



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 20 luglio 2017  
(OR. en)**

**11399/17**

**CLIMA 218  
ENV 692  
MI 565**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	13 luglio 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2017) 377 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE sulla valutazione del metodo di assegnazione di quote a norma del regolamento (UE) n. 517/2014

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 377 final.

---

All.: COM(2017) 377 final



Bruxelles, 13.7.2017  
COM(2017) 377 final

## **RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**sulla valutazione del metodo di assegnazione di quote a norma del  
regolamento (UE) n. 517/2014**

## 1. Introduzione

Il regolamento (UE) n. 517/2014<sup>1</sup> (il “regolamento sui gas fluorurati”) mira a creare un meccanismo efficiente e proporzionato per ridurre le emissioni di gas fluorurati ad effetto serra al fine di raggiungere gli obiettivi climatici dell’Unione<sup>2</sup>. Esso incentiva inoltre l’innovazione e facilita la convergenza verso un accordo globale per la riduzione graduale degli idrofluorocarburi (HFC) nell’ambito del protocollo di Montreal<sup>3</sup>.

Dall’adozione del regolamento sui gas fluorurati nel 2014, i progressi compiuti nei negoziati internazionali sono stati soddisfacenti e, nell’ottobre 2016, 197 paesi hanno accettato di ridurre gradualmente il consumo e la produzione di HFC globali secondo il protocollo di Montreal (“emendamento di Kigali”)<sup>4</sup>. Si tratta di un accordo giuridicamente vincolante che aiuterà tutti i paesi ad adempiere gli impegni assunti nell’ambito dell’accordo di Parigi<sup>5</sup>. I paesi in via di sviluppo possono ottenere sostegno attraverso il “*Fondo multilaterale per l’attuazione del protocollo di Montreal*” (Fondo multilaterale), al quale contribuiscono gli Stati membri dell’UE.

Il regolamento sui gas fluorurati è sufficientemente ambizioso da garantire che l’UE possa rispettare gli obblighi globali nell’ambito dell’emendamento di Kigali. La principale misura per conseguire questo obiettivo è la “progressiva riduzione di HFC dell’UE”, in base alla quale i quantitativi totali di HFC che le imprese possono importare o produrre nell’UE (vale a dire “immettere sul mercato per la prima volta”) vengono gradualmente ridotti fino al 2030 (misurati in CO<sub>2</sub> equivalente).

Per rientrare nel limite annuale di HFC in un determinato anno, il regolamento sui gas fluorurati mette in atto un sistema di quote. Dal 2015 le imprese hanno bisogno di quote per immettere legalmente HFC sfusi sul mercato e ogni anno la Commissione assegna gratuitamente quote alle imprese. I vantaggi e gli svantaggi delle diverse opzioni di assegnazione delle quote sono stati esaminati nella valutazione d’impatto della proposta per il regolamento sui gas fluorurati<sup>3</sup>, e nel corso del processo co-legislativo sono state valutate in modo approfondito le opzioni per assegnare le quote gratuitamente, dietro pagamento di una tassa e mediante asta. All’epoca, hanno ricevuto un certo appoggio il pagamento di una tassa o un sistema di aste, tra le altre cose perché queste opzioni avrebbero generato ricavi che sarebbe stato possibile utilizzare per ricostituire il Fondo multilaterale nel caso in cui fosse stata approvata una riduzione graduale degli HFC a norma del protocollo di Montreal e poiché queste opzioni avrebbero potuto contribuire a un’efficace attuazione. Tuttavia, la decisione finale è andata a favore dell’assegnazione di quote gratuite, pur con la condizione di

---

<sup>1</sup> GUL 150 del 20.5.2014, pag. 1.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: *Quadro per le politiche dell’energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030* COM/2014/015 final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0015>

<sup>3</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Valutazione di impatto - Riesame del regolamento (CE) n. 842/2006 su alcuni gas fluorurati a effetto serra*, SWD (2012) 363 final: [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/legislation/docs/swd\\_2012\\_364\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/legislation/docs/swd_2012_364_en.pdf)

<sup>4</sup> [http://ozone.unep.org/sites/ozone/files/pdfs/FAQs\\_Kigali\\_Amendment\\_v3.pdf](http://ozone.unep.org/sites/ozone/files/pdfs/FAQs_Kigali_Amendment_v3.pdf)

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: *Dopo Parigi: valutazione delle implicazioni dell’accordo di Parigi a corredo della proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell’Unione europea, dell’accordo di Parigi adottato nell’ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici*, COM(2016) 110 final: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-110-EN-F1-1.PDF>

controllare il funzionamento del metodo messo in atto e i costi (potenziali) negli Stati membri.

