



Bruxelles, 25.9.2019
COM(2019) 427 final

2019/0202 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato misto istituito dall'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, riguardo alla modifica degli allegati I e II dell'accordo

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di comitato misto istituito dall'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 al fine di modificare gli allegati I e II dell'accordo.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. 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

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 ("l'accordo") è volto a collegare il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra dell'UE ("ETS dell'UE") con quello svizzero, permettendo di scambiare le quote assegnate in un sistema e utilizzarle a fini di conformità nell'altro per ampliare le opportunità di mitigazione dei cambiamenti climatici. L'accordo entrerà in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo allo scambio degli strumenti di ratifica o approvazione delle parti.

2.2. Modifiche degli allegati

Il comitato misto istituito dall'articolo 12 dell'accordo è incaricato di gestire l'accordo e di provvedere alla corretta applicazione dello stesso. Può decidere di adottare nuovi allegati o di modificare quelli vigenti, nonché di esaminare le proposte di modifica degli articoli dell'accordo, facilitare lo scambio di opinioni in merito alla legislazione delle parti e procedere a revisioni dell'accordo.

Il comitato misto è un organo bilaterale composto da rappresentanti delle parti (l'UE e la Confederazione svizzera). Le decisioni che adotta sono concordate da entrambe le parti.

In virtù dell'articolo 13, paragrafo 2, il comitato misto può decidere di adottare un nuovo allegato o di modificare un allegato vigente dell'accordo. Per garantire che i sistemi di scambio di quote di emissione collegati siano compatibili, l'articolo 2 dell'accordo stabilisce che l'ETS dell'UE e l'ETS della Svizzera devono rispettare i criteri essenziali di cui all'allegato I dell'accordo. Conformemente all'articolo 10, entrambi i sistemi possono adottare disposizioni più rigorose rispetto ai criteri essenziali di cui all'allegato I. La maggior parte delle modifiche proposte riguarda i criteri essenziali di cui all'allegato I.

Per consentire l'entrata in vigore dell'accordo di collegamento, la Svizzera era tenuta ad adottare una legislazione nazionale che soddisfacesse i criteri essenziali nel loro insieme, in particolare al fine di includere il trasporto aereo nel suo ETS. Alcune delle modifiche dell'allegato I proposte introducono o correggono i riferimenti alla legislazione svizzera.

Inoltre, dopo la firma dell'accordo, la legislazione dell'UE in materia di monitoraggio e comunicazione, verifica e accreditamento e relativa all'inclusione del trasporto aereo nell'ETS dell'UE è stata modificata.

L'allegato I è modificato anche per includere ulteriori criteri essenziali relativi alla riserva stabilizzatrice del mercato, alla sorveglianza del mercato e alla cooperazione. Per quanto riguarda i criteri essenziali relativi alla copertura delle attività di trasporto aereo e al fine di garantire che i voli tra l'UE e la Svizzera siano adeguatamente disciplinati, i voli in partenza dagli aerodromi situati in territorio svizzero e diretti verso aerodromi dell'UE saranno esentati dalla legislazione delegata in modo che, a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di collegamento, l'ETS dell'UE disciplinerà solo i voli in partenza dal SEE e diretti agli aerodromi situati in territorio svizzero, mentre l'ETS della Svizzera disciplinerà quelli in partenza dalla Svizzera e diretti agli aerodromi situati nel SEE. Un nuovo criterio per la restituzione delle quote di emissione degli operatori aerei chiarisce le modalità di esecuzione nei due sistemi.

Sia l'UE che la Svizzera rafforzeranno i rispettivi sistemi per il prossimo periodo di scambio successivo al 2020. La legislazione dell'UE per il periodo 2021-2030 è già entrata in vigore, mentre in Svizzera è ancora in corso la procedura legislativa per il periodo successivo al 2020. Alcune delle modifiche dell'allegato I proposte rispecchiano le modifiche apportate all'ETS dell'UE per il periodo 2021-2030. Al fine di garantire che l'ETS dell'UE e l'ETS della Svizzera continuino a essere compatibili nel periodo 2021-2030, è aggiunta una parte introduttiva nell'allegato I, parte A, relativa agli impianti fissi. Nella parte introduttiva si auspica una revisione dei criteri essenziali in modo da preservare almeno l'integrità dei rispettivi impegni delle parti in materia di riduzione delle emissioni interne nonché l'integrità e il regolare funzionamento dei rispettivi mercati del carbonio, evitando la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e la distorsione della concorrenza tra i sistemi collegati. Inoltre, le modifiche apportate ai criteri essenziali relativi ai limiti massimi, all'uso dei crediti internazionali e al livello dell'assegnazione a titolo gratuito nell'ambito dell'ETS svizzero confermano la compatibilità dei sistemi.

Una modifica della parte C dell'allegato I, relativa ai registri, precisa che le emissioni del 2020 possono essere coperte solo da quote rilasciate nel periodo 2013-2020. Un'altra modifica impone un intervallo minimo di 24 ore tra l'avvio e l'esecuzione di un trasferimento di quote da un conto all'altro.

Considerato il ruolo delle autorità svizzere nella conduzione delle aste (allegato I, parte D) sul mercato svizzero, sembra opportuno che le autorità con funzioni di vigilanza del mercato siano tenute informate sulla metodologia relativa allo scostamento del prezzo di aggiudicazione dell'asta rispetto al prezzo delle quote sul mercato secondario, così da garantire l'integrità delle aste.

Se del caso, si precisa che i riferimenti alla legislazione sono quelli in vigore alla data di entrata in vigore dell'accordo.

Infine, l'allegato II contiene un testo introduttivo ove si precisa che il collegamento tra l'ETS dell'UE e l'ETS della Svizzera sarà reso operativo in via provvisoria a decorrere dal maggio 2020, prima dell'attuazione del collegamento permanente dei registri.

