



Bruxelles, 16.8.2017
COM(2017) 427 final

2017/0193 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, di un accordo tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera concernente il collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

- **Motivi e obiettivi della proposta**

I sistemi di limitazione e scambio sono strumenti strategici che riducono le emissioni di gas a effetto serra in modo efficiente in termini di costi. La limitazione delle emissioni di gas a effetto serra rende la strategia efficace sotto il profilo ambientale, e lo scambio di quote consente una certa flessibilità nel conseguire la riduzione delle emissioni; l'Unione europea ha un'esperienza più che decennale nel settore, e il suo è il più ampio sistema limitazione e scambio nel mondo.

Quando sono collegati, i sistemi di scambio di emissioni consentono ai partecipanti di usare le unità del sistema collegato per conformarsi agli obblighi del proprio sistema. Grazie al collegamento dovrebbe risultare una più ampia fissazione dei prezzi del carbonio. Allargando il mercato e aumentando le opportunità di riduzione, il collegamento rafforza l'efficienza economica dello scambio di emissioni.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo in questione**

Lo sviluppo di un efficiente mercato internazionale del carbonio tramite il collegamento dal basso verso l'alto dei sistemi di scambio di emissioni è un traguardo programmatico a lungo termine dell'UE e della comunità internazionale, segnatamente come mezzo per realizzare gli obiettivi in materia di clima, anche nel quadro dell'accordo di Parigi.

L'articolo 25 della direttiva istitutiva del sistema unionale di scambio di quote di emissioni (ETS dell'UE)¹ permette all'ETS dell'UE di collegarsi ad altri sistemi di scambio a condizione che siano vincolanti, compatibili e prevedano un limite massimo assoluto di emissioni. Il 20 dicembre 2010 il Consiglio ha adottato una decisione che autorizza la Commissione ad avviare negoziati con la Confederazione svizzera per un collegamento tra i sistemi di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra dell'UE e della Svizzera.

Il sistema di scambio di quote di emissioni svizzero (ETS della Svizzera) è diventato obbligatorio nel 2013 per i grandi enti ad alta intensità energetica e impone un limite massimo assoluto alle emissioni di gas a effetto serra, due condizioni di base per il collegamento con l'ETS dell'UE.

Nel complesso, l'ETS della Svizzera è strutturalmente molto simile all'ETS dell'UE. L'ETS dell'UE e quello della Svizzera coprono gli stessi gas e settori industriali, con soglie d'inclusione uguali e definiscono gli enti responsabili a livello di impianto. Il quantitativo di quote rilasciate ogni anno nell'ambito dell'ETS della Svizzera diminuisce ogni anno in linea con la riduzione del quantitativo di quote a livello dell'UE. Le metodologie di assegnazione sono compatibili: l'asta è il metodo standard e per le industrie cui sono assegnate in via transitoria quote a titolo gratuito si applicano parametri di riferimento analoghi. I criteri quantitativi e qualitativi dei crediti internazionali sono simili. L'attuale periodo di scambio dei due sistemi copre il 2013 - 2020. In entrambi i sistemi il periodo di conformità si estende sugli anni civili, e gli enti interessati devono segnalare le emissioni e restituire le quote rispettivamente entro il 31 marzo e il 30 aprile dell'anno successivo. Le sanzioni applicate in caso di mancata restituzione del numero sufficiente di quote sono simili nei due sistemi.

¹ 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.

L'ETS della Svizzera non interessa ancora il trasporto aereo benché le attività di questo settore siano una delle principali fonti di gas a effetto serra provenienti dalla Confederazione, e l'inclusione di tale mezzo di trasporto nell'ETS della Svizzera sia considerata fondamentale per il collegamento con l'ETS dell'UE. La Svizzera si adopera per includere il trasporto aereo nel proprio sistema di scambio di quote, rispecchiando le regole dell'ETS dell'UE in materia.

Analogamente all'ETS dell'UE, l'ETS della Svizzera è attualmente in fase di riesame per il prossimo periodo 2021 - 2030. L'accordo di collegamento tra l'ETS della Svizzera e l'ETS dell'UE ("l'accordo di collegamento") include disposizioni volte ad assicurare che i sistemi rimangano compatibili, in modo da conservare il collegamento nel periodo 2021-2030.

- **Coerenza con le altre politiche dell'Unione**

Nonostante il crescente ricorso allo scambio di quote di emissioni in Asia e nel Nord America, non esiste al momento un mercato internazionale del carbonio con un prezzo globale uniforme. I paesi adottano tipologie diverse di azioni di mitigazione - politiche basate sul mercato e politiche più tradizionali del genere "comando e controllo" - che presentano un rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio per i settori a più alta intensità energetica, ossia di trasferire la produzione in paesi con politiche e obiettivi meno ambiziosi. Il collegamento comporterà una convergenza dei prezzi del carbonio nei sistemi collegati, in un obiettivo di parità di condizioni. Per quanto riguarda il trasporto aereo, una volta incluso nell'ETS della Svizzera, i voli interni della Svizzera, quelli tra la Svizzera e l'UE e quelli tra gli Stati membri dell'UE saranno trattati allo stesso modo.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

