

Quote di emissione per la navigazione marittima

Una critica dei piani di azione unilaterali europei

Martin Menner & Götz Reichert



A metà 2021, la Commissione europea dovrebbe presentare unilateralmente una proposta per l'inclusione del settore del trasporto marittimo nel sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (EU ETS), ai fini di ridurre le emissioni di carbonio. Questo viene attualmente giudicato dal CEP non opportuno per diverse ragioni.

Proposte centrali:

- ▶ A causa della natura globale del trasporto marittimo, l'UE dovrebbe astenersi dall'intraprendere azioni unilaterali di politica climatica e spingere invece per la creazione di uno scambio globale di quote di emissione sotto gli auspici dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO). Altrimenti ci sarà la minaccia di controversie internazionali, azioni di tipo evasivo, distorsioni della concorrenza ed, in ultima analisi, anche il rischio di un aumento delle emissioni globali di carbonio (dislocazione delle emissioni).
- ▶ Se l'UE dovesse comunque introdurre unilateralmente lo scambio di quote di emissione per il settore del trasporto marittimo, non dovrebbe incorporare il trasporto marittimo nell'EU ETS, ma creare un sistema di scambio di quote di emissione distinto. Altrimenti, il rischio di delocalizzazione, a causa delle emissioni generate in diversi settori industriali europei soggetti alla concorrenza globale, potrebbe aumentare ulteriormente.

Sommario

1. Introduzione	3
2. Funzionamento di un sistema di scambio di quote di emissione	4
3. Sfide allo scambio di quote di emissione europeo nel settore marittimo	4
3.1. Copertura geografica dell'ETS: rotte di navigazione che richiedono quote	5
3.1.1. Copertura geografica dell'ETS: parziale o globale	5
3.1.2. L'esperienza con il settore aeronautico: potenziale per controversie internazionali	5
3.1.3. Azioni di tipo evasivo, distorsioni della concorrenza e trasferimento delle emissioni.....	6
3.2. Copertura aziendale dell'ETS: quali aziende nello scambio di quote?	7
3.2.1. Distributori di combustibile o compagnie di navigazione ("a monte" o "a valle")?	8
3.2.2. Armatori o operatori di navi ("frammentazione degli incentivi")?.....	8
3.2.3. <i>Opt-out</i> per le piccole e medie imprese di navigazione (PMI)?	9
3.3. Copertura settoriale dell'ETS: quali settori coinvolgere nello scambio delle quote di emissione? ..	10
4. Raccomandazioni	11

1. Introduzione

Il settore del trasporto marittimo è l'unico settore in cui l'UE non si è ancora impegnata a ridurre le emissioni di carbonio (emissioni di CO₂), né nel quadro del diritto internazionale della Convenzione delle Nazioni Unite sul clima di Parigi¹, né nel quadro del diritto europeo². Data la natura internazionale del settore, la Commissione europea considera, in principio, l'azione globale sotto gli auspici dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO)³ come l'approccio più efficace, ma, a causa dei "progressi relativamente lenti all'interno dell'IMO", vede la necessità di misure europee.⁴

Il sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (EU ETS) obbliga una gran parte dell'industria, della produzione di elettricità e dell'aviazione nello Spazio economico europeo (SEE) ad acquistare quote di emissione di CO₂.⁵ Nel luglio 2019, il Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, ha annunciato che il settore del trasporto marittimo sarebbe stato incluso nell'EU ETS, nonostante l'UE abbia respinto la proposta nel 2018.⁶ A tal fine, la Commissione UE intende sviluppare una proposta legislativa entro la metà del 2021.⁷ A questo proposito, ha esaminato scenari iniziali in una valutazione d'impatto⁸ nel settembre 2020. Da allora, il Parlamento UE ha proposto di estendere l'EU ETS per includere il trasporto marittimo.⁹ Il settore del trasporto marittimo, d'altra parte, è alla ricerca di una tassa globale sul carbonio e rifiuta le misure unilaterali di riduzione delle emissioni di CO₂ da parte dell'UE, in particolare lo scambio di quote di emissione dell'UE.¹⁰

Le circostanze e i requisiti specifici del settore per la riduzione unilaterale delle emissioni di CO₂ nel trasporto marittimo attraverso lo scambio di quote di emissione dell'UE rimangono in gran parte sconosciuti. Quindi, questo *cepInput* spiega prima come funzionano i sistemi di scambio di quote di

¹ UNFCCC, [Aggiornamento del contributo determinato a livello nazionale dell'Unione europea e dei suoi Stati membri del 17 dicembre 2020](#) (questo e tutti gli altri link sono stati consultati per l'ultima volta il 12 aprile 2021).

² Commissione europea (2020), SWD(2020)176 del 17 settembre 2020, Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa: Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini [Commissione UE (2020), *Impact Assessment EU-2030 Climate Target*], p. 23.