2.3. L'atto previsto del comitato misto

Nella sua seconda riunione in programma in dicembre 2019, il comitato misto sarà chiamato ad adottare una decisione a norma dell'articolo 13, paragrafo 2, dell'accordo di collegamento recante modifica degli allegati I e II dell'accordo ("atto previsto").

L'obiettivo dell'atto previsto è modificare gli allegati I e II dell'accordo di collegamento per allinearli alla legislazione in vigore nell'UE¹ e in Svizzera. La modifica dell'allegato I garantirà la compatibilità necessaria dei due sistemi di scambio di quote di emissione, come previsto dall'articolo 25 della direttiva 2003/87/CE, e introdurrà i riferimenti normativi corretti per ciascun criterio essenziale. La modifica dell'allegato II offre una soluzione provvisoria per collegare i registri di entrambi i sistemi prima che diventi operativo il collegamento permanente.

L'atto previsto vincolerà le parti in forza dell'articolo 2 dell'accordo, il quale dispone: "I sistemi di scambio di quote di emissione delle parti [...] rispettano almeno i criteri essenziali di cui all'allegato I."

3. POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

La decisione del Consiglio basata sulla presente proposta della Commissione stabilisce la posizione dell'Unione europea in merito alla decisione del comitato misto che mira a modificare gli allegati I e II dell'accordo di collegamento.

L'accordo di collegamento è stato firmato nel 2017 e potrebbe, dal punto di vista dell'UE, non tenere conto degli sviluppi della legislazione dell'Unione europea, quali la revisione della direttiva ETS dell'UE per il periodo successivo al 2021, la riserva stabilizzatrice del mercato e la pertinente legislazione concernente il settore del trasporto aereo. La Svizzera ha adottato solamente nel marzo 2019 la legislazione pertinente che rende compatibili i due sistemi, ma che include anche il settore del trasporto aereo nell'ambito di applicazione del sistema di scambio delle quote di emissione nazionale.

In assenza di una modifica degli allegati I e II dell'accordo di collegamento, la compatibilità dei due sistemi non sarebbe garantita né sarebbe possibile stabilire un collegamento tra i registri dell'ETS della Svizzera e l'ETS dell'UE.

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, in particolare come mezzo per realizzare gli obiettivi in materia di clima dell'accordo di Parigi. A tale proposito, l'articolo 25 della direttiva istitutiva dell'ETS dell'UE ne consente il collegamento ad altri sistemi di scambio, a condizione che siano vincolanti, compatibili e prevedano un limite massimo assoluto di emissioni, come nel caso del sistema svizzero.

¹ Regolamento (UE) 2017/2392 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, recante modifica della direttiva 2003/87/CE al fine di mantenere gli attuali limiti dell'ambito di applicazione relativo alle attività di trasporto aereo e introdurre alcune disposizioni in vista dell'attuazione di una misura mondiale basata sul mercato a decorrere dal 2021 (GU L 350 del 29.12.2017, pag. 7); decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2015, 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 e recante modifica della direttiva 2003/87/CE (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 264 del 9.10.2015, pag. 1); direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e la decisione (UE) 2015/1814 (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 76 del 19.3.2018, pag. 3).

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono "*le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo*".

Rientrano nel concetto di "*atti che hanno effetti giuridici*" gli atti che producono effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale che disciplinano l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante a norma del diritto internazionale ma che "*sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione*"².

4.1.2. Applicazione al caso di specie

Il comitato misto è un organo istituito in forza dell'articolo 12 dell'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.

L'atto che il comitato misto è chiamato ad adottare costituisce un atto avente effetti giuridici. L'atto previsto ha effetti giuridici in quanto riguarda modifiche degli allegati I e II dell'accordo di collegamento.

L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui si assume una posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o è costituito da due componenti, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso di specie

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano l'ambiente.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 191 del TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve essere costituita dall'articolo 191 del TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

² Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Repubblica federale di Germania/Consiglio dell'Unione europea, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti da 61 a 64.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato misto istituito dall'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, riguardo alla modifica degli allegati I e II dell'accordo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 191, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) L'accordo tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera concernente il collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra³ ("l'accordo") è stato firmato il 23 novembre 2017 a norma della decisione (UE) 2017/2240 del Consiglio⁴.
- (2) Conformemente all'articolo 13 dell'accordo, il comitato misto può decidere di modificare gli allegati del medesimo.
- (3) Nel corso della riunione del xx xxxx 2019 il comitato misto sarà chiamato ad adottare la decisione relativa alla modifica degli allegati I e II dell'accordo.
- (4) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di comitato misto in quanto gli allegati vincoleranno l'Unione.
- (5) Una volta che il comitato misto avrà modificato opportunamente gli allegati I e II per tenere conto dei pertinenti sviluppi della legislazione, in particolare delle norme svizzere che estendono l'ETS della Svizzera al settore del trasporto aereo, saranno ritenute soddisfatte le condizioni per il collegamento previste dall'accordo e sarà pertanto opportuno che l'Unione proceda allo scambio degli strumenti di ratifica conformemente all'articolo 21 dell'accordo,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione nella seconda riunione del comitato misto istituito dall'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 riguardo alla modifica degli allegati I e II dell'accordo è quella di sostenere l'adozione, da parte del comitato misto, delle modifiche degli allegati I e II figuranti nell'appendice del progetto di decisione del comitato misto accluso alla presente decisione.

³ GU L 322 del 7.12.2017, pag. 3.

⁴ GU L 322 del 7.12.2017, pag. 1.

I rappresentanti dell'Unione in seno al comitato misto possono concordare modifiche marginali dell'allegato senza un'ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 2

La Commissione è destinataria della presente decisione.

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

La presente decisione è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente