

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.5.2007

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 15 maggio 2007

**relativa al piano nazionale di assegnazione delle quote di emissione dei gas a effetto serra
notificato dall'Italia a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del
Consiglio**

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 15 maggio 2007

relativa al piano nazionale di assegnazione delle quote di emissione dei gas a effetto serra notificato dall'Italia a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio

(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

vista 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 Consiglio¹, in particolare l'articolo 9, paragrafo 3,

considerando quanto segue:

- (1) Il piano nazionale di assegnazione dell'Italia per il periodo 2008-2012, elaborato ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2003/87/CE (di seguito "la direttiva"), è stato notificato alla Commissione con lettera del 15 dicembre 2006, protocollata il 21 dicembre 2006. Su richiesta della Commissione, l'Italia ha presentato ulteriori informazioni a complemento del piano notificato con lettera del 1° marzo 2007, protocollata il 2 marzo 2007, e successivamente con lettera del 23 marzo 2007, protocollata il 4 aprile 2007.
- (2) Il comitato sui cambiamenti climatici² ha preso in esame il piano nazionale di assegnazione e ha invitato la Commissione ad esaminare tutti i piani nazionali di assegnazione in maniera uniforme, coerente e valida. In questo contesto il comitato ha sottolineato l'importanza di utilizzare i valori delle emissioni verificate del 2005 come elemento importante di valutazione dei piani nazionali di assegnazione riferiti al secondo periodo di scambio. Il comitato sui cambiamenti climatici ha inoltre, *inter alia*, messo in evidenza l'importanza cruciale di disporre di dati di riferimento e di previsioni sulle emissioni che siano trasparenti e credibili e ha invitato la Commissione a tener conto di quanto sia importante preservare l'integrità del mercato

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 (GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32), modificata dalla direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, riguardo ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto (GU L 338 del 13.11.2004, pag. 18).

² Istituito a norma dell'articolo 9 della decisione n. 280/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, relativa ad un meccanismo per monitorare le emissioni di gas a effetto serra nella Comunità e per attuare il protocollo di Kyoto, GU L 49 del 19.2.2004, pag. 1.

interno, evitando indebite distorsioni della concorrenza. Il comitato ha espresso preoccupazione per il fatto che l'Italia si affida in maniera consistente ad altre politiche e misure per ridurre i gas serra sia nei settori non regolati dal sistema che in quelli regolati e ha sollecitato la Commissione ad esaminare con attenzione il contenuto di tali misure. Il comitato ha invitato la Commissione a valutare con attenzione se l'Italia è in grado di comprovare l'uso che intende fare dei meccanismi di Kyoto per realizzare l'obiettivo che le è stato attribuito nella decisione 2002/358/CE. Il comitato ha chiesto inoltre alla Commissione di esaminare i seguenti elementi: le regole che disciplinano la riserva di quote per i nuovi entranti, compresi i parametri di riferimento (*benchmark*) ad essi applicabili; l'impiego di fattori di emissione avanzati; le quote che l'Italia propone di assegnare al settore dell'acciaio e del cemento; l'impegno di riduzione richiesto al settore regolato dalla direttiva; il sistema di assegnazione delle quote a titolo oneroso e l'ammissibilità, alla luce del criterio n. 12 dell'allegato III della direttiva, del quantitativo massimo di CER³ e di ERU⁴ che i gestori saranno autorizzati ad usare rispetto alle quote assegnate a ciascun impianto, espresso in percentuale. Il comitato ha sollecitato la Commissione a garantire, nel contesto della valutazione del piano italiano, che l'Italia rispetti, relativamente agli impianti di combustione, l'ambito di applicazione definito negli orientamenti della Commissione del 2005 e coordinato nel corso della riunione del comitato sui cambiamenti climatici del 31 maggio 2006. Il parere del comitato sui cambiamenti climatici è stato preso in considerazione.

- (3) La Commissione rileva che l'impegno annuo dell'Italia ai fini di Kyoto per il periodo 2008-2012 è pari a 485,83 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente (di seguito "milioni di tonnellate"), mentre secondo i dati più recenti disponibili le emissioni totali annue di gas serra del 2004 erano pari a 582,5 milioni di tonnellate⁵. Il divario tra queste due cifre annue che l'Italia è tenuta a colmare ammonta pertanto a 96,67 milioni di tonnellate.
- (4) Il piano nazionale di assegnazione, compresa la quantità media annua complessiva di quote ivi indicata (209,0 milioni di tonnellate), è stato valutato in base ai criteri elencati all'allegato III della direttiva e all'articolo 10 della stessa, tenuto conto degli orientamenti della Commissione destinati ad assistere gli Stati membri nell'applicazione di tali criteri⁶. Alcuni elementi del piano nazionale di assegnazione

³ "Riduzioni certificate delle emissioni", articolo 3, lettera n), della direttiva.

⁴ "Unità di riduzione delle emissioni", articolo 3, lettera m), della direttiva.

⁵ Decisione 2006/944/CE della Commissione, del 14 dicembre 2006, recante determinazione dei livelli di emissione rispettivamente assegnati alla Comunità e a ciascuno degli Stati membri nell'ambito del protocollo di Kyoto ai sensi della decisione 2002/358/CE del Consiglio (GU L 358 del 16.12.2006, pag. 87); relazione COM(2006)658 def. del 27 ottobre 2006, tabella 1 dell'allegato al documento SEC(2006) 1412 del 27 ottobre 2006. L'impegno annuo ai fini dell'obiettivo di Kyoto per il periodo 2008-2012, espresso in termini assoluti, si ottiene dividendo per 5 il livello definitivo di emissioni assegnato all'Italia in termini di tonnellate di CO₂ equivalente per il primo periodo di impegno di limitazione o riduzione quantificata delle emissioni nell'ambito del protocollo di Kyoto fissato nell'allegato alla decisione 2006/944/CE, ovvero 485,826439 milioni di tonnellate (=2429,132197/5). Le emissioni totali annue di gas serra per il 2004 sono indicate nella terza colonna della tabella 1 dell'allegato alla relazione contenuta nel documento SEC(2006) 1412 del 27 ottobre 2006.

⁶ Comunicazione della Commissione sugli orientamenti destinati ad assistere gli Stati membri nell'applicazione dei criteri elencati all'allegato III della direttiva 2003/87/CE (COM(2003)830 def.) e comunicazione della Commissione "Orientamenti complementari sui piani nazionali di assegnazione per il periodo di scambio 2008-2012 nell'ambito del sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE" (COM(2005)703 def.).

sono stati ritenuti incompatibili con i suddetti criteri, in particolare con i criteri nn. 1, 6, 10 e 12 fissati nell'allegato III della direttiva.

- (5) Il piano nazionale di assegnazione dell'Italia non è conforme al criterio n. 1 del suddetto allegato III dato che la quantità totale di quote da assegnare secondo il piano nazionale non è compatibile con l'obiettivo fissato per l'Italia a norma della decisione 2002/358/CE e del protocollo di Kyoto. Si ritiene che le quote totali da assegnare siano superiori a quelle necessarie ai fini della rigida applicazione del criterio n. 1, visto che l'impiego che l'Italia intende fare delle altre politiche e misure nei settori che non ricadono nell'ambito della direttiva non è adeguatamente dimostrato. Gli Stati membri sono tenuti a comprovare l'intenzione di fare ricorso a tali politiche e misure e la valutazione della Commissione si basa, cumulativamente, in particolare sull'indicazione delle politiche e delle misure già attuate e di quelle supplementari, sul livello approssimativo delle emissioni attuali di gas serra prodotte dall'attività cui si riferisce ciascuna politica e misura e sulle riduzioni quantificate delle emissioni, su ipotesi e metodologie, su indicatori quantitativi finalizzati a dimostrare l'efficacia delle politiche e delle misure messe in atto, sulla maniera in cui le politiche e le misure trovano riscontro nelle previsioni delle emissioni presentate nel piano, su eventuali sviluppi e tendenze che possono contrastare gli effetti di riduzione delle emissioni e su ogni possibile effetto di sovrapposizione, nonché sulla maniera in cui sono stati eliminati gli effetti di un'eventuale doppia contabilizzazione nella stima degli effetti di riduzione sotto il profilo quantitativo⁷.
- (6) La seguente tabella contiene una descrizione delle singole politiche e misure che la Commissione non ritiene sufficientemente motivate e la quantificazione delle emissioni non dimostrate, con relativa spiegazione.

