

STRATEGIE DI CONFORMITÀ E RIDUZIONE DEI COSTI NELL'ETS:

linee guida per la gestione delle quote
di emissione



Materiali informativi realizzati da DINTEC – Agenzia in house del Sistema camerale, nell'ambito dell'Accordo di collaborazione istituzionale Unioncamere – MASE per le iniziative info-formative previste nel PNRR – Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” - Investimento 3.3 “Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali”.

Supporto tecnico



DINTEC
CONSORZIO PER L'INNOVAZIONE
TECNOLOGICA

PREMESSA

La Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, in vigore dal 25/10/2003, è una delle più **importanti misure dell'UE per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra**, in particolare:

- **biossido di carbonio**
- **protossido di azoto**
- **idrofluorocarburi**
- **perfluorocarburi**
- **esafloruro di zolfo**

Tale Direttiva, come si legge nell'allegato I, **si applica in particolare:**

- ☐ ad attività energetiche
- ☐ alla produzione e trasformazione dei metalli ferrosi
- ☐ all'industria dei prodotti minerali
- ☐ agli impianti industriali
- ☐ alla fabbricazione di pasta per carta a partire dal legno o da altre materie fibrose
- ☐ alla fabbricazione di carta e cartoni con capacità di produzione superiore a 20 tonnellate al giorno.



La Direttiva 2003/87/CE ha, quindi, introdotto un **sistema per lo scambio delle quote di emissioni di gas serra all'interno della comunità nell'UE**, noto come "**Emission Trading Scheme**", nell'acronimo **ETS** o anche EU ETS, al fine di promuovere la riduzione delle emissioni.

Un avviso pubblicato sul sito del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, MASE, fornisce una valida e rapida spiegazione della dir. 2003/87/CE, modificata da ultimo dalla Direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2018, in **vigore in data 08/04/2024**. In tale pubblicazione si legge che ogni **impianto autorizzato, operante nell'ambito dell'UE, deve compensare annualmente le proprie emissioni con delle quote**, note come "European Union Allowances", EUA. Il rapporto è il seguente: **1 EUA corrisponde a 1 tonnellata di CO₂**.

Più nel dettaglio, il sistema ETS si basa su un principio di "*cap and trade*": l'Europa fissa un tetto massimo delle emissioni totali consentite ai settori poco sopra menzionati. Alle imprese viene, quindi, assegnato un numero di quote pari alla quantità di gas serra che possono emettere e queste ultime possono essere scambiate all'interno del circuito UE. Il meccanismo è così definito: **ogni azienda possiede, acquista o riceve un numero di EUA e deve rispettare un tetto massimo, contenendo le emissioni: a fine anno l'EUA deve essere in pari**. Alcune imprese, però, possono produrre una quantità di emissioni superiore o inferiore di quote. In questo caso tali aziende dovranno acquistare il numero corrispondente di quote in aste pubbliche europee per bilanciare le emissioni, ma possono rifornirsi anche da società che ne hanno in esubero. Infatti, se le quote sono inutilizzate, possono essere rivendute.

Schema esemplificativo del sistema ETS



Questo sistema è stato introdotto dal **Protocollo di Kyoto**, uno dei più importanti trattati internazionali che **specifica degli obiettivi per ridurre le emissioni dei gas serra contro il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici, adottato in Giappone nel 1997** e poi in vigore dal 2005, cui hanno aderito anche i Paesi dell'UE (l'accordo è stato sottoscritto da 193 nazioni, ma non tutti hanno poi ratificato, tra i grandi assenti spiccano gli Stati Uniti. L'Italia ha ratificato il Protocollo di Kyoto nel 2002, con la legge 120, e la sua adesione è diventata efficace il 16 febbraio 2005.)



LE 4 FASI DELL'ETS

Nel corso del tempo l'ETS ha subito alcuni cambiamenti, **articolandosi in quattro fasi principali dal 2005 al 2030**, come si legge nella sezione *Climate Action* del sito della Commissione Europea:

Fase 1

ANNI 2005-2007

In tale periodo sono state **valutate solo le emissioni di CO₂** provenienti da generatori di energia e industrie ad alta intensità energetica; sono stati inoltre **concessi incentivi** a quasi tutte le imprese a titolo gratuito, permettendo un libero scambio di quote di emissione in tutta l'UE. In questa fase il numero totale delle quote emesse ha superato le emissioni con un'offerta superiore alla domanda.

Fase 2

ANNI 2008-2012

L'obiettivo è stato **ridurre il limite massimo delle quote, quindi, di circa il 6,5% in meno rispetto al 2005**. In tale fase hanno adottato l'ETS tre Paesi, ossia Islanda, Liechtenstein e Norvegia. Inoltre, la quota di assegnazione gratuita è scesa poco sotto al 90%, il Registro dell'Unione ha sostituito quelli nazionali e il settore dell'aviazione è stato introdotto nel sistema ETS a partire dal 1 gennaio 2012.