La proposta si basa sull'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

In conformità all'articolo 192, paragrafo 1, e all'articolo 191 del TFUE, l'Unione europea contribuisce a perseguire, tra l'altro, i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

L'articolo 218 del TFUE stabilisce la procedura per la negoziazione e la conclusione di accordi tra l'Unione europea e paesi terzi o organizzazioni internazionali. Il suo paragrafo 5 prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione in quanto negoziatore, adotti una decisione che autorizza la firma di un accordo a nome dell'Unione europea. L'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione in quanto negoziatore, adotti una decisione che autorizza la conclusione dell'accordo a nome dell'Unione europea, previa approvazione del Parlamento europeo.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

La direttiva sull'ETS dell'UE è uno strumento vigente di politica dell'UE che si protrarrà oltre il 2020. In conformità al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del TFUE, gli obiettivi dell'accordo di collegamento possono essere conseguiti solo tramite una proposta della Commissione a livello dell'UE, in quanto l'accordo consentirà ai partecipanti del sistema dell'UE di usare le unità del sistema svizzero ai fini della conformità.

L'azione a livello unionale e se possibile a livello globale è più efficace dell'azione a livello di Stati membri, a causa degli effetti transfrontalieri dei cambiamenti climatici. L'intervento unionale consentirà di raggiungere gli obiettivi interni e internazionali dell'UE in materia di clima nel modo più efficiente preservando la parità di condizioni nel mercato interno dell'UE.

- **Proporzionalità**

La proposta è conforme al principio di proporzionalità poiché non va al di là di quanto è necessario per conseguire gli obiettivi dell'UE di riduzione dei gas a effetto serra per il 2020 e il 2030 in modo efficace rispetto ai costi, assicurando al tempo stesso il corretto funzionamento del mercato interno.

3. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

4. ALTRI ELEMENTI

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

La proposta riguarda una decisione che autorizza la firma dell'accordo tra l'Unione europea e la Svizzera a nome dell'Unione europea. Il TFUE prevede che il Consiglio adotti una proposta di decisione della Commissione che autorizza la firma e la conclusione di un accordo internazionale.

Accordo

L'accordo definisce i principali obiettivi e principi nonché la struttura istituzionale per collegare i due sistemi di scambio di quote di emissioni. Una volta operativo il collegamento tra l'ETS dell'UE e l'ETS della Svizzera, le quote di emissioni provenienti da un sistema saranno ammissibili nell'altro sistema ai fini della conformità (articolo 4, paragrafo 1, dell'accordo). Per garantire la compatibilità, l'articolo 2 dell'accordo prevede che l'ETS dell'UE e l'ETS della Svizzera soddisfino criteri essenziali, definiti nell'allegato I dell'accordo, che rispecchiano in larga misura le disposizioni della normativa dell'ETS dell'UE o dei relativi atti di esecuzione. Entrambi i sistemi possono adottare disposizioni più rigorose rispetto ai criteri essenziali. All'articolo 10, l'accordo prevede la possibilità di un'evoluzione normativa dei sistemi senza necessità di una sostanziale rinegoziazione se i sistemi continuano a soddisfare i criteri essenziali. Agli articoli 10 e 11 è istituito un processo di condivisione delle informazioni e di coordinamento nei settori di rilevanza per l'accordo, al fine di assicurarne la corretta applicazione nonché l'integrità permanente dei sistemi collegati, il che tra l'altro impone alle parti di tenersi reciprocamente informate dell'evoluzione normativa pertinente (articolo 10, paragrafo 2).

L'accordo chiarisce che la Svizzera trasporrà le disposizioni dell'ETS dell'UE relative al trasporto aereo nell'ETS della Svizzera prima dell'entrata in vigore dell'accordo. Gli operatori del trasporto aereo saranno gestiti da uno Stato SEE o dalla Svizzera nel quadro dell'approccio dello «sportello unico», in modo che un'unica autorità si assuma la responsabilità dell'applicazione dei due sistemi.

Il comitato misto istituito all'articolo 12 dell'accordo è la principale struttura di governo dell'accordo: composto di rappresentanti di entrambe le parti, è responsabile della gestione e della corretta applicazione dell'accordo. In particolare, ha un ruolo fondamentale nel processo di condivisione delle informazioni e di coordinamento, nonché nel valutare se le parti continuano a soddisfare i criteri essenziali. Il comitato misto può proporre modifiche degli

articoli dell'accordo e apportare modifiche agli allegati; esercita le sue funzioni a titolo provvisorio a decorrere dalla data della firma dell'accordo.

L'articolo 14 dell'accordo istituisce un meccanismo di risoluzione delle controversie. Le controversie relative all'interpretazione o all'applicazione dell'accordo possono essere deferite da una delle parti al comitato misto ai fini della risoluzione; se il comitato misto non riesce a risolvere la controversia entro sei mesi, questa può essere deferita alla Corte permanente di arbitrato su richiesta di una delle parti.

L'accordo può cessare in modo permanente su denuncia di una parte (articolo 16). All'articolo 15 sono previste le modalità di sospensione che consentono di proteggere l'integrità dei sistemi di scambio di quote di emissioni in tempi brevi. Il meccanismo di sospensione proposto impedisce che per conformarsi agli obblighi siano restituite quote provenienti dal sistema collegato. Il meccanismo di sospensione può essere attivato solo in un numero limitato di casi, per un determinato periodo di tempo, e può essere prorogato fino alla cessazione.

Oltre ai principi, agli obiettivi e alle modalità istituzionali, l'accordo contiene disposizioni tecniche di operatività del collegamento che si riferiscono ai registri (articolo 3), alla contabilità (articolo 4), alle aste (articolo 5), alle informazioni riservate e alla sicurezza (articoli 8 e 9).

Si instaurerà un collegamento diretto tra i registri per consentire lo scambio da registro a registro, che si baserà sulle norme tecniche di collegamento corrispondenti ai principi indicati nell'allegato II dell'accordo. L'amministratore del registro svizzero, per la Svizzera, e l'amministratore del registro centrale dell'UE, per l'Unione, saranno responsabili della gestione del collegamento dei registri. Accanto alle norme tecniche di collegamento, i suddetti amministratori devono stabilire le procedure operative comuni per il collegamento dei registri; possono, individualmente o congiuntamente, chiudere temporaneamente il collegamento per manutenzione o per violazione della sicurezza o per rischi per la sicurezza.

I titolari di conti nei registri saranno in grado, dopo il collegamento, di individuare l'origine delle quote di emissioni. Almeno una volta all'anno le parti devono informarsi reciprocamente del quantitativo totale di quote di emissioni che detengono nel proprio ETS e che provengono dall'ETS collegato. Analogamente, devono informarsi reciprocamente almeno una volta all'anno delle quote di emissioni che provengono dall'ETS collegato e che sono state restituite per conformarsi agli obblighi o volontariamente cancellate nell'altro ETS. Secondo l'accordo l'UE e la Svizzera devono contabilizzare i flussi netti di quote tra i sistemi di scambio di quote di emissioni collegati conformemente alle future regole contabili attualmente in corso di elaborazione nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. Sono inoltre previste disposizioni per trasferire e acquisire unità di quantità assegnate in caso di entrata in vigore del secondo periodo di impegno del protocollo di Kyoto. Il comitato misto deve mettere a punto le disposizioni in materia di contabilità e, se necessario, di trasferimento e acquisizione delle unità di quantità assegnate negli allegati dell'accordo.

L'accordo specifica che le quote non assegnate gratuitamente dovranno essere messe all'asta in modo aperto, trasparente e non discriminatorio. Gli enti e gli operatori ammessi a partecipare alle aste condotte in un sistema sono ammessi anche a partecipare alle aste condotte nell'altro sistema. L'accordo prevede che la Svizzera possa mantenere le attuali modalità di vendita all'asta, a condizione che il numero totale di quote svizzere (impianti fissi e trasporto aereo) da mettere all'asta ogni anno sia inferiore alla soglia di 1 000 000 quote svizzere; una volta raggiunta la soglia, la Svizzera applicherà le stesse modalità di vendita all'asta dell'UE, che sono specificate nell'allegato I dell'accordo.

Le parti devono proteggere le informazioni riservate. Ciascuna parte mantiene la responsabilità di indicare la riservatezza delle informazioni che divulga e di decidere il livello di riservatezza, nonché la riduzione e l'eliminazione della qualifica di informazioni riservate, e deve informare l'altra parte. L'UE e la Svizzera concordano l'indicazione e il livello di riservatezza delle informazioni divulgate congiuntamente.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, di un accordo tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera concernente il collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a),

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo²,

considerando quanto segue:

- (1) Conformemente alla decisione [XXX] del Consiglio del [...] l'accordo tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera concernente il collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra è stato firmato il [... novembre 2017], fatta salva la sua conclusione in data successiva.
- (2) I sistemi di limitazione e scambio sono strumenti strategici che riducono le emissioni di gas a effetto serra in modo efficiente in termini di costi. Il collegamento dei sistemi di limitazione e scambio dovrebbe permettere una più ampia fissazione dei prezzi del carbonio e maggiori possibilità di riduzione, nonché un miglioramento dell'efficienza economica dello scambio di emissioni. Lo sviluppo di un efficiente mercato internazionale del carbonio tramite il collegamento dal basso verso l'alto dei sistemi di scambio di emissioni è un traguardo programmatico a lungo termine dell'UE e della comunità internazionale, segnatamente come mezzo per realizzare gli obiettivi in materia di clima, anche nel quadro dell'accordo di Parigi.
- (3) È opportuno approvare l'accordo an nome dell'Unione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

È approvata la conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera per il collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra.

Il testo dell'accordo è accluso alla presente decisione.

Articolo 2

²

Il presidente del Consiglio designa la persona abilitata a procedere, a nome dell'Unione, allo scambio degli strumenti di approvazione di cui all'articolo 21 dell'accordo per esprimere il consenso dell'Unione a essere vincolata dall'accordo.

Articolo 3

La presente decisione entra in vigore il [...]².

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

² La data di entrata in vigore dell'accordo è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* dal Segretariato generale del Consiglio.