Di conseguenza, l'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento sui gas fluorurati, invita la Commissione a: “[pubblicare] una relazione di valutazione del metodo di assegnazione delle quote, che include l'impatto dell'assegnazione gratuita delle quote, e i costi di attuazione del presente regolamento negli Stati membri e di un eventuale accordo internazionale sugli idrofluorocarburi, se del caso. Alla luce di tale relazione, la Commissione presenta, se del caso, una proposta legislativa al Parlamento europeo e al Consiglio allo scopo di: a) modificare il metodo di assegnazione delle quote; b) stabilire un metodo appropriato di distribuzione di eventuali proventi”.

La presente relazione si basa su lavori tecnici esterni svolti per la Commissione e su un'ampia consultazione di tutti i soggetti interessati, tra cui un sondaggio online delle imprese interessate e le deliberazioni prese all'interno del Forum consultivo<sup>6</sup> istituito a norma dell'articolo 23 del regolamento sui gas fluorurati.

## **2. Descrizione del metodo di assegnazione delle quote**

In base al regolamento sui gas fluorurati, le quote sono assegnate:

- alle imprese “già consolidate sul mercato” sulla base della “clausola di anteriorità”, vale a dire che per il periodo 2015-2017 le quote annuali sono state assegnate in base alle attività di ogni produttore e importatore di HFC sfusi dell'UE realizzate nel periodo 2009-2012, come indicato nel precedente regolamento (CE) n. 842/2006 su alcuni gas fluorurati a effetto serra. A partire dal 2018, e successivamente ogni tre anni, le quote verranno ricalcolate sulla base di dati più recenti;
- da una riserva, sulla base delle dichiarazioni annuali delle imprese che comunicano il loro fabbisogno di quote. Fino al 2018, tale riserva è *di fatto* destinata esclusivamente ai “nuovi entranti”, ovvero le imprese che non hanno dichiarato nel periodo 2009-2012. A partire dal 2018, i nuovi entranti e le imprese già consolidate sul mercato potranno acquisire quote dalla riserva su un piano di parità.

Le quote assegnate alle imprese già consolidate possono essere cedute ad altre imprese. Per contro, le quote della riserva non possono essere cedute. In questo modo si impedisce alle imprese che non operano nel settore degli HFC di richiedere quote gratuite al solo scopo di vendere tali diritti.

Gli HFC non entrano nell'UE soltanto attraverso l'importazione di gas sfusi; essi sono anche contenuti all'interno di apparecchiature importate. Se le apparecchiature che utilizzano HFC potessero essere importate senza restrizioni, ciò comprometterebbe l'integrità ambientale della riduzione graduale degli HFC e sarebbe ingiusto nei confronti dei produttori dell'Unione europea di apparecchiature che utilizzano HFC acquistati sul mercato dell'UE soggetto alla riduzione graduale. Il regolamento sui gas fluorurati prevede quindi che gli HFC contenuti in impianti di refrigerazione, condizionamento d'aria e a pompa di calore (le cosiddette “apparecchiature RAC”) immessi sul mercato siano contabilizzati nel sistema di quote a partire dal 1° gennaio 2017. Per gli importatori di apparecchiature contenenti HFC ciò

---

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/clima/events/articles/0106\\_it](https://ec.europa.eu/clima/events/articles/0106_it)

significa che hanno bisogno dell'autorizzazione dei detentori di quote per utilizzare le quote di questi ultimi per le proprie importazioni<sup>7</sup>.

Al momento dell'adozione del regolamento sui gas fluorurati, l'opzione di assegnare quote direttamente agli importatori di apparecchiature sulla base della clausola di anteriorità è stata scartata per mancanza di dati. Sia i detentori di quote già consolidati sul mercato, sia i nuovi entranti possono autorizzare l'utilizzo delle proprie quote agli importatori di apparecchiature, ma i nuovi entranti devono anche documentare la fornitura fisica dei relativi quantitativi di gas per dimostrare di essere attivi nel commercio dei gas. Un'autorizzazione è detratta dalle quote del detentore di quote nell'anno in cui è concessa. Per l'importatore di apparecchiature, invece, non vi è alcun limite di tempo per il suo utilizzo. Un'autorizzazione concessa nel 2015, quindi, può essere utilizzata nel 2017 o negli anni successivi.