³ IMO, [Greenhouse Gas Emissions](#) and [Historic Background](#).

⁴ Commissione europea, [Ridurre le emissioni nel settore del trasporto marittimo](#); id. (2020), Comunicazione COM(2020)562 del 17 settembre 2020, *Stepping up Europe's 2030 climate ambition* [Commissione UE (2020), Comunicazione UE – obiettivi climatici 2030], p. 15 e seguenti.; id. (2020), *Impact Assessment EU-2030 Climate Target*, p. 10.

⁵ Direttiva 2003/87/CE del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema di scambio per le quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'UE [Direttiva EU ETS]; per un'analisi dettagliata, vedi Bonn, M. / Reichert, G. (2018), *Climate protection by way of the EU ETS*, [cepInput 03/2018](#) (in inglese). Oltre all'UE, l'EU ETS si applica anche agli Stati membri dello Spazio economico europeo (SEE): Islanda, Liechtenstein e Norvegia. Le seguenti osservazioni sull'introduzione dello scambio di quote di emissioni dell'UE per il settore del trasporto marittimo si applicano quindi anche a questi tre paesi del SEE.

⁶ Von der Leyen, U. (2019), *A Union that strives for more: My Agenda for Europe – Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*, p. 6; vedi anche Commissione UE (2020), Comunicazione COM(2020)789 del 9 dicembre 2020, Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente, p. 12.

⁷ Commissione UE (2019), Comunicazione COM(2019)640 del 11 dicembre 2019, *Green Deal europeo* p. 11; Reichert, G. (2019), *Green Deal europeo*, [cepAdhoc](#) (in inglese) del 26 novembre 2019.

⁸ Commissione UE (2020), *Impact Assessment EU-2030 Climate Target*.

⁹ Parlamento UE (2020), Emendamenti [P9_TA-PROV\(2020\)0219](#) del 16 settembre 2020 sulla proposta della Commissione COM(2019)38 del 4 febbraio 2019 che modifica il regolamento (UE) 2015/757 [regolamento "MRV"] per tenere adeguatamente conto del sistema globale di raccolta dei dati relativi al consumo di olio combustibile delle navi [Parlamento europeo (2020), emendamento alla proposta MRV della Commissione].

¹⁰ Vedi per es. International Chamber of Shipping (2020), [Commenti del 26 novembre 2020 sull'Inception Impact Assessment for the proposed Amendment of the EU Emissions Trading System \(Direttiva 2003/87/CE\)](#); Deutsche Verkehrs-Zeitung del 27 gennaio 2021, [EU-Schiffseignerverband sträubt sich weiter gegen Emissionshandel](#).

emissione in generale (Sezione 2), poi identifica le principali sfide all'applicazione unilaterale di un sistema di scambio di quote di emissione al settore marittimo da parte dell'UE (Sezione 3) e conclude formulando delle raccomandazioni (Sezione 4).

2. Funzionamento di un sistema di scambio di quote di emissione

Un ETS funziona secondo il principio “*cap & trade*”:¹¹ la quantità massima totale di emissioni di carbonio consentita in un determinato periodo nei settori coperti è limitata dal governo, cioè fissando un tetto massimo (“*cap*”) poi gradualmente abbassato (controllo della quantità) fino a raggiungere il livello desiderato di emissioni di carbonio, cioè l’obiettivo di riduzione del carbonio. La quantità totale di carbonio designata dal governo viene distribuita sotto forma di diritti di emissione (quote), ognuno dei quali autorizza il destinatario ad emettere una specifica quantità di carbonio. Le quote sono negoziabili (“*trade*”). A causa della scarsità e della commerciabilità delle quote, come prescritto dal governo, si forma un mercato delle quote di emissione di carbonio che bilancia la domanda e l’offerta e dà luogo ad un prezzo delle quote che a sua volta crea un incentivo per la riduzione delle emissioni di carbonio a costi contenuti. A differenza della *carbon tax*, il prezzo del carbonio non è quindi determinato direttamente dalla politica, ma nasce indirettamente dalla formazione del prezzo sul mercato. Un’azienda che è in grado di ridurre le proprie emissioni di carbonio in modo economico può vendere sul mercato le proprie quote non utilizzate. Nel caso di un’azienda che richiede quote di emissione aggiuntive per coprire le proprie emissioni di carbonio, l’acquisto di quote diventa interessante quando il loro prezzo è inferiore al costo per l’azienda di evitare le emissioni di carbonio. Quindi, le opzioni più convenienti in termini di costi per evitare le emissioni di carbonio sono determinate sul mercato. Nel complesso, le emissioni di CO₂ sono così ridotte in modo efficace - dalla riduzione del tetto - ed efficiente - dallo scambio di quote -, rendendo questo metodo superiore ad altre misure di riduzione di CO₂ della politica climatica - come le disposizioni normative (regole e divieti), i sussidi e le tasse sul carbonio.¹²