Politica o misura interessata	Quantificazione della parte motivata in maniera insoddisfacente (in milioni di tonnellate di CO ₂ eq., sulla base dei dati forniti dall'Italia)	Motivazione della Commissione
Trasporti: Sostituzione nel periodo 2007-2011 delle auto circolanti immatricolate prima del 1996, che hanno emissioni superiori a 140 g CO ₂ /km	6,5	In particolare l'Italia non precisa in maniera sufficiente le ipotesi e le metodologie impiegate per quantificare gli effetti di riduzione previsti di 6,5 milioni di tonnellate nel 2010, cioè l'anno preso come riferimento per la riduzione media annua del secondo periodo di scambio. L'Italia indica soltanto, in maniera generica, che si presume che le emissioni delle auto nuove vendute nel 2007 siano mediamente inferiori a 120 g CO ₂ /km, secondo quanto stabilito dalla normativa comunitaria, che tutte le auto immatricolate prima del 1996 saranno sostituite, che il tasso di sostituzione risulta accelerato del 5% l'anno grazie a questa misura e che la tendenza per quanto riguarda la sostituzione delle auto dovrebbe essere più rapida rispetto a quanto avvenuto negli anni '90, che le nuove auto dovrebbero essere equamente ripartite tra diesel e benzina (50%-50%) e che il parco veicoli a metano e GPL dovrebbe aumentare di numero. La Commissione ritiene che queste stime siano eccessivamente ottimistiche. La Commissione rileva, tra l'altro, come l'incentivo sia previsto per le nuove auto con emissioni inferiori a 140gCO ₂ /km, quindi l'assunzione nel modello che tutte le nuove auto emetteranno in media meno di 120

⁷

Come indicato al punto 20 e all'allegato 6 degli orientamenti della Commissione, COM(2005)703 def.

		<p>gCO₂/km non è sostanziata.</p> <p>La soglia fissata per la sostituzione è molto vicina all'intensità di emissione media relativa al 2004 per le automobili di nuova immatricolazione, che era pari a 148 g CO₂/km (media ACEA nel 2004 secondo SEC (2006)1078) e 149 g CO₂/km (media ponderata comune per le associazioni ACEA, JAMA e KAMA nel 2004 secondo COM (2006)463 finale e SEC (2006)1078) questo significa che l'effetto riduzione per ogni nuova auto è probabile che sia ridotto.</p> <p>Inoltre, l'obiettivo riconfermato dalla Commissione nel febbraio 2007 come risultato della revisione della strategia comunitaria per ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli commerciali leggeri (COM(2007) 19 finale) è di 120 g CO₂/km entro il 2012, cioè al termine del secondo periodo di scambio.</p> <p>Non è sostanziato come tutte le auto immatricolate prima del 1996 possano venire sostituite nel breve periodo di 3-4 anni. L'Italia non presenta indicatori quantitativi in grado di dimostrare l'efficacia ad ampio raggio degli incentivi per la sostituzione delle auto.</p> <p>L'Italia non ha inoltre indicato gli eventuali sviluppi e andamenti delle attività sulle quali andrebbe ad incidere la misura e che potrebbero contrastare gli effetti di riduzione previsti, quali ad esempio l'aumento nell'uso delle auto nell'ambito delle auto passeggeri sostitutive di quelle immatricolate prima del 1996.</p> <p>Alla luce di queste considerazioni, si ritiene che le ipotesi formulate dall'Italia su questo tema e il potenziale complessivo previsto di ottenere ulteriori riduzioni delle emissioni grazie a questa misura siano sovrastimati. La Commissione è del parere che, sulla base dei dati disponibili, la misura che l'Italia propone non porterà a riduzioni significative delle emissioni nel corso del secondo periodo di scambio. Ritiene pertanto che l'abbattimento previsto di 6,5 milioni di tonnellate conseguente all'applicazione di questa misura non sia comprovato a sufficienza.</p>
<p>Trasporti: Misure infrastrutturali nel settore dei trasporti pubblici</p>	<p>4,5</p>	<p>L'Italia non presenta, tra l'altro, in maniera sufficiente le ipotesi e le metodologie impiegate per quantificare gli effetti di riduzione previsti che ammonterebbero a 4,5 milioni di tonnellate di CO₂ nel 2010, cioè l'anno preso come riferimento per la riduzione media annua del secondo periodo di scambio. L'Italia indica solo, in maniera generica, il modello, secondo il quale, raddoppieranno i passeggeri/km per le linee della metropolitana e del tram e aumenteranno del 50% i passeggeri/km dei servizi ferroviari nelle tratte regionali e di media percorrenza. Inoltre il trasporto con pullman, sia su tratte locali che su lunghe percorrenze, dovrebbe aumentare in misura ridotta, che complessivamente circa 38 miliardi di passeggeri/km passeranno dalle auto a modalità di trasporto più efficienti sotto il profilo dei consumi e che tutto il trasporto pubblico aumenterà del 23% circa. Secondo la Commissione queste ipotesi non sono plausibili, sono considerate troppo ottimiste ed insufficientemente fondate, né si comprende quali metodi siano stati applicati per ottenere l'effetto di riduzione complessivo di 4,5 milioni di tonnellate per anno medio. La Commissione ritiene, in particolare, poco verosimile che si possa realizzare un raddoppio del volume dei passeggeri a livello di infrastrutture di trasporto pubblico nel breve periodo che manca al 2010 o al 2012, perché in genere le misure infrastrutturali richiedono molto tempo per la realizzazione e di solito non producono forti riduzioni delle emissioni nel breve periodo. L'investimento in termini di bilancio indicato dall'Italia per un totale di 270 milioni di Euro (90 milioni di Euro all'anno dal 2007 al 2009) è di gran lunga insufficiente per attivare notevoli miglioramenti nelle infrastrutture del trasporto pubblico in un paese delle dimensioni dell'Italia. Di fatto l'Italia non ha fornito alcuna informazione dettagliata in merito allo stato della pianificazione e attuazione dei nuovi progetti infrastrutturali che dovrebbero essere già in uno stato avanzato per ottenere i risultati dichiarati nei termini di riduzione delle emissioni per il periodo 2008-2012. Inoltre, l'abbattimento previsto delle emissioni non rientra in un pacchetto di altre misure finalizzate a promuovere il trasporto pubblico. Senza altre misure di "incentivo" oltre a quelle indicate dall'Italia, è improbabile che tale crescita sostanziale dell'uso del trasporto pubblico possa realizzarsi. L'Italia non ha inoltre indicato gli eventuali sviluppi e andamenti delle attività sulle quali andrebbe ad incidere la misura e che potrebbero contrastare gli effetti di riduzione previsti. Alla luce di queste</p>