### 3. Valutazione del metodo di assegnazione delle quote

#### a. Detentori di quote e utilizzo delle quote

Attualmente, sono interessate dal metodo di assegnazione delle quote circa 1 100 imprese, di cui circa i due terzi sono "detentori di quote" di HFC (produttori e/o importatori di gas sfusi), mentre le restanti imprese sono importatrici di apparecchiature<sup>8</sup>. 78 imprese già consolidate sul mercato hanno ricevuto una quota ogni anno sulla base delle loro attività correlate agli HFC nel periodo 2009-2012<sup>9</sup>. Il numero di nuovi entranti è notevolmente maggiore e cresce ogni anno. Nel 2017, le nuove imprese entranti sono state 579, pari a un incremento del 73% dal 2015. Alcuni di questi nuovi entranti sembrano essere legati tra loro e/o a operatori del mercato già consolidati.

Il metodo di assegnazione per le imprese già consolidate sul mercato, basato sul consumo storico, concede alle imprese esistenti una posizione iniziale stabile sul mercato. Col passar del tempo la percentuale di quote disponibili per tali imprese consolidate diminuirà più velocemente rispetto al mercato globale (in quanto si riduce seguendo i passi della riduzione graduale), il che significa che la quota di mercato delle quote assegnate alle attuali aziende consolidate si ridurrà col tempo. Gli importi riservati ai nuovi entranti rappresentavano l'11% della quota complessiva all'inizio del processo di riduzione graduale nel 2015. Grazie alla procedura per la determinazione delle quote<sup>10</sup>, gli importi *assoluti* disponibili da questa riserva rimarranno più o meno stabili nel tempo. D'altra parte, poiché il mercato globale si sta contraendo a seguito della progressiva riduzione degli HFC, la percentuale *relativa* delle quote assegnate a partire dalla riserva per i nuovi entranti aumenterà nel corso degli anni. A titolo di esempio, oltre il 50% delle quote totali sarà assegnato a partire dalla riserva nel 2030, ultimo anno della riduzione graduale<sup>11</sup>.

È evidente che, di solito, le dichiarazioni del fabbisogno futuro presentate dalle imprese per ottenere le quote dalla riserva non si basano su una valutazione realistica delle vendite

---

<sup>7</sup> A meno che gli HFC così importati non siano stati precedentemente immessi sul mercato nell'UE, esportati e caricati nell'apparecchiatura prima della sua importazione.

<sup>8</sup> Stima basata sulle dichiarazioni annuali per le quote e sulla comunicazione aziendale annuale ex-post da parte degli importatori di apparecchiature a norma dell'articolo 19 del regolamento (UE) n. 517/2014.

<sup>9</sup> Inizialmente 79 nella decisione di esecuzione della Commissione 2014/774/UE, ma un'impresa si è fusa con un'altra impresa già consolidata nel 2015. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:JOL\\_2014\\_318\\_R\\_0008](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:JOL_2014_318_R_0008)

<sup>10</sup> A norma dell'articolo VI, del regolamento (UE) n. 517/2014.

<sup>11</sup> Secondo il metodo di calcolo previsto nell'allegato VI del regolamento (UE) n. 517/2014.

previste. Solo le nuove imprese entranti (che inizialmente cercavano di raggiungere l'11% del mercato) hanno richiesto quote diverse volte superiori all'importo totale disponibile per l'intero mercato dell'UE. Le eccessive richieste da parte delle imprese, come nel caso appena menzionato, fanno sì che soltanto poche imprese ricevano i quantitativi richiesti. Tutte le altre imprese che cercano di ottenere quote dalla riserva ricevono la stessa quota percentuale<sup>12</sup>. Poiché il numero di richieste aumenta ogni anno mentre l'ammontare della riserva rimane per lo più invariato, la quota massima assegnata a ogni impresa a partire dalla riserva diminuisce di anno in anno.