Fase 3

ANNI 2013-2020

In questo periodo è stato posto un **tetto unico alle emissioni a livello UE**, l'asta è divenuta il metodo preferito per l'assegnazione delle quote e le norme per l'assegnazione delle quote gratuite sono state armonizzate, includendo anche più settori industriali.

Fase 4

ANNI 2021-2030

Sono state **introdotte altre novità ed è tuttora attiva**, dal momento che è iniziata nel 2021 e terminerà nel 2030. L'UE ha stabilito un nuovo obiettivo di **riduzione delle emissioni di gas serra del 62% in confronto ai livelli del 2005 rivolgendosi a più settori industriali ad alta intensità energetica**; nell'ambito del settore dell'aviazione sono stati inclusi i voli all'interno dell'UE e dello *Spazio Economico Europeo*, meglio conosciuto con l'acronimo SEE, oltre ai voli in partenza verso la Svizzera e Regno Unito; inoltre, viene sottoposto al sistema ETS il settore del trasporto marittimo ed è stato **introdotto il sistema ETS2**.

Ogni anno il numero totale di quote rilasciate dall'Unione Europea si è ridotto progressivamente dell'1,74% tra il 2013 e il 2020, del 2,2% tra il 2021 e il 2023, mentre tra il 2024 e il 2027 ulteriormente del 4,3% all'anno, e dal 2020 del 4,4%.

L'ETS2

Oltre all'**ETS**, nel capo IV bis della *dir. 2003/87/CE* viene introdotto il sistema per lo scambio di quote di emissioni per i settori dell'edilizia e del trasporto stradale e ulteriori segmenti produttivi tra cui industrie energetiche, manifatturiere e delle costruzioni. Quest'ultimo è noto come **ETS2, per tutti quei settori non interessati all'ETS rispetto al quale presenta alcune differenze.**

Come si legge sul sito dell'Unione Europea, *"a differenza dell'ETS esistente, l'ETS2 impone il punto di regolamentazione a monte, vale a dire ai soggetti tenuti al pagamento delle accise sull'energia (come i depositi fiscali e i fornitori di carburante) e non sui consumatori finali di carburanti"*.

Inoltre, viene poi **specificato che le quote dell'ETS2 non sono combinabili con le quote scambiate nell'ETS esistente** e non è prevista alcuna assegnazione gratuita, bensì saranno vendute all'asta; gli enti regolamentati che sono annoverati nel sistema ETS2 dovranno restituire ogni anno un numero di quote pari alle emissioni derivanti dai combustibili immessi nel consumo, per evitare di ricevere sanzioni.

A partire dal 2025 tutte le industrie interessate all'ETS2 dovranno essere in possesso delle autorizzazioni per il tipo di combustibili immessi in consumo, oltre a monitorare le emissioni e informare le autorità nazionali competenti entro il 30 aprile di ogni anno. **Se in eccedenza, le quote di emissione possono essere messe all'asta entro dal 2027, mentre la restituzione è prevista entro il 31 maggio 2028.**

I MECCANISMI DI FINANZIAMENTO A BASSE EMISSIONI DI CARBONIO

Ad oggi esistono vari **meccanismi di finanziamento** a basse emissioni di carbonio, come riporta ancora il sito dell'Unione Europea, tra cui:

IL FONDO SOCIALE PER IL CLIMA, istituito dal Regolamento (UE) 2023/955, che elargisce finanziamenti per ridurre le emissioni nel settore dell'edilizia e della circolazione stradale, in particolare diminuendo i costi per le famiglie, microimprese e utenti vulnerabili dei trasporti; a tale fondo è assegnato un tetto massimo di 65 miliardi di euro a partire dal 1 gennaio 2026 fino al 31 dicembre 2032 con l'impegno degli Stati Membri a contribuire almeno del 25% dei costi stimati nei loro piani d'azione;

IL FONDO PER L'INNOVAZIONE sostiene dei programmi di finanziamento a livello mondiale, in particolare soluzioni industriali nei settori interessati all'ETS, con l'obiettivo di promuovere l'utilizzo di tecnologie pulite a basse emissioni di carbonio e la decarbonizzazione dell'industria; inoltre, dispone di una dotazione finanziaria connessa alla vendita all'asta di circa 530 milioni di quote nel decennio 2020-2030;

IL FONDO PER LA MODERNIZZAZIONE supporta progetti di investimento nell'ambito del settore dell'energia per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili e promuovere la transizione verso un'economia circolare, in linea con l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050; in particolare si rivolge agli Stati Membri che hanno un prodotto interno lordo pro capite ai prezzi di mercato del 2013 inferiore al 60% della media dell'UE.



LINEE GUIDA PER AZIENDE E STATI MEMBRI DELL'UE

Per raggiungere i propri obiettivi aziendali e non violare le leggi dell'Unione Europea vigenti, **tutte le aziende che si attengono all'ETS dovranno:**



Elaborare piani sulle emissioni attese, affidandosi a degli esperti, per una stima accurata del fabbisogno di quote. Tale valutazione permetterà di comprendere se sarà necessario acquistarle all'asta o da altre imprese.