		considerazioni, si ritiene che la prevista riduzione di 4,5 milioni di tonnellate conseguente all'applicazione di questa misura non sia comprovata a sufficienza.
Trasporti: Aumento della percentuale di biocarburanti da 0,5% del 2005 a 5,75% del 2010	3,8	L'Italia non presenta, in particolare, in maniera sufficiente le ipotesi e le metodologie impiegate per quantificare gli effetti di riduzione previsti che ammonterebbero a 7,6 milioni di tonnellate di CO ₂ nel 2010, cioè l'anno preso come riferimento per la riduzione media annua del secondo periodo di scambio. Per quanto riguarda la metodologia finalizzata a determinare gli effetti, l'Italia ha solo precisato che ci sarà un risparmio medio annuo di combustibili fossili pari a 2,5 milioni di tonnellate di petrolio equivalenti all'anno (Mtep/anno) con un coefficiente di emissione di circa 3 milioni di tonnellate di CO ₂ /Mtep. L'Italia non ha inoltre indicato gli eventuali sviluppi e andamenti delle attività sulle quali andrebbe ad incidere la misura e che potrebbero contrastare gli effetti di riduzione previsti. In base alle informazioni fornite dall'Italia la percentuale di biocarburanti risulterà del 2% nei primi anni del periodo di impegno. In passato l'Italia non ha adempiuto agli obblighi previsti dalla direttiva sui biocarburanti e non fornisce informazioni a giustificazione dell'ipotesi che riuscirà a recuperare il terreno perduto nel futuro più prossimo. Nel 2005, i biocarburanti rappresentavano solo lo 0,5 del consumo totale; in realtà, il quantitativo di biodiesel destinato al consumo è addirittura diminuito, passando da 300 000 tonnellate nel 2004 a 200 000 tonnellate nel 2005. L'Italia quindi non è in grado di presentare chiaramente lo stato dell'adozione della legislazione rilevante necessaria a mettere in atto la percentuale obbligatoria del 5,75% di biocarburanti oltre il 2010, che dovrebbe superare la quota del 1% di biocarburanti nel 2007 del 2% previsti per il 2008. Alla luce del deficit di attuazione registrato in passato e delle incomplete informazioni trasmesse dall'Italia relative alla situazione futura, la Commissione ritiene l'effetto di riduzione proposto di 7,6 milioni di tonnellate insufficientemente comprovato. Comunque la Commissione considera realistico assumere che le misure previste dall'Italia abbiano un certo effetto di riduzione. Nell'assenza di dettagliate informazioni da parte dell'Italia, la Commissione considera l'approssimazione che l'Italia sia in grado di realizzare al massimo il 50% degli effetti previsti, cioè 3,8 milioni di tonnellate. Pertanto, la Commissione non riconosce i restanti 3,8 milioni di tonnellate.
Civile: Attuazione della direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico nell'edilizia	4,75	L'Italia non presenta, in particolare, in maniera sufficiente le ipotesi e le metodologie impiegate per quantificare gli effetti di riduzione previsti che ammonterebbero a 4,75 milioni di tonnellate di CO ₂ nel 2010, cioè l'anno preso come riferimento per la riduzione media annua del secondo periodo di scambio. Il metodo che l'Italia dichiara di aver applicato per determinare gli effetti di riduzione per gli edifici esistenti parte dall'ipotesi che sarà ristrutturata una percentuale variabile dal 50% (nel 2007) all'80% (nel 2012) circa di tutti gli edifici che hanno presentato richiesta nel 2005 (circa 342 000 ristrutturazioni/anno), mentre per i nuovi edifici si ipotizza un tasso di ristrutturazione dell'1,75% annuo. La Commissione ritiene che queste premesse non siano realistiche e non adeguatamente fondate. L'Italia non ha inoltre indicato in maniera adeguata gli eventuali sviluppi e andamenti delle attività sulle quali andrebbe ad incidere la misura e che potrebbero contrastare gli effetti di riduzione previsti. Un altro elemento preso in considerazione dalla Commissione riguarda, in generale, i provvedimenti nel settore edilizio, che in genere ottengono risultati molto lentamente visto che l'impatto principale è dovuto alla costruzione dei nuovi edifici, che rappresentano una percentuale esigua rispetto al parco edilizio complessivo. Secondo la Commissione è altamente improbabile che sia possibile raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni proposto (5 milioni di tonnellate, pari a circa il 6% delle emissioni prodotte dall'edilizia in Italia) solo attraverso l'attuazione della direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia, visto l'ingente parco edilizio e i tempi di rinnovamento che sono lunghi e visto che l'attuazione di questo strumento ha già subito notevoli ritardi in passato. La Commissione ritiene pertanto che la prevista riduzione di 4,75 milioni di tonnellate conseguente all'applicazione di questa misura non sia comprovata a sufficienza.

Efficienza energetica: prolungamento del sistema dei certificati bianchi	4,56	L'Italia prevede di ottenere una riduzione delle emissioni pari a 6,85 milioni di tonnellate a seguito del prolungamento del sistema dei certificati bianchi nei settori non regolati dalla direttiva (definiti nel piano "settori non EU ETS"), ma è improbabile che questo obiettivo venga raggiunto nella misura indicata dall'Italia. Secondo l'analisi della Commissione è errato ipotizzare che gran parte delle riduzioni delle emissioni (4,90 milioni di tonnellate su 6,85) avvenga nei settori non regolati, perché le riduzioni ottenute diminuiscono principalmente la domanda di elettricità, e dunque le emissioni, dei settori che invece rientrano nell'ambito della direttiva. A ciò si aggiunge il fatto che gli obiettivi per il 2008 e il 2009 sono già stati fissati e dunque l'estensione del sistema avrebbe effetto solo su tre dei cinque anni (2010-2012) del secondo periodo di scambio. Considerando che molti elettrodomestici hanno una lunga durata di vita, la Commissione non ritiene credibile che l'Italia possa ottenere, in un periodo così breve, un abbattimento supplementare medio delle emissioni pari a 6,85 milioni di tonnellate in tutto il secondo periodo con questa misura. Non è ancora chiaro se sarà adottato un obiettivo per il periodo successivo al 2009, né quale sarà la sua entità. Per concludere, dei 6,85 milioni di tonnellate di emissioni che l'Italia prevede di ridurre, la Commissione ne riconosce globalmente solo un terzo - 2,28 milioni -, mentre due terzi, cioè 4,56 milioni di tonnellate, sono ritenuti inadeguatamente comprovati e/o contabilizzati due volte.
Promozione di impianti cogenerativi di piccole e medie dimensioni	6,36	L'Italia prevede che questa misura riuscirà ad abbattere complessivamente il consumo di elettricità del 20% e a ridurre le emissioni di 12,72 milioni di tonnellate, dei quali 6,2 milioni sarebbero imputabili al settore regolato dalla direttiva e 6,52 milioni ai settori non regolati. Secondo la Commissione, invece, questa misura non porterà ad un abbattimento nei settori non regolati, ma solo in quelli che aderiscono al sistema di scambio, e dunque le riduzioni sarebbero contabilizzate due volte. Nonostante ciò, l'Italia non ha indicato in modo adeguato né tenuto conto degli effetti di sovrapposizione e non ha precisato come sia stato eliminato l'effetto di doppia contabilizzazione nella stima degli effetti di riduzione sotto il profilo quantitativo. In genere gli impianti di cogenerazione di piccole e medie dimensioni sono quelli con una potenza calorifica inferiore a 20 MW e dunque normalmente non rientrano nel campo di applicazione della direttiva. Gli impianti cogenerativi producono energia elettrica e termica in maniera più efficiente rispetto alla generazione separata e spostano la generazione di elettricità disponibile attraverso la rete, che proviene in massima parte da impianti che partecipano al sistema di scambio. Se gli impianti di cogenerazione non rientrano nel sistema comunitario, incentivandoli si otterrà un consumo supplementare di combustibile nel settore non regolato (con la eccezione di impianti di cogenerazione a biomassa) e una minore produzione di elettricità nelle centrali che aderiscono al sistema. Ne consegue pertanto che, a differenza di quanto ipotizza l'Italia, questa misura potrebbe addirittura avere l'effetto di aumentare le emissioni nel settore non regolato e di ridurle in quello regolato, con la conseguenza che le riduzioni sarebbero contabilizzate due volte. Per quanto riguarda gli ampi effetti di riduzione delle emissioni previsti dai nuovi impianti di cogenerazione a biomassa, l'Italia non presenta in maniera sufficiente le ipotesi e le metodologie utilizzate per la quantificazione degli effetti di riduzione delle emissioni principalmente nel settore agricolo. In vista di quanto sopra, la Commissione considera come non adeguatamente comprovato il previsto effetto di riduzione delle emissioni di 12,72 milioni di tonnellate. Comunque, la Commissione considera realistico assumere che le misure previste dall'Italia avranno un certo effetto di riduzione. Nella mancanza di informazioni dettagliate da parte dell'Italia, la Commissione ritiene con un'approssimazione che l'Italia possa essere in grado di realizzare al massimo il 50% degli effetti previsti, cioè 6,36 milioni di tonnellate. Pertanto la Commissione non riconosce il restante quantitativo di effetti di riduzione previsti di 6,36 milioni di tonnellate.
Aumento della	3,35	La Commissione ritiene che l'aumento della produzione di energia da

produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili		fonti rinnovabili non comporterà un abbattimento delle emissioni nel settore non regolato. Al contrario, è molto probabile che porterà ad un calo della produzione di elettricità da parte degli impianti che aderiscono al sistema comunitario. L'Italia presume, erroneamente, che questa misura, con un effetto presunto di riduzione pari a 5,22 milioni di tonnellate, contribuirà ad ottenere abbattimenti più elevati (3,35 milioni di tonnellate) nel settore non regolato, a fronte di 1,87 milioni nel settore che ricade nell'ambito della direttiva. La Commissione ritiene che l'effetto complessivo di riduzione pari a 5,22 milioni di tonnellate avverrà nel settore che aderisce al sistema perché la rilevante produzione energetica è in gran parte regolata dallo schema comunitario. Per questo motivo non è possibile riconoscere questa misura e la riduzione prevista di 3,35 milioni di tonnellate come comprovate ai fini dell'abbattimento delle emissioni nel settore non regolato.
Divario da colmare	0,41	Considerato che l'abbattimento complessivo delle emissioni realizzato dalle altre politiche e misure e risultante dalla revisione proposta dall'Italia nelle risposte alla Commissione è inferiore a quello indicato nel piano notificato originariamente (41,74 milioni di tonnellate rispetto a 42,15 milioni), rimane ancora da colmare uno scarto di 0,41 milioni di tonnellate tra l'obiettivo di Kyoto fissato per l'Italia e le emissioni medie annue previste nel periodo di scambio. L'Italia non precisa alcuna politica o misura finalizzata a ridurre questo divario, la cui copertura non risulta dunque comprovata.
Totale	34,23	