Ogni tre anni, un ciclo di ricalcolo per l'assegnazione delle quote in base al consumo realizzato negli anni precedenti trasformerà i nuovi entranti in operatori consolidati. A titolo di esempio, i nuovi entranti che hanno iniziato a operare nel 2015 diventeranno operatori consolidati a partire dal 2018 e riceveranno le quote sulla base dei quantitativi di HFC che hanno immesso legalmente sul mercato. Al tempo stesso, avranno la possibilità di ottenere ulteriori quote provenienti dalla riserva.

L'unico anno per il quale sono disponibili i dati sulle comunicazioni aziendali *ex-post* è il 2015<sup>13</sup>. Tali dati mostrano che la riduzione graduale era stata raggiunta e superata nel 2015. I quantitativi totali comunicati erano al di sotto del limite consentito dell'8%<sup>14</sup>. Fra le diverse imprese che non hanno utilizzato interamente le quote loro assegnate, i nuovi entranti sono stati in generale meno efficienti delle aziende già consolidate. Le parti interessate hanno rilevato che probabilmente ciò è dovuto i) a una mancanza di comprensione delle nuove norme, compresa la differenza tra quote e autorizzazioni, ii) alla necessità di garantire anche il rispetto degli obblighi REACH che alcuni nuovi entranti potrebbero non aver compreso al momento della richiesta di quote nonché iii) al fatto che molte imprese si fossero preparate per la riduzione graduale aumentando le loro importazioni nel 2014, appena prima dell'inizio della riduzione graduale (per cui potrebbero non aver avuto più bisogno dell'intera quota nel 2015). Diverse parti interessate hanno anche evidenziato che sarà ancora necessario l'impegno di tutti affinché tutti i soggetti sul mercato, soprattutto i fabbricanti di apparecchiature pre-caricate e i loro importatori nonché i nuovi entranti, comprendano meglio il loro ruolo nel processo di riduzione graduale degli HFC<sup>15</sup>.

Nel 2015 solo poche imprese hanno superato il limite delle loro quote. La Commissione ha indagato sui casi di non conformità, sostenuti dalle autorità degli Stati membri, al fine di imporre sanzioni in linea con il regolamento sui gas fluorurati (deducendo due volte il quantitativo in eccesso dalla quota futura dell'impresa) e garantendo l'applicazione di sanzioni anche a livello nazionale. La non conformità è rilevata confrontando le quote assegnate e i valori comunicati verificati da un revisore indipendente. Inoltre, la dogana può controllare se gli importatori di gas sfusi e apparecchiature contenenti HFC siano iscritti nel Registro HFC e dispongano di una quota o di autorizzazioni.

---

<sup>12</sup> Leggermente di più della quota percentuale in quanto il meccanismo di assegnazione prevede diverse tornate di assegnazione nelle quali le quote avanzate dalla prima tornata vengono ridistribuite nelle tornate successive (cfr. allegato VI del regolamento sui gas fluorurati)

<sup>13</sup> A norma dell'articolo 19, del regolamento (UE) n. 517/2014.

<sup>14</sup> DG CLIMA, ottobre 2016: [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/phase-down\\_progress\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/phase-down_progress_en.pdf)

<sup>15</sup> Forum consultivo, 1° dicembre 2016. [https://ec.europa.eu/clima/events/articles/0106\\_it](https://ec.europa.eu/clima/events/articles/0106_it)

### ***b. Trasferimenti di quota e autorizzazioni***

La possibilità per gli operatori consolidati di trasferire quote non ha modificato significativamente la distribuzione delle quote fra le imprese. I trasferimenti si sono limitati in larghissima misura a poche operazioni tra i principali operatori consolidati, in parte a causa della ristrutturazione, in parte per il numero di imprese che hanno abbandonato il mercato. Oltre a queste particolari operazioni, non sembrava esserci una grande volontà di scambiare quote con altri operatori del mercato.