Un ETS funziona indipendentemente da come sono utilizzate le sue entrate.¹³ Le decisioni delle aziende sono influenzate dai segnali di prezzo: anche se le entrate sono utilizzate, ad esempio, per promuovere la ricerca e lo sviluppo o l'applicazione di tecnologie *low-carbon* nel settore del trasporto marittimo, le società di trasporto marittimo avrebbero ancora un incentivo finanziario a ridurre il carbonio con misure operative o tecniche¹⁴ semplicemente a causa del prezzo più alto dei combustibili fossili, in quanto possono così risparmiare denaro.

3. Sfide allo scambio di quote di emissione europeo nel settore marittimo

L'introduzione di un sistema di scambio di quote di emissione nel settore del trasporto marittimo richiede tre definizioni: la specificazione delle rotte di trasporto marittimo che richiedono quote (copertura geografica dell'ETS), la determinazione delle aziende che richiedono quote (copertura aziendale dell'ETS) e la stipula delle attività di trasporto marittimo che richiedono quote, ed eventualmente di altri settori che devono essere inclusi insieme al trasporto marittimo in un ETS (copertura settoriale dell'ETS).

¹¹ Menner, M. / Reichert, G. (2020), Le riduzioni delle emissioni di CO₂ nel trasporto marittimo, [ceplnput 24/2020](#), Sezione 3.3.3.

¹² *Ibid.*, Sezione 5.

¹³ *Ibid.*, Sezione 3.3.4.

¹⁴ *Ibid.*, Sezione 2.2.

3.1. Copertura geografica dell'ETS: rotte di navigazione che richiedono quote

A causa della loro limitata copertura geografica, le misure unilaterali di riduzione di CO₂ da parte dell'UE, incluso lo scambio di quote di emissione, hanno meno potenziale di ridurre le emissioni di CO₂ in modo efficace e conveniente. Allo stesso tempo, un'azione unilaterale da parte dell'UE - come dimostra l'esperienza nel settore dell'aviazione internazionale - dà luogo a un rischio significativo di controversie internazionali, così come ad azioni evasive e distorsioni della concorrenza, a causa dei costi unilaterali di protezione del clima, che possono complessivamente risultare in un aumento delle emissioni di CO₂ (trasferimento delle emissioni).

3.1.1. Copertura geografica dell'ETS: parziale o globale

La natura globale del trasporto marittimo richiede fundamentalmente un approccio globale alla riduzione di CO₂, che copra, se possibile, tutte le emissioni di CO₂ di tutti i settori o almeno dell'intero settore del trasporto marittimo. Il modo più efficace e più efficiente dal punto di vista dei costi per raggiungere questo obiettivo, in termini di politica climatica, è quello di dare un prezzo alle emissioni di CO₂ attraverso lo scambio globale di quote di emissione.¹⁵ Il prezzo uniforme di CO₂ in tutto il mondo fornirebbe a tutte le compagnie di trasporto marittimo condizioni di parità.

Ciononostante, sia la Commissione europea che il Parlamento europeo stanno unilateralmente cercando di includere il trasporto marittimo nell'attuale EU ETS anche prima che le "misure basate sul mercato" per la riduzione di CO₂ previste per il 2023-2030 siano introdotte globalmente dall'IMO.¹⁶ Allo stesso tempo, le due istituzioni dell'UE hanno idee diverse riguardo alla copertura geografica dell'ETS:

- La Commissione europea vuole che le quote siano richieste per il 100% delle emissioni di CO₂ su tutte le rotte di navigazione tra i porti dell'UE (navigazione intra-UE). Inoltre, sta anche considerando un requisito di quote per il 50% delle emissioni di CO₂ tra l'UE e i paesi terzi (trasporto marittimo extra-UE).¹⁷
- Il Parlamento europeo vuole introdurre un requisito di quote per il 100% delle emissioni di CO₂ dal trasporto marittimo intra-UE ed extra-UE.¹⁸

3.1.2. Esperienza con il settore aeronautico: potenziale per controversie internazionali

L'inclusione unilaterale del trasporto marittimo extra-UE in un sistema europeo di scambio di quote di emissione dà luogo a un potenziale considerevole di controversie internazionali. Questo è stato dimostrato dal tentativo fallito dell'UE di includere unilateralmente l'aviazione internazionale nel sistema EU ETS.

Infatti, nel 2012, l'obbligo di quote, applicabile ai voli extra-UE tra gli aeroporti dell'UE e i paesi terzi, per le emissioni di CO₂ dell'intera rotta di volo, ha incontrato una notevole opposizione internazionale da parte di paesi influenti come USA, Cina, India e Russia.¹⁹ Anche se la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha stabilito che una così ampia copertura geografica da parte dell'EU ETS era in linea con il diritto

¹⁵ Su questo in generale, vedi Bonn, M. / Menner, M. / Voßwinkel, J. (2017), Globalisierung des Klimaschutzes, [ceplnput 07/2017](#) (in tedesco), p. 5 e seguenti.