- (7) Come risulta dalla tabella e come specificato nel considerando precedente, il quantitativo totale di quote imputabili alle politiche e misure proposte e motivato in maniera inadeguata è pari a 34,23 milioni di tonnellate l'anno per il periodo indicato all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva. Questo importo non offre alla Commissione garanzie sufficienti che l'Italia riuscirà a conseguire l'obiettivo di Kyoto senza un ulteriore sforzo di riduzione. È fondamentale che tale impegno supplementare richiesto all'Italia riguardi i settori regolati dalla direttiva o quelli non regolati. Poiché l'Italia non ha dimostrato a sufficienza alla Commissione di essere in grado di realizzare tale sforzo supplementare solo nei settori non regolati dalla direttiva, i settori che rientrano nell'ambito di applicazione devono farsi carico di un onere almeno proporzionato, quantificato dalla percentuale che le loro emissioni rappresentano rispetto alle emissioni complessive di gas serra, cioè 38,719%.⁸ Ciò comporta necessariamente un abbattimento delle emissioni pari a 13,253514⁹ milioni di tonnellate l'anno imputabile ai settori regolati dalla direttiva; il quantitativo complessivo delle quote assegnate a questi settori deve pertanto essere ridotto di tale importo.
- (8) Come prevede il criterio n. 5 dell'allegato III della direttiva, la Commissione ha anche verificato la conformità del piano nazionale di assegnazione dell'Italia alle disposizioni del trattato, in particolare agli articoli 87 e 88. Secondo la Commissione, l'assegnazione di quote a titolo gratuito ad alcune attività conferisce un vantaggio economico selettivo alle imprese e ciò può avere un potenziale effetto di distorsione della concorrenza che incide sugli scambi intracomunitari. L'assegnazione gratuita di

⁸ In particolare, la percentuale più precisa imputabile al settore regolato dalla direttiva è calcolata dividendo le emissioni verificate del 2005 del settore per le emissioni totali di gas serra dell'Italia nel 2004, secondo le indicazioni della relazione contenuta nella comunicazione COM(2006)658 def. del 27 ottobre 2006 e in base ai dati più recenti riguardanti le emissioni verificate dell'Italia per il 2005, cioè. 225,539681/582,5.

⁹ 34,23*0,38719.

quote sembra essere imputabile allo Stato membro e comportare l'impiego di risorse statali a condizione che oltre il 90% delle quote sia assegnato a titolo gratuito. Gli aspetti relativi all'imputabilità e alle risorse statali risultano ulteriormente rafforzati nel secondo periodo di scambio, visto che a partire dal 2008 la partecipazione allo scambio di diritti di emissione a livello internazionale e agli altri meccanismi flessibili di Kyoto (attuazione congiunta e meccanismo di sviluppo pulito) consente agli Stati membri di adottare altre decisioni a loro discrezione che incidono sui loro bilanci e sul numero di quote UE concesse all'industria. In particolare, poiché a partire dall'inizio del secondo periodo di scambio tutte le assegnazioni devono essere convertite in unità di quantità assegnate (AAU)¹⁰ che possono essere scambiate tra le Parti contraenti, qualsiasi assegnazione riduce direttamente le unità di quantità assegnate che lo Stato membro può vendere ad altre Parti contraenti o aumenta la necessità di acquisire tali unità. In questa fase la Commissione ritiene pertanto che il piano potrebbe potenzialmente comportare un aiuto di Stato a norma dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato. In base alle informazioni che l'Italia ha fornito, per il momento la Commissione non può valutare con certezza se l'eventuale aiuto potenziale concesso nell'ambito del piano nazionale di assegnazione è compatibile con l'obiettivo ambientale complessivo della direttiva e necessario per realizzarlo. La mancata conformità al criterio n. 1 compromette alla base l'obiettivo ambientale globale che si intende realizzare con il sistema di scambio delle quote di emissione. La Commissione ritiene che, se questo fosse il caso, il beneficio ambientale di eventuali aiuti connessi alle quote può non essere sufficiente a contrastare l'effetto di distorsione della concorrenza descritto in precedenza. In particolare, la Commissione rileva che l'assegnazione di un numero di quote superiore alle emissioni previste non comporterà una contropartita ambientale da parte dei destinatari a fronte del beneficio che ottengono. In questa fase la Commissione non può pertanto escludere che l'eventuale aiuto sia incompatibile con il mercato interno se valutato a norma degli articoli 87 e 88 del trattato.

- (9) Ai sensi del criterio 5 dell'allegato III della direttiva, la Commissione ha esaminato la metodologia secondo la quale l'Italia intende assegnare quote a livello di settore. Assegnazioni a livello di settore sono basate sulle assegnazioni di settore del 2007, ma per alcuni settori i livelli sono stati adattati in base ai dati verificati delle emissioni del 2005, alla crescita prevista e ad alcune specifiche considerazioni di settore. La Commissione nota, comunque, come nessuno di questi adattamenti sono stati fatti in modo consistente per tutti i settori coinvolti. Inoltre, l'Italia non ha fornito una solida argomentazione in merito alle specifiche considerazioni di settore che sono state prese in considerazione. Pertanto la Commissione non può escludere che alcuni settori traggano beneficio da un indebito trattamento favorevole. Inoltre in alcuni settori diverse porzioni delle quote verranno assegnate "a pagamento", il che o costituisce un vantaggio per altri settori che non devono pagare per parte della loro assegnazione o costituisce un vantaggio per i settori riceventi nella misura in cui nessuna altra quota aggiuntiva sarebbe assegnata ed i beneficiari pagherebbero un prezzo inferiore ai valori di mercato. In ambedue le situazioni i vantaggi sembrano difficili da giustificare. Quindi in questa fase e sulla base delle informazioni attualmente disponibili la Commissione non può escludere che l'aiuto di Stato relativo alle

¹⁰ Articolo 45 del Regolamento (CE) n. 2216/2004 della Commissione, del 21 dicembre 2004, relativo ad un sistema standardizzato e sicuro di registri a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della decisione n. 280/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 386 del 29.12.2004, pag. 1).

assegnazioni a questi settori possa parzialmente essere ritenuto incompatibile con il mercato interno e debba essere valutato a norma degli articoli 87 e 88 del trattato.