Al contrario, l'opzione di rilasciare autorizzazioni di quote è stata ampiamente utilizzata nel 2015 e nel 2016, quando diversi importatori di apparecchiature si stavano preparando per l'obbligo di disporre di autorizzazioni per l'importazione di impianti di refrigerazione, condizionamento d'aria e a pompa di calore dal 1° gennaio 2017. Della quota totale, il 9% e il 12% sono stati autorizzati a importatori di apparecchiature rispettivamente nel 2015 e nel 2016. Per fare un confronto, la quota di HFC in impianti di refrigerazione, aria condizionata e a pompa di calore importati rispetto alla fornitura totale di HFC all'Unione europea nel 2015 è stata del 7%, secondo le comunicazioni delle imprese. Nonostante queste attività di preparazione, nell'indagine alcuni importatori di apparecchiature hanno espresso una serie di riserve legate alla corretta comprensione delle regole, alle difficoltà incontrate nel pianificare la loro domanda o nel trovare detentori di quote disposti a vendere autorizzazioni nonché ai prezzi elevati per l'acquisto di queste ultime. Al fine di rispondere a tali preoccupazioni, il Registro HFC<sup>16</sup> è stato modificato per consentire la delega delle autorizzazioni, in modo tale che un'impresa possa coordinare l'acquisto di autorizzazioni per un gruppo di importatori. Ad esempio, i fabbricanti stranieri di apparecchiature possono ottenere le autorizzazioni pertinenti e delegarle ulteriormente alle imprese importatrici. Questa nuova funzionalità dovrebbe facilitare la conformità, in particolare per gli importatori di piccoli quantitativi, generalmente PMI e microimprese. Tale misura è stata accolta molto favorevolmente dalle organizzazioni delle parti interessate<sup>14</sup>.

### ***c. Andamento dei prezzi***

Il settore che utilizza HFC è piuttosto complesso e coinvolge diversi tipi di imprese: produttori di HFC (operatori globali), fabbricanti di vari tipi di apparecchiature o prodotti (globali), importatori di apparecchiature o prodotti (UE), distributori di gas sfusi (UE), imprese di installazione e servizio tecnico di apparecchiature (UE) e utenti finali di varie apparecchiature (EU). Al fine di seguire l'impatto del sistema delle quote, viene monitorato l'andamento dei prezzi - per diversi tipi di HFC e a diversi livelli nella catena del valore - in base ai dati ottenuti da produttori di gas refrigeranti, distributori di gas e fabbricanti di apparecchiature. Sebbene non sia possibile trarre conclusioni definitive in questa fase iniziale del processo di riduzione graduale, è comunque possibile osservare una tendenza generalizzata al rialzo dei prezzi dal 2014. Tale aumento è più evidente nei prezzi d'acquisto dei distributori di gas e in misura minore delle imprese di assistenza tecnica, mentre non è (ancora) altrettanto evidente per il gas acquistato da fabbricanti di apparecchiature con sede nell'UE, probabilmente per effetto degli accordi a lungo termine con i produttori di gas. Gli aumenti di prezzo osservati variano per i diversi tipi di HFC e generalmente sono maggiori per gli HFC con elevato potenziale di riscaldamento globale (GWP). È anche opportuno sottolineare che i costi per ottenere le autorizzazioni di importazione di apparecchiature

---

<sup>16</sup> A norma dell'articolo 17, del regolamento (UE) n. 517/2014.

contenenti HFC sembrano essere simili agli aumenti dei prezzi degli HFC sfusi a livello di distribuzione, se convertiti in EUR/t CO<sub>2</sub>eq.

Tali aumenti di prezzo sono una conseguenza prevista e auspicabile della misura di riduzione graduale degli HFC; tale misura di mercato, infatti, puntava a limitare la fornitura di gas ad elevato potenziale di riscaldamento globale al fine di stimolare l'innovazione e l'utilizzo di sostanze con un GWP inferiore e di alternative prive di HFC. Nel contempo, dal momento che le quote sono assegnate gratuitamente, alcuni operatori possono trarre vantaggio da questi aumenti di prezzo. Alcune parti interessate hanno sottolineato che i detentori di quote ne stavano beneficiando e che sarebbe più sensato invece creare un sistema che generi introiti da poter utilizzare per sostenere il processo di riduzione degli HFC a livello nazionale e internazionale e nel quale anche gli importatori di apparecchiature possano ottenere le proprie quote<sup>14</sup>.