¹⁶ Menner, M. / Reichert, G. (2020), Le riduzioni delle emissioni di CO₂ nel trasporto marittimo, [ceplnput 24/2020](#), Sezione 2.3.1.

¹⁷ Commissione UE (2020), *Impact Assessment EU-2030 Climate Target*, p. 24.

¹⁸ Parlamento UE (2020), Emendamento alla proposta MRV della Commissione, emendamento 60 insieme a emendamenti 34 e 35.

¹⁹ Per un'analisi dettagliata, vedi Dröge S. / Richter, P. (2012), Emissionshandel für den Luftverkehr – Internationaler Widerstand gegen den Alleingang der EU, SWP-Aktuell 55; Politico del 11 marzo 2012, [I cinesi minacciano di cancellare gli ordini di Airbus nella disputa ETS](#) (in inglese).

internazionale²⁰, questi paesi l'hanno respinta come una violazione della loro sovranità nazionale e hanno minacciato misure di ritorsione. Di fronte a questa opposizione, che ha reso l'obbligo di quote per i voli extra-UE sostanzialmente inapplicabile²¹, l'UE ha deciso inizialmente di sospenderlo e - in considerazione dello sviluppo delle misure globali di riduzione di CO₂ decise dall'Autorità Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO) - di limitarlo per il momento ai voli intra-UE.²² Questo si applicherà inizialmente fino alla fine del 2023.²³ Fino ad allora, sarà esaminato l'impatto dello schema di compensazione globale di CO₂ dell'ICAO, "*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*" (CORSIA)²⁴, il quale prevede la compensazione delle emissioni di CO₂ supplementari rispetto alla media del 2019 e del 2020, ma non la riduzione di CO₂. L'UE vuole quindi mantenere la pressione sui paesi terzi per accelerare le misure globali per la riduzione delle emissioni di CO₂ nel trasporto aereo.²⁵

La Commissione UE sta anche perseguendo una simile strategia a due livelli sul trasporto marittimo internazionale.²⁶ Così, l'UE spingerà per un'effettiva riduzione di CO₂ a livello globale nel quadro dell'IMO, attraverso l'introduzione delle misure "basate sul mercato"²⁷ previste per il 2023-2030. La Commissione intende presentare una proposta in merito nel 2022.²⁸ Prima di questo, per fare pressione sui paesi terzi in questo senso, la Commissione vuole inoltre includere unilateralmente il trasporto marittimo extra-UE in un ETS.

Le prospettive di questa strategia sono quantomeno dubbie. Con l'aviazione, l'UE è stata praticamente costretta a sospendere il requisito unilaterale delle quote per non mettere a repentaglio il progresso delle misure globali di riduzione del CO₂. Un approccio unilaterale da parte dell'UE sulla navigazione internazionale ha anche un potenziale considerevole per causare controversie internazionali che possono avere un effetto controproducente sui negoziati sul clima che si svolgono sotto gli auspici dell'IMO. Per evitare questo, l'UE dovrebbe assumere un ruolo più attivo nei negoziati dell'IMO, facendo proposte costruttive sulle misure di riduzione di CO₂ basate sul mercato e almeno astenersi dall'includere il trasporto marittimo extra-UE nell'ETS.

3.1.3. Azioni di tipo evasivo, distorsioni della concorrenza e trasferimento delle emissioni

Inoltre, a causa della copertura geografica necessariamente limitata dell'ETS, l'introduzione unilaterale di un sistema di scambio di quote di emissione dell'UE per il trasporto marittimo internazionale dà anche luogo a un alto rischio di azioni evasive per evitare i costi delle quote, e distorsioni della concorrenza, che

²⁰ CJEU, causa n. C-366/19, *Air Transport Association of America u.a.*, sentenza del 21 dicembre 2010, ECLI:EU:C:2011:864.

²¹ Decisione n. 377/2013/EU del 24 aprile 2013 che deroga temporaneamente alla direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nella Comunità ["decisione *Stop the Clock*"].

²² Regolamento (UE) n. 421/2014 del 16 aprile 2014 recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nella Comunità, in vista dell'attuazione entro il 2020 di un accordo internazionale che applica alle emissioni del trasporto aereo internazionale una misura unica globale basata sul mercato, considerando 3; sulla proposta della Commissione COM(2013) 722 del 16 ottobre 2013 cfr. [cepPolicyBrief 04/2014](#) (in inglese).