- (10) Inoltre, ai sensi del criterio 5 dell'allegato III della direttiva, la Commissione ha esaminato la metodologia secondo la quale l'Italia intende assegnare quote ad impianti nel settore energetico. La Commissione nota che le previste assegnazioni operano discriminazioni in base a vari tipi di impianti, il combustibile utilizzato, e in quanto o meno gli impianti beneficiano di incentivi derivanti dalla cosiddetta situazione CIP/6. Inoltre solo parte delle assegnazioni a centrali energetiche a carbone è assegnata "a pagamento" invece di esserlo liberamente. Non è comunque chiaro in quale misura la differenziazione possa essere giustificata in base a considerazioni ambientali e se indebiti vantaggi per certi impianti possano essere completamente esclusi. Pertanto, in questa fase e sulla base delle informazioni attualmente disponibili, la Commissione non può escludere che l'aiuto di Stato relativo alle assegnazioni possa parzialmente essere ritenuto incompatibile con il mercato interno e debba essere valutato a norma degli articoli 87 e 88 del trattato.
- (11) Ai sensi del criterio 5 dell'allegato III della direttiva, la Commissione ha esaminato la metodologia secondo la quale l'Italia intende assegnare quote a livello di impianto. A questo proposito la Commissione nota come la metodologia proposta possa risultare in un'assegnazione superiore ai bisogni previsti per quegli impianti che hanno la più alta efficienza energetica, che hanno portato avanti azioni preliminari per ridurre le emissioni ed hanno considerevolmente aumentato la produzione negli anni scorsi. Gli indici che sono stati applicati nella formula di assegnazione, in particolare quando risultati positivi si addizionano per lo stesso impianto, possono eccedere la crescita prevista del settore. Il desiderio di incoraggiare azioni preliminari, l'utilizzo di risorse energetiche rinnovabili e di cogenerazione può giustificare una certa differenziazione nell'ambito delle assegnazioni, ma non può giustificare assegnazioni agli impianti che vadano oltre i bisogni previsti. Pertanto, in questa fase e sulla base delle informazioni attualmente disponibili, la Commissione non può escludere che l'aiuto di Stato relativo alle assegnazioni possa parzialmente essere ritenuto incompatibile con il mercato interno e debba essere valutato a norma degli articoli 87 e 88 del trattato.
- (12) Ai sensi del criterio n. 6 dell'allegato III, il piano deve contenere informazioni sulle modalità alle quali i nuovi entranti potranno cominciare ad aderire al sistema comunitario. La Commissione rileva, in particolare, che l'Italia, invece di specificare le necessarie informazioni nel piano, intende ancora emanare un regolamento che definisca le procedure dettagliate per i nuovi entranti e le chiusure e che il piano non contiene disposizioni sull'impiego delle quote rimaste nella riserva destinata ai nuovi entranti al termine del periodo di scambio. Ciò è contrario al criterio n. 6, perché le informazioni indicate nel piano non sono sufficienti per valutare il rispetto degli altri criteri dell'allegato III della direttiva e delle disposizioni dell'articolo 10.
- (13) L'elenco degli impianti contenuto nel piano nazionale di assegnazione è incompleto e come tale non è conforme al criterio n. 10 dell'allegato III della direttiva, perché non comprende tutti gli impianti di combustione interessati, secondo quanto indicato negli orientamenti complementari della Commissione per il secondo periodo di scambio¹¹.

¹¹ COM(2005)703 def., capitolo 4.1. (punti da 34 a 36) e relativo allegato 8.

- (14) Il termine "combustione" viene impiegato in varie normative comunitarie e cioè non solo nella direttiva sul sistema di scambio delle quote di emissione e nella direttiva IPPC¹², ma anche nella direttiva sui grandi impianti di combustione¹³ e nella direttiva sul tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi¹⁴. Il significato del termine "combustione" nel contesto della direttiva sullo scambio delle quote di emissione deve essere interpretato alla luce di altre normative comunitarie che ne danno una definizione. La direttiva sul tenore di zolfo dei combustibili liquidi definisce un "impianto di combustione" all'articolo 2, paragrafo 5, come "qualsiasi apparato tecnico nel quale i combustibili vengono ossidati al fine di usare il calore prodotto"; la direttiva sui grandi impianti di combustione nel suo articolo 2, paragrafo 7, fornisce una definizione analoga "qualsiasi dispositivo tecnico in cui sono ossidati combustibili al fine di utilizzare il calore così prodotto". Quest'ultima direttiva elenca, nello stesso articolo, una serie di impianti di combustione espressamente esclusi dal suo ambito di applicazione. La direttiva sullo scambio delle quote di emissione non prevede invece tali esclusioni¹⁵. Poiché la direttiva sul sistema di scambio delle quote di emissione non prevede esclusioni specifiche analoghe, i tipi di impianti di combustione esclusi ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 7, della direttiva sui grandi impianti di combustione sono inclusi nell'ambito di applicazione della direttiva ETS qualora venga raggiunta o superata la soglia prestabilita .
- (15) Una simile interpretazione è avallata dallo stesso allegato I della direttiva sullo scambio delle quote di emissione, che esclude specificatamente dall'ambito di applicazione gli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e pericolosi. La combustione dei rifiuti pericolosi, ad esempio, è evidentemente parte integrante del normale processo in atto negli inceneritori di rifiuti pericolosi. Se, in assenza di tale esclusione specifica, si dovesse intendere che la direttiva non è applicabile agli impianti in cui la combustione è parte integrante dei processi che avvengono nell'impianto, non sarebbe stato necessario escludere espressamente gli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e pericolosi, perché non sarebbero rientrati in ogni caso nell'ambito di applicazione. Il fatto che siano stati esclusi espressamente è un'ulteriore conferma che ciò che conta ai fini dell'applicazione della direttiva agli impianti di combustione fissi è la presenza di un processo di combustione con una potenza calorifica di combustione superiore a 20 MW.

¹² Direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 257 del 10.10.1996, pag. 26), modificata dalla direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 (GU L 156 del 25.6.2003, pag. 17), dalla direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 (GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32) e dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 settembre 2003 (GU L 284 del 31.10.2003, pag. 1).

¹³ Direttiva 2001/80/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione (GU L 309 del 27.11.2001, pag. 1).

¹⁴ Direttiva 1999/32/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi e che modifica la direttiva 93/12/CEE (GU L 121 dell'11.5.1999, pag. 13).

¹⁵ Alcune attività escluse espressamente dalla direttiva sui grandi impianti di combustione sono escluse anche dalla direttiva sullo scambio delle quote di emissione; si pensi, ad esempio, a "h) qualsiasi apparecchio tecnico usato per la propulsione di un veicolo, una nave o un aeromobile": la direttiva sullo scambio delle quote di emissione si applica infatti solo alle unità tecniche permanenti (si veda l'articolo 3, lettera e). Quest'ultima direttiva non si applica pertanto ai trasporti in generale né alle emissioni di gas serra prodotte dal traffico sul sito di un impianto.

- (16) È ormai comunemente accettato che, ai fini della direttiva IPPC, l'espressione "impianto di combustione" non comprende solo l'industria della generazione di elettricità, ma anche altre industrie dove vengono bruciati combustibili. Per questo, la voce "Attività energetiche" nell'ambito della direttiva IPPC non implica una restrizione dell'ambito di applicazione dell'espressione "impianto di combustione" ai soli processi di combustione che producono energia in maniera autonoma, ma anche ai processi di combustione che avvengono nell'ambito di un altro processo di produzione. La voce "Attività energetiche" utilizzata nell'ambito della direttiva sullo scambio delle quote di emissione abbraccia un contesto più ampio e si dovrebbe pertanto come minimo giungere alla stessa conclusione. Anche questo è un elemento a sostegno del fatto che gli "impianti di combustione" nell'ambito della direttiva sulle quote di emissione non comprendono solo gli impianti di combustione che rientrano nelle attività energetiche, ma anche quelli di altri settori industriali, compresi quelli non citati espressamente nell'allegato I della direttiva stessa.
- (17) Un altro dato ormai assodato è che le industrie possono rientrare in più di una categoria di attività della direttiva IPPC. Le acciaierie integrate, ad esempio, svolgono varie attività classificate nell'allegato I, e le raffinerie presentano impianti di combustione con una potenza superiore a 50 MW. Se si considerano le analogie tra la direttiva IPPC e la direttiva sullo scambio delle quote di emissione, non c'è motivo di interpretare diversamente quest'ultima direttiva a questo proposito. In particolare, non si può giustificare un approccio diverso per il fatto che le industrie dell'acciaio e del cemento sono elencate separatamente, visto che entrambe producono ingenti emissioni di CO₂ nei processi (chimici) che avvengono al loro interno, oltre alle emissioni dovute alla combustione.
- (18) La Commissione ritiene pertanto che tutti i processi di combustione, cioè quelli che comportano l'ossidazione di combustibili, che corrispondono alla potenza indicata sono regolati dalla direttiva. Più in particolare, tutti gli impianti dotati di una o più "unità tecniche permanenti" nelle quali avvengono processi di combustione e che, nel loro complesso, nello stesso sito e sotto la responsabilità dello stesso gestore, hanno una potenza termica superiore a 20 MW, rientrano nell'ambito di applicazione dell'allegato I della direttiva. Sono comprese anche le apparecchiature dove il calore è impiegato in un'altra apparecchiatura, attraverso ad esempio l'elettricità o il vapore, e le apparecchiature nelle quali il calore risultante dalla combustione è impiegato direttamente all'interno dell'apparecchiatura stessa, ad esempio per la fusione, l'essiccazione, le torce o in unità che forniscono calore ai reattori chimici. La finalità del prodotto di un'attività non dovrebbe invece essere un fattore determinante per stabilire se un impianto è soggetto o meno alla direttiva, perché questa considerazione introdurrebbe un elemento di soggettività nella definizione dell'ambito di applicazione. L'energia prodotta da un impianto di combustione può assumere la forma di elettricità, calore, acqua calda o vapore, e la distanza tra il punto di produzione dell'energia e il punto di utilizzo finale non è importante per le autorità competenti che sono chiamate a decidere se l'impianto è regolato o meno dalla direttiva.
- (19) Tuttavia, visto l'iter attualmente in corso per il riesame della direttiva previsto all'articolo 30, la Commissione riconosce che, in questa fase, non è utile imporre l'inserimento, già nel secondo periodo di scambio e contro la dichiarata volontà di uno Stato membro, di processi di combustione supplementari che in genere sono svolti da impianti di dimensioni più ridotte. Gli Stati membri devono pertanto includere sempre solo i processi di combustione normalmente realizzati negli impianti più grandi e che producono ingenti emissioni. Come precisato al punto 36 degli orientamenti