#### **4. Costi di attuazione del regolamento negli Stati membri**

Il regolamento sui gas fluorurati si basa in larga misura sugli obblighi già istituiti dal precedente regolamento (CE) n. 842/2006<sup>17</sup>, in particolare per quanto riguarda la prevenzione delle emissioni causate dalle apparecchiature, come ad esempio i controlli di eventuali perdite e le riparazioni, i programmi di certificazione e formazione negli Stati membri, l'etichettatura delle apparecchiature, le attività di comunicazione e la valorizzazione del fine vita. In una valutazione del precedente regolamento (CE) n. 842/2006, i costi a carico delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri per l'attuazione e l'applicazione di queste misure sono stati stimati a 11,4 milioni di EUR l'anno<sup>18</sup>. Tale importo include i costi per il personale delle autorità, per le misure di sensibilizzazione e quelle di esecuzione, come ad esempio le ispezioni.

La principale novità del regolamento sui gas fluorurati, vale a dire la riduzione graduale degli HFC, non ha aumentato significativamente i costi per le amministrazioni pubbliche degli Stati membri. Poiché il processo di riduzione graduale è gestito a livello centrale dalla Commissione europea<sup>19</sup>, tali costi sono sostenuti dal suo bilancio amministrativo pluriennale esistente. La Commissione europea, in particolare:

- gestisce il portale sui gas fluorurati e il Registro HFC per la registrazione delle imprese, delle quote, dei trasferimenti di quote e delle autorizzazioni di quote;
- gestisce le dichiarazioni di quota ex ante per le quote, ricalcolando i nuovi valori di riferimento delle quote ogni tre anni e caricando le nuove quote annualmente;
- supervisiona le comunicazioni annuali ex post da parte delle imprese in un sistema gestito dall'Agenzia europea dell'ambiente;
- controlla, sulla base di comunicazioni ex post, se le imprese hanno rispettato i limiti delle proprie quote e applica sanzioni sotto forma di detrazioni dalle assegnazioni delle quote future;
- controlla, sulla base di comunicazioni ex post, se gli importatori di apparecchiature contenenti HFC sono in possesso delle autorizzazioni di quota necessarie; e

---

<sup>17</sup> GU L 161 del 14.6.2006, pag. 1.

<sup>18</sup> Öko-Recherche et al. (2011). [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/2011\\_study\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/2011_study_en.pdf)

<sup>19</sup> Oltre che dall'Agenzia europea dell'ambiente.

- fornisce indicazioni alle imprese sull'uso del portale dei gas fluorurati e del Registro HFC e sugli obblighi connessi al sistema delle quote.

I costi per gli Stati membri in relazione al processo di riduzione graduale degli HFC si limitano quindi ai costi sostenuti per fornire ulteriori indicazioni alle parti interessate, assicurare controlli efficaci alle frontiere - erogando tra l'altro corsi di formazione per i funzionari doganali - e per dare seguito ai problemi di non conformità, compreso il commercio illegale.

Più in generale, i costi per l'attuazione delle misure già incluse nel precedente regolamento (CE) n. 842/2006 a carico del settore sono stati stimati in precedenza a circa 1 miliardo di EUR nel 2015, che salirà a 1,5 miliardi di EUR nel 2030<sup>20</sup>. Inoltre, i costi connessi alla riduzione graduale degli HFC sono stati stimati a circa 1,5 miliardi di EUR/anno<sup>21</sup>. Tuttavia, in realtà i costi dovrebbero essere inferiori. La prima cifra si basa sul presupposto che l'utilizzo di HFC non diminuirà fino al 2030, ma con l'avvio del processo di riduzione graduale a norma del nuovo regolamento il loro utilizzo si vedrà ridotto drasticamente. La seconda cifra si basa prudentemente sulle informazioni disponibili nel solo 2010. Non tiene quindi conto delle nuove tecnologie emerse da allora e della tendenza al ribasso dei costi delle tecnologie rispettose del clima. Ancora, se si confrontano queste cifre con la significativa riduzione delle emissioni ottenuta, le misure sui gas fluorurati sono molto convenienti rispetto alle potenziali azioni in altri settori. In base alla tecnologia disponibile nel 2010, i costi medi di abbattimento sono stati stimati a 16 EUR/tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente<sup>3</sup>. La maggior efficienza energetica probabilmente compenserà i costi di investimento iniziale aggiuntivi.