²³ Regolamento (UE) 2017/2392 del 13 dicembre 2017 che modifica la direttiva 2003/87/CE per continuare le attuali limitazioni del campo di applicazione per le attività di trasporto aereo e per prepararsi ad attuare una misura globale basata sul mercato dal 2021.

²⁴ ICAO, [Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation \(CORSIA\)](#).

²⁵ Commissione UE (2020), *Impact Assessment EU-2030 Climate Target*, p. 10.

²⁶ *Ibid.*, p. 23 e 49.

²⁷ Menner, M. / Reichert, G. (2020), Le riduzioni delle emissioni di CO₂ nel trasporto marittimo, [cepInput 24/2020](#), Sezione 2.3.1.

²⁸ Commissione UE, Comunicazione COM(2020)789 del 9 dicembre 2020, *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente*, allegato, p. 2.

possono avere l'effetto generale di aumentare le emissioni globali di CO₂ nel trasporto marittimo internazionale (trasferimento delle emissioni).

Così, le navi con un consumo di carburante ed emissioni di CO₂ relativamente bassi, come prescritto dall'IMO per le nuove navi²⁹, saranno usate principalmente sulle rotte che rientrano nell'area geografica coperta dall'ETS, mentre le navi meno efficienti in termini di carburante saranno usate in misura maggiore sulle rotte esterne senza costi di CO₂ o incentivi per la riduzione di CO₂.

Inoltre, le navi potrebbero viaggiare più lentamente all'interno dell'area di copertura ETS per ridurre la CO₂, e corrispondentemente più velocemente su altre rotte per recuperare il tempo perso. Dal momento che il consumo di carburante e le emissioni di CO₂ aumentano in modo sproporzionato alla velocità, questo potrebbe risultare in un aumento complessivo delle emissioni di CO₂ dal trasporto marittimo internazionale in tutto il mondo.

Inoltre, per evitare l'obbligo di quote, le navi straniere potrebbero fare scalo in porti di paesi terzi che si trovano alle porte dell'UE - come il Regno Unito, il Marocco o la Turchia - piuttosto che direttamente nei porti dell'UE. Lì, il carico verrebbe trasferito su altre navi che poi servirebbero i porti di destinazione nell'UE, nel trasporto marittimo a corto raggio, sulle brevi rotte residue - che richiedono quote per il trasporto intra-UE. I porti per container nell'UE specializzati nel trasferimento da nave a nave, come Algeciras in Spagna, perderebbero significativamente a causa di tali trasferimenti. E l'incentivo che l'ETS fornisce alle navi straniere per ridurre il loro CO₂ cesserebbe di conseguenza. Al di fuori del settore navale, emergerebbero anche distorsioni indirette della concorrenza. Così, i prodotti fabbricati nell'UE diventerebbero più costosi dei prodotti concorrenti dei paesi terzi.

Anche se l'area geografica di copertura dell'ETS fosse limitata al trasporto marittimo intra-UE, questo potrebbe anche portare ad azioni evasive, distorsioni della concorrenza e trasferimento delle emissioni, come quando si tratta di scegliere un porto di trasbordo in cui i carichi che arrivano su navi d'alto mare devono essere caricati su altre navi per distribuirli a porti più piccoli dell'UE. In questo caso, i porti di trasbordo nei paesi terzi, come Tangeri, avrebbero la meglio sui porti di trasbordo nell'UE, come Algeciras, perché le rotte verso l'UE non richiederebbero quote.

Il trasporto marittimo a corto raggio, in cui le merci sono trasportate da camion in traghetti *roll-on-roll-off* (trasporto RoRo), potrebbe perdere carichi a favore dei trasportatori su strada, soprattutto se questi ultimi non dovessero sostenere i corrispondenti costi di CO₂. Come dimostra l'esperienza con l'attuale EU ETS³⁰, contrastare tali distorsioni della concorrenza - ad esempio assegnando quote gratuite o pagamenti compensativi alle aziende che sono particolarmente suscettibili al trasferimento delle emissioni di carbonio - sarà una sfida importante per la progettazione effettiva di un ETS per il trasporto marittimo. Quindi, è ancora più importante raggiungere un ETS globale il più presto possibile. L'UE dovrebbe quindi considerare attentamente se un'azione unilaterale, anche con un obbligo di indennità solo per il trasporto marittimo intra-UE, sia davvero conveniente.

3.2. Copertura aziendale dell'ETS: quali aziende nello scambio di quote?

Un'ulteriore sfida per la progettazione dello scambio di quote di emissione nel trasporto marittimo internazionale è sapere quali effettive aziende dovrebbero richiedere quote (copertura aziendale dell'ETS): distributori di combustibile o compagnie di navigazione? E in quest'ultimo caso: armatori o operatori

²⁹ Menner, M. / Reichert, G. (2020), Le riduzioni delle emissioni di CO₂ nel trasporto marittimo, [ceplnput 24/2020](#), Sezione 2.3.1.

³⁰ Bonn, M. / Reichert, G. (2018), *Climate protection by way of the EU-ETS*, [ceplnput 03/2018](#) (in inglese); p. 5 e succ.

navali? Inoltre, in vista dei costi coinvolti in un sistema di scambio di quote di emissione per il trasporto marittimo, la questione è se le piccole e medie imprese di trasporto marittimo dovrebbero essere esentate.

3.2.1. Distributori di combustibile o compagnie di navigazione ("a monte" o "a valle")?

L'obbligo di detenere quote per le emissioni di CO₂ può, in linea di principio, essere imposto in ogni fase della catena di approvvigionamento dei combustibili fossili, in particolare all'inizio, quando il combustibile viene immesso sul mercato da società produttrice di carburante come le raffinerie o le basi di rifornimento delle navi ("bunker"), e alla fine, quando viene utilizzato dalle compagnie di navigazione per la combustione nei motori delle navi. Il primo viene definito "scambio di emissioni a monte", il secondo "scambio di emissioni a valle".

Lo scambio di emissioni a monte sfrutta il fatto che le emissioni di CO₂ rilasciate sono strettamente proporzionali alla quantità di combustibile fossile consumato.³¹ Il numero di partecipanti all'ETS richiesto per detenere le quote può quindi essere limitato e i costi di transazione e di amministrazione – ad esempio per la partecipazione allo scambio di quote – mantenuti bassi. Le aziende coperte dallo scambio di quote di emissione a monte aggiungeranno i costi delle quote al prezzo del carburante e questi saranno poi passati lungo tutta la catena di approvvigionamento fino all'utente finale. Questi ultimi hanno quindi un incentivo *indiretto* a ridurre il consumo di carburante e quindi anche le emissioni di CO₂.

Nel trasporto marittimo, tuttavia, - a differenza, ad esempio, del trasporto su strada – l'utilizzo di un approccio puramente a monte è problematico perché le navi possono viaggiare per lunghe distanze senza fare rifornimento, il che significa che possono aggirare l'obbligo europeo di quote facendo rifornimento al di fuori dell'area geografica di copertura dell'ETS – in un porto di un paese terzo o in mare da petroliere o piattaforme ("turismo del carburante").³² Così, le emissioni di CO₂ non saranno ridotte e l'industria dei carburanti dell'UE sarà danneggiata. Alla luce di queste conseguenze, l'approccio a monte non dovrebbe essere considerato.

Invece, l'UE dovrebbe utilizzare l'approccio a valle. Allora le società di trasporto marittimo³³, che sono responsabili della gestione delle navi, sono soggette al requisito di quote come utenti finali e quindi hanno un incentivo *diretto* ad adottare misure operative o tecniche per ridurre le emissioni di CO₂ che causano.³⁴ Questo approccio – nonostante il fatto che più aziende saranno obbligate ad avere delle quote rispetto all'approccio a monte – è fondamentalmente fattibile anche per il trasporto marittimo perché i dati, rilevanti per calcolare il consumo di carburante e quindi le emissioni di CO₂ per le rotte di navigazione che richiedono quote, sono già registrati dal sistema di raccolta dati dell'IMO (DCS) e, per il trasporto marittimo da e per i porti dell'UE, dal regolamento MRV.³⁵

3.2.2. Armatori o operatori di navi ("frammentazione degli incentivi")?

Per il commercio a valle, è necessario determinare se è l'armatore o l'operatore della nave che necessita di quote perché nel trasporto marittimo le due funzioni sono spesso separate – in particolare nel caso più

³¹ Per un'analisi completa dei vantaggi dello scambio di emissioni a monte per il trasporto su strada, vedi Nader, N. / Reichert, G., *Extend emissions trading! Effective and efficient reduction of greenhouse gases in road transport*, [ceplnput 05/2015](#) (in inglese).

³² Kachi, A. / Mooldijk, S. / Warnecke C.(2019), [Carbon pricing options for international maritime emissions](#), New Climate Institute [Kachi, A. e al. (2019)], p. 12.

³³ "Società", secondo l'art. 3 (d) del regolamento MRV, si riferisce all'armatore o qualsiasi altra organizzazione o persona che ha assunto dall'armatore la responsabilità dell'esercizio della nave.

³⁴ Menner, M. / Reichert, G. (2020), Le riduzioni delle emissioni di CO₂ nel trasporto marittimo, [ceplnput 24/2020](#), Sezione 2.2.

³⁵ *Ibid.*, Sezioni 2.3.1 e 2.3.2.2.

comunemente usato del *time charter*³⁶ – il che dà origine al problema degli "incentivi frammentati". Da un lato, gli armatori hanno la responsabilità della decisione di investimento per quanto riguarda le tecnologie di efficienza del carburante, dall'altro, tuttavia, non sono loro, ma gli operatori delle navi, che guadagnano dai minori costi derivanti dal minor consumo di carburante indotto dall'aumento dell'efficienza. Gli armatori non hanno quindi questo incentivo a investire in navi pulite – a meno che non gestiscano loro stessi le navi o abbiano speciali contratti a lungo termine con operatori navali che garantiscano loro una parte dei risparmi.³⁷

Se l'armatore deve pagare il prezzo della CO₂, avrà un incentivo diretto a investire in navi efficienti dal punto di vista del carburante, ma praticamente nessuna influenza sul comportamento dell'operatore della nave. Quest'ultimo, d'altra parte, non riceverà alcun segnale di prezzo di CO₂ e quindi non avrà alcun incentivo per un funzionamento delle navi efficiente dal punto di vista del carburante. Gli armatori sono comunque incentivati a fare accordi contrattuali che, in primo luogo, obbligano l'equipaggio non solo a portar con sé ma anche ad applicare il Piano di gestione dell'efficienza energetica della nave (SEEMP)³⁸ prescritto dall'IMO, e in secondo luogo, regolano il modo in cui i risparmi sui costi risultanti dovrebbero essere condivisi.³⁹ L'incentivo risultante per il funzionamento delle navi efficienti dal punto di vista del carburante, non sarà generalmente così forte che se l'operatore della nave dovesse assumere tutti i costi delle quote, perché non è possibile regolare ogni dettaglio in ogni situazione, al contrario dell'operatore della nave che sarebbe tenuto a detenere le quote e che avrebbe l'intero incentivo dei costi, in ogni situazione.

Se, d'altra parte, l'obbligo delle quote fosse a carico degli operatori navali, questi avrebbero un incentivo a noleggiare navi più efficienti e a gestirle in modo a più bassa emissione di carbonio. Le forze di mercato potrebbero quindi assicurare l'offerta corrispondente: l'aumento della domanda di navi efficienti dal punto di vista del carburante aumenta la pressione sugli armatori per migliorare l'efficienza delle navi per mezzo di appropriati ammodernamenti o di nuove navi, poiché le navi inefficienti non saranno più noleggiate o solo a tariffe di noleggio molto più basse. Questo, a sua volta, dà un incentivo ai cantieri navali per sviluppare navi più efficienti dal punto di vista del carburante.⁴⁰ Il problema degli incentivi frammentati per il risparmio di combustibili fossili può anche essere ridotto per mezzo di contratti tipo che danno sia all'armatore che all'operatore una parte del risparmio di combustibile ottenuto dalle misure di riduzione di CO₂.

La regola generale comunque: non c'è una soluzione ideale; i suddetti compromessi sono inevitabili quando l'armatore e l'operatore della nave sono due entità diverse.

3.2.3. Opt-out per le piccole e medie imprese di navigazione (PMI)?

A causa dell'obbligo di quote a valle, le aziende di trasporto marittimo sostengono costi per la registrazione e la gestione dei conti sulla piattaforma di trading, le attività di trading e per la sorveglianza del mercato e la stima del futuro bisogno di quote. Questi costi non sono particolarmente significativi per le navi gestite

³⁶ Menner, M. / Reichert, G. (2020), Le riduzioni delle emissioni di CO₂ nel trasporto marittimo, [ceplnput 24/2020](#), Sezione 2.2.

³⁷ Rehmatulla, N. / Smith, T. (2015), [Barriers to energy efficient and low carbon shipping](#) (in inglese), Ocean Engineering Vol. 110 (B), p. 102–112.

³⁸ Menner, M. / Reichert, G. (2020), Le riduzioni delle emissioni di CO₂ nel trasporto marittimo, [ceplnput 24/2020](#), Sezione 2.3.1.

³⁹ Mensah, E. N. O. (2017), [Optimising energy efficiency: split incentives in the context of the implementation of SEEMP](#) (in inglese), World Maritime University Dissertations, p. 577.

⁴⁰ Kachi, A. e al. (2019), p. 13.

dagli stessi grandi armatori su servizi di linea. Nel caso di noleggiatori più piccoli, tuttavia, che trasportano carichi su linee di navigazione stabilite o competono nei mercati a pronti per carichi su varie rotte con varie specifiche di velocità, non sono trascurabili.⁴¹ Quest'ultimo caso, in particolare, riguarda soprattutto le piccole e medie imprese (PMI) con poche navi. Al contrario degli operatori di navi su servizi di linea, è difficile per loro prevedere le future emissioni di CO₂ e sarebbero colpiti più duramente dalle fluttuazioni del prezzo delle quote. Sono anche meno capaci di agire strategicamente sul mercato delle quote rispetto alle grandi compagnie di navigazione, specialmente nel caso di un ETS che copre solo la navigazione (*shipping-only ETS*). In questo caso è necessario prendere delle precauzioni appropriate.

