

Green Deal, in arrivo il nuovo pacchetto di riforme *Fit for 55*

La Commissione Europea ha annunciato che presenterà il 14 luglio il Fit for 55 package, il pacchetto di riforme normative necessarie a realizzare i nuovi e ambiziosi obiettivi stabiliti dal Green Deal. Tra i provvedimenti più attesi vi saranno la revisione dell'Emission Trading System per adattarlo al nuovo obiettivo di riduzione delle emissioni al 2030 del 55%, e l'introduzione del Carbon Border Adjustment Mechanism, il meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera che richiederebbe agli importatori di pagare per il contenuto di emissioni di CO₂ di tutti i beni che importano all'interno dell'unione doganale dell'UE.

La Commissione Europea ha annunciato che presenterà il 14 luglio il *Fit for 55 package*. Si tratta del pacchetto di riforme normative necessarie a realizzare i nuovi e ambiziosi obiettivi stabiliti dal *Green Deal* e, in particolare, dalla nuova legge europea sul clima¹ e dal 2030 *Climate Target Plan*². Nel *Fit for 55* saranno incluse tutte le misure che erano state annunciate dal Programma di lavoro 2021 della Commissione ([Newsletter 254](#)) per il secondo semestre di quest'anno, mentre la revisione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia e la revisione del terzo pacchetto Energia sul gas, per la regolamentazione dei mercati del gas decarbonizzati e competitivi, verranno, come da programma, presentate nel quarto trimestre.

Il pacchetto di riforme, fortemente atteso, è una delle revisioni politiche più ambiziose nella storia dell'UE, secondo le parole della Commissaria europea all'Energia Kadri Simson, e andrà ad allineare le norme del "*Clean energy package for all Europeans*" al nuovo obiettivo di riduzione del 55% dei livelli di emissioni (rispetto al 1990) sancito dalla legge europea sul clima. Durante il suo discorso all'incontro della commissione ITRE (Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia) sul *Fit for 55*, la commissaria Simson ha dichiarato che il pacchetto includerà non meno di 12 proposte legislative, tra cui i temi più caldi sono il rafforzamento e l'estensione dell'*Emission Trading System* (ETS), la revisione delle direttive sull'energia rinnovabile (RED II) e sull'efficienza energetica (EED), la revisione

della direttiva sulla tassazione dell'energia e il molto discusso meccanismo di aggiustamento del carbonio alle frontiere (*Carbon Border Adjustment Mechanism* - CBAM).

REVISIONE DELL'ETS: LA PROPOSTA DEI VERDI E LE MODIFICHE IN VISTA

La revisione dell'ETS è forse il provvedimento più importante del *Fit for 55*, in quanto lo schema rappresenta la pietra miliare della legislazione europea sul clima fin dalla sua istituzione nel 2005 e copre attualmente il 40% delle emissioni di gas serra dell'Unione Europea. Gli ambiti di intervento chiave al vaglio della Commissione sono l'azzeramento dei permessi distribuiti gratuitamente, la revisione delle regole di funzionamento della riserva stabilizzatrice di mercato (*Market Stability Reserve* - MSR) e l'estensione dell'ETS ad altri settori, in particolare al trasporto marittimo, al trasporto stradale e all'edilizia. Riguardo ai nuovi settori di interesse, sebbene la Commissione abbia recentemente ribadito che il lavoro sulle proposte da presentare a luglio è ancora in corso e che nessuna decisione finale è stata presa, la Commissaria Simson, durante il suo discorso alla *AmCham EU Transatlantic Conference*, ha menzionato la "proposta di estensione dell'ETS a settori quali l'edilizia e il trasporto su strada". L'inclusione di questi settori è tuttavia vista con sfavore dal gruppo dei Verdi al Parlamento Europeo, che hanno recentemente avanzato il loro *position paper* sulla revisione dell'ETS.

¹ Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima), COM/2020/563 final.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini, COM/2020/562 final.