## 5. Costi dell'emendamento di Kigali al protocollo di Montreal

Si ritiene che l'attuazione dell'emendamento di Kigali eviterà un aumento della temperatura di quasi 0,5 gradi Celsius entro la fine del secolo, contribuendo così in modo significativo al conseguimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi sul clima. Il regolamento sui gas fluorurati consentirà all'UE di rispettare i propri impegni in virtù dell'emendamento di Kigali fino al 2030, ultimo anno per il quale è previsto un obiettivo nel regolamento sui gas fluorurati. L'emendamento di Kigali garantirà inoltre che tutti gli altri paesi ratificanti adottino misure volte a ridurre gli HFC, consentendo così alle imprese europee di trovarsi su un piano di maggior parità con i loro concorrenti all'estero. Inoltre, la transizione globale verso tecnologie rispettose del clima dovrebbe favorire l'aumento degli investimenti in innovazione e la riduzione dei prezzi di tecnologie alternative grazie alle economie di scala. In questo modo si creeranno opportunità commerciali per i soggetti più dinamici, come ad esempio l'industria dell'UE.

Una delle conseguenze dell'emendamento di Kigali è che, in futuro, gli Stati membri dovranno contribuire maggiormente al Fondo multilaterale. Non è possibile calcolare gli importi esatti in questo momento; essi dipenderanno infatti dai futuri negoziati, che si svolgono ogni tre anni fra i paesi sviluppati e i paesi in via di sviluppo del protocollo di Montreal nonché da parametri dettagliati quali i criteri di ammissibilità dei costi per la riduzione graduale degli HFC, non ancora concordati.

---

<sup>20</sup> Öko-Recherche et al. (2011). [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/2011\\_study\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/2011_study_en.pdf)

<sup>21</sup> Commissione europea - COM (2012) 643 final - Valutazione di impatto (2012). [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/legislation/docs/swd\\_2012\\_364\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/legislation/docs/swd_2012_364_en.pdf)

Ciononostante, prima della riunione di Kigali l'organismo tecnico del protocollo di Montreal, il gruppo di valutazione tecnologica ed economica (Technology and Economic Assessment - TEAP), ha effettuato una stima delle fasce di costo fino al 2050 per le quattro proposte di emendamento sugli HFC per favorire i negoziati<sup>22</sup>. Queste stime approssimative possono dare un'idea dell'entità del finanziamento necessario. Dall'analisi del TEAP<sup>23</sup> è emerso che il costo varia fra tra 3 200-5 000 milioni di EUR per la proposta più economica e 8 800-13 400 milioni di EUR per quella più dispendiosa. Considerando gli obblighi approvati nell'emendamento Kigali, i costi probabilmente supereranno la stima più bassa ma saranno notevolmente inferiori alla stima più alta. Pur sottolineando l'elevato livello di incertezza di queste approssimazioni, il finanziamento annuale necessario probabilmente sarebbe di almeno 100 milioni di EUR, di cui circa il 50% dovrebbe essere coperto dal contributo degli Stati membri in base al criterio di ripartizione determinato dalle Nazioni Unite<sup>24</sup>.

Questo importo sembra piuttosto modesto rispetto all'impegno dei paesi sviluppati nel contesto dell'accordo di Parigi di mettere a disposizione 100 miliardi di dollari all'anno per i finanziamenti in materia di clima fino al 2025.

## 6. Conclusioni

Nel momento in cui si scrive è stato completato solo un intero ciclo "annuale" della riduzione graduale degli HFC<sup>25</sup> e il processo che include anche gli impianti di refrigerazione, aria condizionata e a pompa di calore è iniziato solo molto di recente, il 1° gennaio 2017. Vi sono inoltre indicazioni che i dati attualmente disponibili siano ancora influenzati da un'iniziale mancanza di comprensione da parte delle parti interessate. È quindi **troppo presto per una valutazione approfondita del funzionamento del meccanismo di riduzione graduale** e per apprezzare appieno tutti i possibili effetti del metodo scelto per l'assegnazione delle quote.

Tuttavia, l'analisi realizzata e la consultazione delle parti interessate indicano che **il processo di riduzione graduale funziona come previsto**. L'andamento dei prezzi è pienamente in linea con le previsioni e la conformità al limite totale di HFC per l'UE è buona. Il metodo di assegnazione scelto consente da una parte la stabilità del mercato e, dall'altra, la flessibilità necessaria affinché nuovi soggetti entrino nel mercato.

Pur rilevando che le imprese dovranno ridurre le loro vendite di HFC nell'ambito del processo di riduzione graduale, **l'assegnazione di quote gratuite può avvantaggiare alcuni soggetti**

---

<sup>22</sup> Decisione EX.III/1 Relazione del gruppo di lavoro UNEP TEAP, 2016: On the climate benefits and costs of reducing hydrofluorocarbons under the Dubai Pathway [Sui benefici climatici e i costi della riduzione degli idrofluorocarburi in virtù del processo di Dubai.] [http://conf.montreal-protocol.org/meeting/mop/mop-28/presentation/Background%20Documents%20are%20available%20in%20English%20only/TEAP\\_ExIII-1\\_Report\\_Sept-2016.pdf](http://conf.montreal-protocol.org/meeting/mop/mop-28/presentation/Background%20Documents%20are%20available%20in%20English%20only/TEAP_ExIII-1_Report_Sept-2016.pdf)

<sup>23</sup> Si tenga presente che i calcoli non sono basati sugli obblighi esatti delle proposte dell'emendamento di Kigali. Oltre alle incertezze legate alla produzione di tali proiezioni a lungo termine, un'ulteriore limitazione è costituita dal fatto che diversi costi quali la preparazione dei progetti, lo sviluppo di capacità, il rafforzamento istituzionale ecc. non siano stati inclusi nell'analisi e che siano state utilizzate le attuali indicazioni sui costi del Fondo multilaterale (MLF) per le conversioni da idroclorofluorocarburi (HCFC), che possono essere impostate in modo diverso per gli HFC.

<sup>24</sup> Risoluzione ONU (2015) adottata dall'Assemblea generale il 23 dicembre 2015: 70/245. Tabelle delle quote per la distribuzione delle spese delle Nazioni Unite [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/245](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/245)

<sup>25</sup> Un ciclo "annuale" del processo di riduzione graduale prevede la distribuzione delle quote, l'utilizzo delle quote, la comunicazione aziendale *ex post* e il successivo controllo della conformità da parte della Commissione. Il ciclo completo si svolge nell'arco di circa due anni.

**sul mercato più di altri.** Inoltre, la disponibilità di quote gratuite dalla riserva su semplice richiesta ha aumentato significativamente il numero di soggetti con quote esigue. Occorrerà monitorare ulteriormente l'evoluzione della situazione nei prossimi anni per i piccoli e per i nuovi importatori di gas. Inoltre, la situazione di mercato degli importatori di apparecchiature che nell'attuale sistema di assegnazione delle quote dipendono dai detentori di quote per ottenere le autorizzazioni per le loro importazioni, richiede anch'essa un controllo continuo.

Il metodo attuale consente, per mezzo del portale online sui gas fluorurati<sup>26</sup> l'attuazione del sistema delle quote da parte della Commissione europea con oneri o costi supplementari trascurabili per gli Stati membri, favorendo così la riuscita del processo di riduzione graduale degli HFC e salvaguardando l'ambizione ambientale. La maggior parte dei costi ricorrenti negli Stati membri deriva dagli obblighi già istituiti dal precedente regolamento (CE) n. 842/2006. Ad ogni modo, in futuro si chiederanno agli Stati membri maggiori contributi per il Fondo multilaterale al fine di finanziare l'emendamento di Kigali, in linea con i loro obblighi sanciti nel protocollo di Montreal.

Alla luce delle conclusioni di cui sopra, **la Commissione non intende modificare il metodo di assegnazione delle quote in questo momento.** Si impegnerà invece per favorire la corretta attuazione del metodo esistente e per aiutare tutte le parti interessate a comprendere meglio e ad adempiere i loro obblighi, garantendo così il successo del processo di riduzione graduale degli HFC dell'UE. Nel contempo, **la Commissione continuerà a monitorare attentamente il funzionamento del metodo di assegnazione e i suoi effetti**, pur rilevando la necessità di un riesame completo del regolamento sui gas fluorurati entro il 31 dicembre 2022.

---

<sup>26</sup> Il portale dei gas fluorurati include il Registro HFC a norma dell'articolo 17 del regolamento (UE) n. 517/2014 e fornisce il link allo strumento di comunicazione a norma dell'articolo 1 del regolamento di esecuzione (UE) n. 1191/2014 della Commissione.  
<https://webgate.ec.europa.eu/ods2/resources/home?domainKey=fgas>