Partecipare all'asta. Il sito del MASE fornisce una valida spiegazione in merito al funzionamento delle aste. A livello europeo vige un sistema cui devono uniformarsi tutti gli Stati membri, affinché venga garantita una maggiore trasparenza nel sistema di assegnazione delle quote. Per tale motivo viene effettuata a priori una selezione di una piattaforma comune europea, sulla quale sono messe all'asta le quote degli Stati membri che ne fanno parte. A capo di tale sistema vi è il 'sorvegliante unico d'asta' proprio al fine di monitorare l'andamento delle aste su tutte le piattaforme europee. In questo caso, la piattaforma di riferimento leader del mercato di energia pulita è EEX, European Energy Exchange, con sede a Lipsia.



Monitorare le quote di emissione. Ogni impianto soggetto all'ETS deve essere autorizzato dall'autorità competente nazionale e saranno monitorate in ogni momento le emissioni, secondo le disposizioni della Direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra.



Restituire le quote di emissione se sono in eccedenza. Entro il 30 aprile dell'anno corrente, se in esubero, le quote dovranno essere restituite secondo le linee guida previste dalla Direttiva (UE) 2023/959.

Sarà, invece, compito degli Stati Membri UE:

- 1  Garantire che gli operatori dei settori di riferimento **comunicano le emissioni** e restituiscano le quote pari alle loro emissioni totali nell'anno precedente
- 2  **Mettere all'asta le quote** non assegnate a titolo gratuito
- 3  Dare alla commissione UE una **relazione** sull'applicazione della legislazione vigente
- 4  Garantire che le **quote in eccedenza** possano essere trasferite tra impianti dell'UE e a Paesi terzi che possono utilizzarle
- 5  Stabilire **sanzioni** in base alla gravità delle violazioni

Al contempo, la **Commissione EU dovrà:**

- 1  **Sorvegliare** le azioni degli Stati membri
- 2  **Redigere una relazione annuale** al Parlamento EU e al Consiglio dell'Unione Europea per il corretto utilizzo e monitoraggio delle emissioni nell'ambito ETS
- 3  Definire di volta in volta le **nuove norme** e le **linee guida** da seguire
- 4  Avere un **registro indipendente** e uno relativo alle transazioni per le informazioni di proprietà, emissioni, trasferimento e annullamento quote

E ancora, ogni anno *l'Autorità Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati*, **ESMA**, ha il compito di effettuare una valutazione dei mercati del carbonio nell'UE.

IL MECCANISMO CBAM PER LE IMPRESE

Alcuni settori industriali potrebbero essere esposti al **"carbon leakage"**, ossia la **possibilità che le imprese decidano di spostare la produzione in Paesi in cui le normative ambientali sono meno rigorose**, per evitare i costi legati alla produzione di emissioni di CO₂. Per limitare questo rischio, l'Unione Europea assegna delle **quote a titolo gratuito alle imprese maggiormente esposte** al "carbon leakage" e, a tal proposito, è stato adottato il *Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere*, ossia il **"Carbon Border Adjustment Mechanism"**, nell'acronimo **CBAM**.

Si tratta del **meccanismo di adeguamento del carbonio** alla frontiera, una misura che impone una tassa sulle importazioni e stabilisce un prezzo equo per il carbonio emesso durante la produzione dei beni importati. Garantisce, inoltre, una **parità di condizioni nel mercato globale** sulla quantità di emissioni emesse, incentivando le imprese a risparmiare, a valutare l'impronta di carbonio e rendicontare regolarmente le emissioni.



Il Regolamento (UE) 2023/956 specifica che il CBAM, inteso come strumento per prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e ridurre quelle di gas a effetto serra, dovrebbe garantire che tutti i prodotti importati siano soggetti a un sistema normativo. Lo scopo è certificare che i costi del carbonio siano equivalenti a quelli sostenuti nell'ambito dell'EU ETS, con il risultato di eguagliarli a quello dei prodotti importati.

Inizialmente il CBAM si rivolge a un numero ristretto di prodotti come si legge nel testo: *“Sulla base del primo criterio sarebbe possibile elencare i seguenti settori industriali in termini di emissioni cumulate: siderurgia, raffinerie, cemento, alluminio, prodotti chimici organici di base, idrogeno e concimi”*. **Per la prima fase, dal 1 ottobre al 31 dicembre 2025**, è prevista una comunicazione da parte degli importatori dei prodotti in entrata, e dovranno essere segnalati i dati sulle emissioni di CO₂. Mentre, nella **seconda fase, dal 1 gennaio 2026**, il CBAM entrerà in vigore definitivamente per qualsiasi tipologia di impresa, incluse le PMI.

Gestire in modo efficace le proprie quote di emissione si traduce in una vera e propria opportunità per le imprese, le quali possono raggiungere obiettivi aziendali specifici in linea con le direttive dell'ETS e gli obiettivi previsti dall'UE.



MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA SICUREZZA ENERGETICA



UNIONCAMERE