TAGS: Climate and environment, decarbonisation, energy policy, ets, eu policy, europe, european commission, green deal, guidelines, public policy, regulation

TABELLA 1. FIT FOR 55 PACKAGE: PROVVEDIMENTI ATTESI

Introduzione del "Fit for 55 Package" il 14/07/2021	
Linee guida, regolamenti, standard e iniziative	Revisione del sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (EU ETS), inclusa la revisione della direttiva sull'EU ETS concernente i settori dell'aviazione e marittimo
	Revisione del regolamento relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura
	Revisione del regolamento sulla condivisione degli sforzi
	Modifica della direttiva sulle energie rinnovabili volta ad attuare l'ambizioso nuovo obiettivo climatico per il 2030
	Modifica della direttiva sull'efficienza energetica volta ad attuare l'ambizioso nuovo obiettivo climatico per il 2030
	ReFuelEU Aviation - carburanti sostenibili per l'aviazione
	FuelEU Maritime - spazio marittimo verde europeo
	Revisione della direttiva sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi
	Revisione del regolamento che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO ₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi
	Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM)
	Proposta relativa al CBAM come risorsa propria
	Revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici
	Revisione del sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (EU ETS) - proposta relativa all'ETS come risorsa propria

Fonte: EU Parliament, Karlsruhe Chamber of Commerce and Industry

La proposta dei Verdi parte dal presupposto che sia necessaria una riduzione delle emissioni di almeno il 65% e non del 55% rispetto ai livelli del 1990 per contenere l'aumento della temperatura entro 1.5°C, e ambisce a una riforma del sistema ETS concentrata su tre priorità: mantenere un livello di prezzo adeguatamente elevato, includere i settori che meglio si adattano al mercato dei permessi di emissione e che, attraverso quest'ultimo, possono efficacemente abbattere le loro emissioni, e infine fornire gli incentivi corretti agli operatori del mercato.

Il *paper* insiste innanzitutto sulla necessità di sostenere il prezzo, e a tale scopo propone di agire principalmente sull'offerta dei permessi. Infatti, l'eccesso di offerta ha portato ad accumulare un surplus di permessi negli anni, accresciuto ulteriormente dalla crisi economica dovuta alla pandemia, che tende a mantenere il prezzo su livelli troppo bassi e andrebbe pertanto riassorbito completamente (come si è cercato di fare, negli ultimi anni, con la *Market Stability Reserve*). I principali provvedimenti richiesti a sostegno del prezzo sono:

- una riduzione *one-off* del tetto di emissioni al 2023
- un aumento più deciso del *Linear Reduction Factor* (LRF), vale a dire il coefficiente del quale il livello massimo di emissioni viene ridotto ogni anno (stimando che l'aumento necessario

potrebbe portare fino a un LRF del 5.8%)

- una riforma della *Market Stability Reserve* che preveda la rivalutazione della soglia che attiva la riserva, l'innalzamento del tasso di assorbimento dei permessi che vengono ritirati tramite il meccanismo e la cancellazione dei permessi ritirati dal mercato dopo 5 anni di permanenza nella MSR
- l'introduzione di un prezzo minimo per i permessi (che diventerà quindi la base delle aste), che venga accresciuto ogni anno a partire da almeno 50 euro, fino a raggiungere i 150 euro al 2030
- l'abolizione della quasi totalità dei permessi distribuiti gratuitamente, in quanto, sostiene il gruppo, molti settori quali l'aviazione intra-UE godono di questa misura agevolata senza essere davvero soggetti al rischio di *carbon leakage*, cioè al rischio che la domanda si rivolga all'estero per aggirare il costo delle emissioni
- l'introduzione tempestiva del *Carbon Border Adjustment Mechanism*, che vada a sostituire gradualmente, entro il 2026, tutte le altre misure di protezione dei settori soggetti al *carbon leakage*. Il prezzo del carbonio stabilito dal CBAM dovrebbe rispecchiare il prezzo dell'ETS, e tutti i proventi dovrebbero essere spesi in azioni per il clima.

Il secondo obiettivo della proposta è di selezionare i settori corretti, cioè quelli per i quali l'inclusione nell'ETS costituirebbe un metodo efficace per

abbattere gli elevati livelli di emissioni. A tale scopo, i Verdi chiedono di:

- non includere i settori del trasporto su strada e dell'edilizia, in quanto hanno una scarsa elasticità al prezzo, cioè settori nei quali la domanda e l'offerta variano in maniera molto ridotta all'aumento del prezzo. I benefici attesi, di conseguenza, sarebbero scarsi, poiché soltanto pochi consumatori riorienterebbero le loro scelte a fronte di un prezzo più elevato, mentre il rischio di contraccolpo è significativo, in quanto si andrebbero a colpire principalmente gli strati sociali in maggiore difficoltà, che non hanno flessibilità nelle loro scelte di consumo. Possibili alternative sarebbero il rafforzamento degli standard europei, la revisione della direttiva sulla tassazione in questi settori, e gli schemi di incentivi a livello nazionale
- escludere dall'ambito ETS anche i pozzi di assorbimento del carbonio, non andando così a sovrapporsi, o peggio a contrastare, la direttiva sull'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura (LULUCF), che già regola l'uso dei pozzi naturali quali le foreste
- non reintrodurre i crediti internazionali nell'ETS, cioè i permessi di emissione internazionali stabiliti attraverso il Protocollo di Kyoto del 1997. Infatti, questi permessi hanno tendenzialmente un costo più basso di quelli dell'ETS, e accrescono ulteriormente l'offerta e il conseguente surplus
- includere l'aviazione nella sua interezza (domestica, intra-UE, e internazionale) e il trasporto marittimo (associato a una revisione degli obiettivi e standard di efficienza nel settore). In aggiunta, andrebbero regolati gli impatti non relativi alla CO₂ e abolite le allocazioni gratuite in questi settori
- includere nell'ETS anche le emissioni da biomassa.

L'ultimo pilastro della proposta riguarda gli incentivi da fornire agli operatori di mercato attraverso l'ETS. Si chiede infatti di spendere in azioni per il clima e in politiche redistributive tutti i ricavi dell'ETS (che verrebbero accresciuti dal mettere all'asta tutti i permessi) e di creare un nuovo fondo dall'inclusione del trasporto navale e dell'aviazione, accelerando la spesa di questi proventi.

CARBON BORDER ADJUSTMENT MECHANISM: STIMOLO ALLA DECARBONIZZAZIONE INTERNAZIONALE?

Un'altra misura attesa per il 14 luglio è l'introduzione di un meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera UE, un tema che ha già stimolato un fervente dibattito internazionale poiché applicherebbe, di fatto, dei dazi sulle importazioni sulla base del loro contenuto di emissioni di CO₂. Lo scopo esplicito dell'introduzione di un tale meccanismo è porre le imprese dell'Unione Europea sullo stesso piano delle aziende straniere che operano in paesi con nessuna o blande politiche di riduzione delle emissioni, evitando così che esse subiscano una concorrenza sleale attraverso il fenomeno del *carbon leakage*. Il CBAM dovrebbe sostituire, pertanto, le altre disposizioni che mirano a proteggere le imprese europee da questo rischio. Auspicabilmente, un dazio per il contenuto di carbonio alla frontiera dovrebbe inoltre stimolare i partner commerciali dell'UE a intraprendere politiche di decarbonizzazione. Infatti, la tariffa implicita sulle importazioni verrebbe applicata a tutti i paesi al di fuori dell'unione doganale che non hanno un prezzo del carbonio paragonabile a quello europeo. Il vicepresidente della Commissione Europea Frans Timmermans ha affermato, tuttavia, che il meccanismo potrebbe prevedere un'esenzione per i paesi più poveri, in linea con i principi del *Green Deal* secondo cui la transizione deve essere equa e giusta, e perciò non lasciare indietro proprio coloro che si trovano già in una situazione di maggiore difficoltà.

Secondo quanto trapelato fin ora, il CBAM dovrebbe entrare in vigore dal 2023 e attraversare una fase transitoria per arrivare all'implementazione a pieno regime nel 2026; i meccanismi della fase transitoria aiuterebbero a evitare un carico burocratico eccessivo sugli importatori e una distorsione dei flussi commerciali nel breve periodo. Il CBAM dovrebbe interessare inizialmente l'energia elettrica, la siderurgia, l'alluminio, il cemento e i fertilizzanti, con una possibile estensione successiva ad altri settori. Le emissioni considerate nel CBAM sarebbero non solo quelle dirette, che includono le emissioni legate al riscaldamento e al raffreddamento associati al processo produttivo, ma anche quelle indirette, quali ad esempio