complementari relativi al secondo periodo di scambio¹⁶, la Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri in seno al comitato sui cambiamenti climatici, ha individuato una serie di processi di combustione normalmente realizzati negli impianti più grandi e che producono ingenti emissioni, comprendenti il cracking, la produzione di nerofumo di gas, la combustione in torcia¹⁷, i processi di fabbricazione in forni¹⁸ e la produzione di acciaio integrata¹⁹. Il comitato sui cambiamenti climatici ha elaborato e approvato definizioni più concrete di queste attività citate negli orientamenti complementari della Commissione²⁰ per garantire un'applicazione omogenea all'interno dell'intero sistema comunitario di scambio.

- (20) Nel suo piano nazionale l'Italia propone, al contrario, un ambito di applicazione più ristretto e in questo non rispetta il criterio n. 10, visto che l'elenco degli impianti contenuto nel piano non contempla tutti gli impianti che ricadono nel sistema comunitario di scambio. L'Italia è pertanto chiamata ad inserire nel proprio piano nazionale tutti gli altri impianti nei quali avvengono processi di combustione comprendenti le categorie citate in precedenza, nonché un elenco di questi impianti con le quantità di quote che intende assegnare a ciascuno di essi. L'Italia deve pertanto modificare il proprio piano di assegnazione inserendo gli impianti di combustione supplementari interessati e aumentando parimenti la quantità media annua complessiva di quote da attribuire per tener conto delle quote assegnate a questi impianti supplementari. L'assegnazione delle quote a detti impianti deve seguire le metodologie generali indicate nel piano nazionale di assegnazione e basarsi sulle emissioni dimostrate e verificate di tali impianti.
- (21) L'intenzione dell'Italia di adeguare l'assegnazione delle quote agli impianti elencati nel piano nazionale di assegnazione e che operano nel proprio territorio in caso di ampliamento dell'utenza di rete di un impianto cogenerativo²¹ che comporti un aumento delle emissioni superiore al 10%²², di "riavvio da chiusura/sospensione parziale di II° periodo"²³, di "interruzione parziale dell'attività"²⁴, di "sospensione parziale di attività"²⁵ e, nella misura in cui il gestore possa mantenere una parte delle quote assegnate, di "chiusure per processi di razionalizzazione delle produzioni"²⁶ contravviene al criterio n. 10 dell'allegato III della direttiva; tale criterio prevede infatti che la quantità di quote da assegnare a ciascun impianto sia indicata in via preventiva nel piano nazionale di assegnazione relativo al periodo di scambio indicato all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva e non sia adeguata dopo l'adozione della decisione di cui al medesimo articolo 11, paragrafo 2. Dopo la decisione definitiva riguardante l'assegnazione delle quote, il numero di quote da assegnare e rilasciare per ciascun impianto è fisso e non può essere modificato, salvo in caso di chiusura completa

¹⁶ COM(2005)703 def.

¹⁷ Anche off-shore.

¹⁸ Compresa la lana di roccia.

¹⁹ Compresi i laminatoi, i riscaldatori, i forni di ricottura e gli impianti di decapaggio.

²⁰ "Definizioni coordinate" degli impianti di combustione supplementari contenute nel verbale della riunione del comitato sui cambiamenti climatici del 31 maggio 2006.

²¹ Impianto in cui avviene la produzione combinata di calore ed energia, nota anche con la sigla inglese CHP.

²² Capitolo 6.2.1.2 del piano, penultimo paragrafo.

²³ Capitolo 6.2.3 del piano.

²⁴ Capitolo 6.6 del piano, lettera a), relativo alle chiusure parziali.

²⁵ Capitolo 6.6 del piano, lettera b) relativo alle chiusure parziali.

²⁶ Capitolo 6.7 del piano, primo paragrafo.

dell'impianto in questione e di ritiro dell'autorizzazione ad emettere gas serra allo stesso impianto.

- (22) Adeguamenti a posteriori di questo tipo sono contrari al concetto fondamentale attorno al quale ruota un sistema come quello concepito dalla direttiva, che si basa sulla definizione di un tetto massimo di quote e sulla possibilità di scambiarle (il cosiddetto principio del *cap-and-trade*). Secondo il sistema comunitario, a ciascun impianto è assegnato un determinato quantitativo di quote nel contesto di una decisione come stabilito all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva; questo quantitativo può essere utilizzato liberamente al fine di prendere le decisioni ottimali sotto il profilo economico. In tal senso il gestore ha tre possibilità principali di intervento, tutte legittime: può fare investimenti per ridurre le emissioni e vendere le quote di emissione non utilizzate, può ridurre la produzione di emissioni e vendere le quote non consumate o può mantenere/aumentare le emissioni prodotte e acquistare le quote in più di cui ha bisogno.
- (23) Secondo la Commissione non c'è alcuna necessità, sotto il profilo amministrativo, di apportare aggiustamenti a posteriori né altra motivazione di altro genere. Gli Stati membri sono tenuti a utilizzare i migliori dati disponibili quando devono stabilire anticipatamente le quote da assegnare. In effetti, l'uso di previsioni comporta sempre che si debba in certo modo stimare in anticipo il volume effettivo delle emissioni che può essere diverso da quello che poi realmente si realizza, ma si tratta di una caratteristica intrinseca di qualsiasi sistema basato sul concetto di tetto di emissione e scambio e non può dunque giustificare un cambiamento retroattivo della quantità di quote da assegnare decisa anticipatamente. Inoltre, non è possibile determinare con certezza le cause del divario tra emissioni previste ed effettive, che può benissimo essere imputabile a una riduzione delle emissioni dovuta ad investimenti effettivamente realizzati dai gestori secondo gli incentivi economici introdotti dal sistema.
- (24) Dopo l'adozione della decisione dell'articolo 11, paragrafo 2, la direttiva consente di apportare aggiustamenti solo in due casi se la modifica retroattiva non avviene o non ha un impatto negativo sul funzionamento del sistema comunitario, è cioè: 1) quando un impianto viene chiuso durante il periodo di scambio, e lo Stato membro determina che non esiste più un gestore di quello stesso impianto al quale rilasciare quote, e 2) se le quote sono assegnate a nuovi entranti attingendo alla riserva, e lo Stato membro determina il numero esatto di quote da assegnare a ciascun nuovo entrante.
- (25) Ai sensi del criterio n. 12 dell'allegato III della direttiva, la Commissione ha valutato il quantitativo massimo di CER e di ERU che i gestori che aderiscono al sistema comunitario possono utilizzare, espresso in percentuale delle quote assegnate a ciascun impianto, e che risulta coerente con gli obblighi di complementarità previsti per l'Italia nell'ambito del protocollo di Kyoto e delle decisioni adottate a norma della convenzione UNFCCC o del protocollo di Kyoto. La decisione 2/CMP.1²⁷ stabilisce che il ricorso ai meccanismi flessibili vada ad aggiungersi alle iniziative adottate in ambito nazionale o interno, per ridurre le differenze pro capite di emissioni prodotte dai paesi sviluppati e dai paesi in via di sviluppo. Per quantificare tale obbligo di