l'energia elettrica consumata dall'impresa nella produzione del bene oggetto di importazione. Il CBAM, sempre secondo quanto trapelato, andrebbe a istituire un'autorità alla quale gli importatori dovrebbero fornire i dati necessari sui beni da loro importati, incluso il tipo di bene, la quantità, il paese di origine, le emissioni contenute nel bene (secondo il metodo di calcolo che verrà esplicitato nel regolamento) e un identificativo unico assegnato dall'Autorità stessa. Gli importatori dovrebbero poi acquistare dei certificati digitali, validi ciascuno per una tonnellata di CO₂ emessa in associazione alla produzione del bene importato, il cui prezzo sarà legato al prezzo dei permessi di emissione dell'EU ETS. I permessi CBAM dovrebbero essere consegnati entro il 31 maggio di ogni anno, sulla base delle emissioni connesse alle importazioni dell'anno prima, attraverso un meccanismo simile alla verifica di emissioni dell'ETS. Come per l'ETS, i dichiaranti che non consegnano i certificati dovuti entro la data sopra citata saranno esposti a una multa, che comunque non li esonererebbe dall'obbligo di consegnare i permessi. Nella prima fase transitoria, il prezzo dei permessi CBAM dovrebbe essere pagato direttamente alle autorità doganali, che avrebbero poi l'obbligo di comunicare i suddetti importi alla Commissione. Per tenere conto dei meccanismi di *pricing* del carbone eventualmente presenti in altri paesi, gli importatori avranno la possibilità di dichiarare quanto già pagato nel paese di origine del bene, tramite la certificazione di un revisore esterno indipendente, e di ottenere una riduzione equivalente in termini di permessi CBAM da consegnare. A tale scopo, viene lasciata aperta la possibilità per la Commissione di concludere accordi settoriali con paesi terzi per prendere in considerazione direttamente i loro meccanismi di *carbon pricing*. Laddove venissero mantenute delle allocazioni gratuite di permessi ETS all'interno dell'Unione, sarebbe ridotto equivalentemente il numero di certificati richiesti dal CBAM per lo stesso tipo di beni. Come già accennato, il prezzo dei certificati CBAM sarà collegato al prezzo dei certificati ETS, e in particolare, dovrebbe essere calcolato usando la media dei prezzi di chiusura delle aste settimanali dei permessi ETS che si tengono sulle apposite piattaforme, applicando

alla settimana corrente la media dei prezzi della settimana precedente. I proventi della vendita di certificati andrebbero a coprire i costi dell'autorità del CBAM e, per tutti i ricavi in eccesso, confluire nel budget dell'UE. La Commissione dovrà poi pubblicare degli atti di implementazione per dettagliare le metodologie specifiche da utilizzare nel sistema.

Le linee generali del meccanismo lasciano per ora aperti diversi quesiti, in attesa della pubblicazione della proposta ufficiale da parte della Commissione, che questo mese ha ribadito che nessuna decisione definitiva è ancora stata presa. Innanzitutto, il meccanismo è pensato specificamente per affrontare in modo unitario e organico il rischio di *carbon leakage*, e pertanto le allocazioni gratuite di permessi all'interno dell'ETS dovrebbero essere abolite in concomitanza, secondo il principio che una stessa tonnellata di CO₂ non deve essere protetta due volte. La rimozione delle allocazioni gratuite sarebbe anche requisito necessario per la compatibilità del sistema con le regole stabilite dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (*World Trade Organization* - WTO), sebbene il Parlamento Europeo abbia per ora espresso parere contrario all'eliminazione di queste allocazioni per l'industria, e resta da definire con quale tempistica, in relazione alla fase transitoria del CBAM, verranno eliminate queste allocazioni. Inoltre, il CBAM ha scatenato un forte dibattito tra i paesi partner dell'UE. Il meccanismo sarebbe, di per sé, compatibile con le regole della WTO, che prescrivono un trattamento equo dei prodotti domestici e quelli importati; tuttavia, l'UE dovrà collaborare strettamente con i suoi partner commerciali per evitare una disputa tariffaria. Infatti, a pagare il prezzo del CBAM sarebbero principalmente i paesi vicini dell'UE. Sebbene i funzionari europei abbiano recentemente dichiarato che si vedono chiari segni di un movimento verso politiche climatiche più stringenti da parte di paesi extra-UE, proprio per cercare di minimizzare gli effetti del CBAM, non è da escludere una forte reazione, anche simbolica, di questi paesi, all'applicazione di quello che è, di fatto, un dazio doganale molto importante. Il rischio, in conclusione, è che si provochi un polverone internazionale senza ottenere benefici concreti e rilevanti in termini di azione per il clima.