²⁷ Decisione 2/CMP.1 della Conferenza delle Parti che funge da Riunione delle Parti del protocollo di Kyoto, *Principles, nature and scope of the mechanisms pursuant to Articles 6, 12 and 17 of the Kyoto Protocol*, dicembre 2005, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add. 1, pag. 4.

supplementarità, la Commissione applica una formula che tiene conto degli sforzi intrapresi da ciascuno Stato membro, ed espressi come differenza tra le emissioni effettive e l'impegno assoluto di riduzione assunto a Kyoto, e dell'intenzione manifestata da uno Stato di acquistare unità di Kyoto, a condizione che tale intenzione sia adeguatamente dimostrata. Gli sforzi intrapresi da ciascuno Stato membro sono calcolati in base al valore più elevato delle seguenti alternative possibili: si sottrae, cioè, l'obiettivo assoluto del protocollo di Kyoto 1) dalle emissioni totali di gas serra prodotte nell'anno di riferimento, o 2) dalle emissioni totali di gas serra più recenti, cioè quelle del 2004, o 3) dalle emissioni totali di gas serra previste per il 2010, che rappresentano le emissioni medie effettive prodotte nel primo periodo di impegno previsto dal protocollo di Kyoto. Secondo la Commissione il concetto di "supplementarità" implica comunque che l'impiego delle CER e delle ERU da parte dei gestori non possa mai creare una situazione in cui più della metà degli sforzi di riduzione di uno Stato membro, tenuto conto dell'acquisto di quote da parte dello Stato, sia imputabile ai meccanismi flessibili di Kyoto. A tal fine, la Commissione divide lo sforzo di ciascuno Stato membro per un fattore 2 e calcola così il quantitativo massimo assoluto che i gestori possono impiegare, sottraendo il volume di unità che lo Stato intende acquistare e che risulta giustificato adeguatamente. La cifra relativa, infine, si ottiene dividendo il quantitativo massimo assoluto consentito per la quantità totale di quote assegnate ammessa.

- (26) Applicando questo metodo, lo sforzo di riduzione dell'Italia è pari a 96,67 milioni di tonnellate²⁸. Poiché l'intenzione manifestata dal governo italiano di acquistare unità derivanti dai meccanismi flessibili di Kyoto può ritenersi adeguatamente comprovata, il volume totale previsto di 19 milioni di tonnellate deve essere sottratto dal 50% dello sforzo di riduzione intrapreso, cioè da 48,34 milioni di tonnellate. I 29,34 milioni di tonnellate rimanenti rappresentano il quantitativo massimo assoluto che i gestori italiani possono utilizzare ogni anno. La cifra relativa massima disponibile per i gestori italiani si ottiene dividendo il quantitativo assoluto per la quantità totale di quote da assegnare consentita dalla presente decisione (195,746486 milioni di tonnellate) e corrisponde al 14,989%²⁹. Pertanto, il quantitativo massimo di CER e di ERU fissato nel piano nazionale di assegnazione italiano al 25%, che i gestori italiani possono utilizzare ai fini del sistema comunitario e inteso come percentuale delle quote assegnate a ciascun impianto, non è compatibile con gli obblighi di complementarità stabiliti per l'Italia nell'ambito del protocollo di Kyoto e nelle decisioni adottate a norma della convenzione UNFCCC o del protocollo di Kyoto, perché supera il 14,989%.
- (27) Per conformare il piano nazionale di assegnazione ai criteri dell'allegato III della direttiva, occorre modificarlo. L'Italia deve notificare al più presto alla Commissione

²⁸ L'impegno dell'Italia, a norma del protocollo di Kyoto, in valore assoluto, è di 485,83 milioni di tonnellate. Le emissioni dell'anno di riferimento corrispondono a 519,6 milioni di tonnellate; le emissioni del 2004 sono pari a 582,5 milioni di tonnellate e quelle previste per il 2010 con le politiche e le misure esistenti raggiungono 580,4 milioni di tonnellate (cfr. la relazione COM(2006)658 def. del 27 ottobre 2006, tabelle 1 e 2 dell'allegato al documento SEC(2006) 1412 del 27 ottobre 2006). Poiché i dati relativi al 2004 rappresentano il valore più elevato delle tre alternative possibili, lo sforzo da considerare rispetto all'obiettivo di Kyoto corrisponde a 96,67 milioni di tonnellate. Dividendo questa cifra per due si ottiene 48,34 milioni di tonnellate, che rappresenta il quantitativo massimo assoluto che i gestori italiani possono utilizzare sotto forma di CER e di ERU, a meno che tale quantitativo non sia utilizzato da acquisti di unità, debitamente giustificati, da parte dello Stato.

²⁹ 29,34/195,746486.

le modifiche apportate al piano ai sensi della presente decisione, tenendo conto dei tempi necessari per svolgere tempestivamente le procedure nazionali. Se l'Italia modifica il proprio piano nazionale in maniera non discriminatoria ai sensi dell'articolo 2 della presente decisione, tenendo pienamente in considerazione le osservazioni della Commissione ai considerando 9,10 e 11, la Commissione riterrà che gli eventuali aiuti potenziali saranno verosimilmente compatibili con il mercato interno se valutati a norma degli articoli 87 e 88 del trattato.

- (28) Le informazioni contenute nel piano nazionale di assegnazione ritenute non rilevanti per l'assegnazione delle quote per il periodo di cui all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva non sono state prese in considerazione ai fini della presente decisione.
- (29) Le relazioni sull'attuazione di politiche e misure e sull'utilizzo dei meccanismi previsti dal protocollo di Kyoto presentate dagli Stati membri ai sensi della decisione n. 280/2004/CE sono elementi importanti per valutare i piani nazionali di assegnazione alla luce del criterio n. 2 dell'allegato III della direttiva.
- (30) A norma dell'articolo 9, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva, lo Stato membro prende una decisione a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva solo previa accettazione da parte della Commissione delle modifiche che esso propone. La Commissione accoglie tutte le modifiche al numero di quote assegnate ai singoli impianti nell'ambito della quantità totale che deve essere attribuita agli impianti elencati nel piano se le modifiche sono conseguenti a miglioramenti tecnici nella qualità dei dati. In tal caso non è necessario che la Commissione svolga una valutazione preliminare né che accetti preventivamente la modifica, perché la metodologia di assegnazione e la quantità complessiva delle quote assegnate rimangono invariate. Poiché la modifica si limita ad un aggiustamento tecnico del risultato dovuto all'impiego di dati di migliore qualità resi disponibili in periodi più recenti rispetto all'assegnazione prevista delle quote, tale modifica non può essere considerata incompatibile con i criteri dell'allegato III o con l'articolo 10 della direttiva. Analogamente, è possibile accettare la modifica della percentuale di quote assegnate gratuitamente in maniera non discriminatoria entro i limiti fissati dall'articolo 10 della direttiva, posto che non è richiesta la valutazione preliminare della Commissione. La Commissione ritiene che una modifica di questo tipo non possa, di per sé, costituire una discriminazione tra imprese o settori che favorisca indebitamente alcune imprese o alcune attività alla luce del criterio n. 5 né rappresentare una violazione di altri criteri dell'allegato III della direttiva.
- (31) La direttiva prevede che l'intero iter comprendente la notifica del piano nazionale di assegnazione alla Commissione, la valutazione di quest'ultima e l'eventuale rifiuto del piano, nonché l'adozione delle decisioni definitive sull'assegnazione delle quote da parte degli Stati membri, avvenga in tempi stretti e sia messo in atto dalle decisioni di cui all'articolo 9, paragrafo 3, in modo da garantire che il sistema funzioni efficacemente riducendo al minimo l'incertezza per i soggetti sul mercato.
- (32) Per questo motivo gli Stati membri non sono autorizzati a proporre modifiche ai rispettivi piani nazionali di assegnazione, ivi compresa la quantità totale di quote indicate nel piano stesso, visto che la data ultima fissata all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva - il 31 dicembre 2006 - è già stata superata; sono escluse le modifiche che servono a rettificare le incongruenze rilevate nella rispettiva decisione della

Commissione sui singoli piani nazionali di assegnazione³⁰. Il fatto di considerare la scadenza del 31 dicembre 2006 indicata all'articolo 11, paragrafo 2, come "data limite" è un compromesso proporzionato tra l'interesse dello Stato membro di esercitare la discrezionalità di cui dispone in merito ad aspetti sostanziali e l'interesse della Comunità di garantire l'efficacia del sistema di scambio delle quote di emissione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

I seguenti elementi del piano nazionale di assegnazione dell'Italia per il primo quinquennio indicato all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva, sono incompatibili con i seguenti criteri:

1. criterio n. 1 dell'allegato III della direttiva: una parte della quantità totale di quote prevista imputabile all'uso che l'Italia intende fare delle politiche e delle misure risulta inadeguatamente comprovata rispetto all'obiettivo fissato per l'Italia a norma della decisione 2002/358/CE e corrisponde all'equivalente di 13,253514 milioni di tonnellate l'anno (in media);
2. criterio n. 6 dell'allegato III della direttiva: informazioni sulle modalità alle quali i nuovi entranti potranno cominciare ad aderire al sistema comunitario in ciascuno Stato membro;
3. criterio n. 10 dell'allegato III della direttiva: manca un elenco completo degli impianti italiani regolati dalla direttiva per quanto riguarda gli impianti di combustione supplementari ai quali si applica la direttiva, in particolare quelli che realizzano processi di combustione comprendenti il cracking, la produzione di nerofumo di gas, la combustione in torcia³¹, i processi di fabbricazione in forni³² e la produzione di acciaio integrata³³, inclusa l'indicazione della quantità di quote che l'Italia intende assegnare a ciascun impianto interessato; la quantità totale media di quote annue da assegnare può, di conseguenza, essere aumentata rispetto alle emissioni prodotte da tali impianti di combustione, a condizione che tale aumento sia giustificato in base alle metodologie generali indicate nel piano nazionale di assegnazione e in base alle emissioni dimostrate e verificate di tali impianti;
4. criterio n. 10 dell'allegato III della direttiva: l'Italia intende adeguare la quantità di quote assegnata agli impianti elencati nel piano nazionale di assegnazione e che operano nel proprio territorio in caso di ampliamento dell'utenza di rete di un

³⁰ Cfr. la sentenza del tribunale di primo grado, del 23 novembre 2005, nella causa T-178/05 (GU C 22 del 28.1.2006, pag. 14); testo integrale: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005A0178:IT:HTML>; punto 7 della comunicazione della Commissione "Orientamenti complementari sui piani nazionali di assegnazione per il periodo di scambio 2008-2012 nell'ambito del sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE" (COM(2005)703) pubblicata al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/nap_2_guidance_it.pdf; decisione della Commissione, del 22 febbraio 2006, relativa alla proposta di modifica al piano nazionale di assegnazione delle quote di emissione dei gas a effetto serra notificato dal Regno Unito a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (C(2006)426 def.), consultabile in inglese sul sito: http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/uk_final_2006_en.pdf.

³¹ Anche off-shore.

³² Compresa la lana di roccia.

³³ Compresi i laminatoi, i riscaldatori, i forni di ricottura e gli impianti di decappaggio.

impianto cogenerativo che comporti un aumento delle emissioni superiore al 10%, di "riavvio da chiusura/sospensione parziale di II° periodo", di "interruzione parziale dell'attività", di "sospensione parziale di attività" e, nella misura in cui il gestore possa mantenere una parte delle quote assegnate, di "chiusure per processi di razionalizzazione delle produzioni";

5. criterio n. 12 dell'allegato III della direttiva: il quantitativo massimo totale di CER e di ERU che i gestori italiani possono utilizzare ai fini del sistema comunitario e inteso come percentuale delle quote assegnate a ciascun impianto, che nel piano nazionale di assegnazione italiano è fissato al 25%, non è compatibile con gli obblighi di complementarità stabiliti per l'Italia nell'ambito del protocollo di Kyoto e nelle decisioni adottate a norma della convenzione UNFCCC o del protocollo di Kyoto, perché supera il 14,989%.

Articolo 2

Non sono sollevate obiezioni al piano nazionale di assegnazione a condizione che vengano apportate le modifiche illustrate di seguito in maniera non discriminatoria e che la Commissione ne sia informata al più presto, tenuto conto dei tempi necessari per svolgere tempestivamente le procedure nazionali:

1. la quantità totale di quote da assegnare nell'ambito del sistema comunitario di scambio va ridotta di 13,253514 milioni di tonnellate di CO₂ eq. di quote l'anno;
2. occorre fornire informazioni sulle modalità alle quali i nuovi entranti potranno cominciare ad aderire al sistema comunitario compatibilmente con i criteri fissati all'allegato III della direttiva e con l'articolo 10;
3. va inserito un elenco completo degli impianti regolati dalla direttiva in Italia che preveda gli impianti di combustione supplementari che realizzano processi di combustione comprendenti il cracking, la produzione di nerofumo di gas, la combustione in torcia³⁴, i processi di fabbricazione in forni³⁵ e la produzione di acciaio integrata³⁶, inclusa l'indicazione della quantità di quote che l'Italia intende assegnare a ciascun impianto interessato; la quantità totale di quote da assegnare può, di conseguenza, essere aumentata rispetto alle emissioni prodotte da tali impianti di combustione supplementari, a condizione che tale aumento sia giustificato in base alle metodologie generali indicate nel piano nazionale di assegnazione e in base alle emissioni dimostrate e verificate di tali impianti;
4. la quantità di quote assegnata agli impianti elencati nel piano nazionale di assegnazione e che operano nel territorio italiano non è oggetto di adeguamenti in caso di ampliamento dell'utenza di rete di un impianto cogenerativo che comporti un aumento delle emissioni superiore al 10%, di "riavvio da chiusura/sospensione parziale di II° periodo", di "interruzione parziale dell'attività", di "sospensione parziale di attività" e, nella misura in cui il gestore possa mantenere una parte delle quote assegnate, di "chiusure per processi di razionalizzazione delle produzioni";

³⁴ Anche off-shore.

³⁵ Compresa la lana di roccia.

³⁶ Compresi i laminatoi, i riscaldatori, i forni di ricottura e gli impianti di decappaggio.

5. il quantitativo massimo totale di CER e di ERU che i gestori italiani possono utilizzare ai fini del sistema comunitario di scambio e calcolato in percentuale delle quote assegnate a ciascun impianto è ridotto ad un massimo del 14,989%.

Articolo 3

1. Non deve essere superato il quantitativo medio annuo complessivo di quote di 195,746486 milioni di tonnellate, aumentato della quantità totale media annua relativa alle emissioni degli impianti di combustione supplementari che realizzano processi di combustione comprendenti il cracking, la produzione di nerofumo di gas, la combustione in torcia³⁷, i processi di fabbricazione in forni³⁸ e la produzione di acciaio integrata³⁹, se tale aumento è giustificato in base alle metodologie generali indicate nel piano nazionale di assegnazione e in base alle emissioni dimostrate e verificate di tali impianti, che l'Italia deve assegnare in base al proprio piano nazionale di assegnazione agli impianti indicati in precedenza.
2. Il piano nazionale di assegnazione può essere modificato senza l'approvazione preventiva della Commissione se la modifica comporta un cambiamento nel numero di quote assegnate ai singoli impianti nell'ambito della quantità totale che deve essere assegnata agli impianti elencati nel piano ed è conseguente alla disponibilità di dati di migliore qualità o se è finalizzata a modificare la percentuale delle quote assegnate a titolo gratuito in maniera non discriminatoria, entro i limiti fissati all'articolo 10 della direttiva.
3. Eventuali modifiche del piano nazionale di assegnazione che siano apportate per correggere le incongruenze indicate all'articolo 1 della presente decisione, ma che divergono da quelle dell'articolo 2, devono essere notificate al più presto, tenuto conto dei tempi necessari per svolgere tempestivamente le procedure nazionali, e richiedono l'approvazione preventiva della Commissione a norma dell'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva. Non sono ammesse altre modifiche al piano nazionale di assegnazione, oltre a quelle necessarie per renderlo conforme all'articolo 2 della presente decisione.

Articolo 4

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 15 maggio 2007

Per la Commissione

³⁷ Anche off-shore.

³⁸ Compresa la lana di roccia.

³⁹ Compresi i laminatoi, i riscaldatori, i forni di ricottura e gli impianti di decappaggio.