Per risolvere questi problemi con le PMI, il Parlamento europeo ha suggerito un "*opt-out*" in modo che – come le piccole imprese industriali e di produzione di energia elettrica escluse dall'EU ETS – sarebbero escluse dal requisito delle quote.⁴² Secondo questo suggerimento, le compagnie di navigazione avranno la possibilità – invece di dover detenere delle quote nell'ambito dell'EU ETS – di pagare un contributo annuale ai costi di CO₂ per coprire le loro emissioni annuali di CO₂, e questo sarebbe basato sul prezzo più alto delle quote dell'anno precedente. Così, le piccole e medie imprese di navigazione potrebbero evitare l'onere dei costi causato dall'ETS. L'effettiva progettazione di tali soluzioni di *opt-out* dovrebbe, tuttavia, garantire che, alla fine, le PMI non stiano peggio di come starebbero con l'ETS. Altrimenti avranno fallito il loro scopo.

3.3. Copertura settoriale dell'ETS: quali settori coinvolgere nello scambio di quote di emissione?

La Commissione e il Parlamento europeo hanno finora considerato solo l'incorporazione del trasporto marittimo nell'attuale EU ETS⁴³ che limita le emissioni di CO₂ dagli impianti industriali e dai produttori di energia ad alto contenuto di carbonio e dall'aviazione (settori EU ETS). Le emissioni di CO₂ degli altri settori – trasporti⁴⁴, edifici, agricoltura e silvicoltura (settori non EU ETS) – devono essere ridotte attraverso una "condivisione degli sforzi" all'interno dell'UE⁴⁵, la quale fornisce agli Stati membri diversi obiettivi per la riduzione di CO₂ nei settori non-UE ETS e lascia in gran parte agli Stati membri la decisione su come raggiungerli.

Il vantaggio di un ETS che copre il maggior numero possibile di settori è che le emissioni di CO₂ sono effettivamente ridotte in tutti i settori inclusi abbassando il tetto, e le opzioni più efficaci dal punto di vista dei costi per evitare le emissioni di CO₂ sono pienamente utilizzate come risultato dello scambio sotto un prezzo uniforme delle quote. Questo sostiene fundamentalmente l'inclusione del trasporto marittimo nell'attuale EU ETS. Tuttavia, questo significherebbe anche che il trasporto marittimo – non appena diventerà un acquirente netto di quote a causa del previsto aumento continuo del volume di trasporto⁴⁶ – spingerà in alto il prezzo delle quote per tutti gli altri settori.⁴⁷ Un prezzo più alto delle quote aumenta il rischio di trasferimento delle emissioni da parte delle imprese industriali soggette alla concorrenza

⁴¹ Kachi, A. e al. (2019), p. 25.

⁴² Parlamento UE (2020), Emendamento alla proposta MRV della Commissione; Menner, M. / Reichert, G. (2020), Le riduzioni delle emissioni di CO₂ nel trasporto marittimo, [cepInput 24/2020](#), Sezione 2.3.2.4.

⁴³ Commissione UE (2020), *Impact Assessment EU-2030 Climate Target*, p. 27 e succ.; Parlamento UE (2020), Emendamento alla proposta MRV della Commissione, Emendamento 60.

⁴⁴ Il settore dei trasporti include in particolare le emissioni di CO₂ dei veicoli stradali. Nel caso di veicoli elettrici – ad esempio treni e auto elettriche – le emissioni di CO₂ dai combustibili fossili usati nella produzione di elettricità sono attribuite ai produttori di elettricità e quindi ai settori EU ETS.

⁴⁵ Per un'analisi dettagliata, vedi Bonn, M. / Reichert, G. (2018), *Climate protection outside the EU ETS*, [cepInput 04/2018](#).

⁴⁶ CE Delft (2020), *Fourth IMO Greenhouse Gas Study* (in inglese).

⁴⁷ Su questo argomento in generale, vedi Menner, M. / Reichert, G. (2019), *Wirksame CO₂-Bepreisung*, [cepStudy](#) (in tedesco), p. 20 e succ.

internazionale, perché aumenta il differenziale di costo con i concorrenti di paesi terzi che non sono soggetti a nessun prezzo di CO₂, o solo a un prezzo molto basso, o a simili obblighi costosi di riduzione delle emissioni. Questo aumenta il rischio che la produzione, insieme alle emissioni di CO₂ associate, venga trasferita dando luogo a una corrispondente perdita di produzione e di occupazione nell'UE e – se la tecnologia di produzione è meno efficiente – a un aumento complessivo delle emissioni di CO₂.

Per evitare questa situazione, il trasporto marittimo dovrebbe avere un proprio ETS separato dall'EU ETS. Questo potrebbe assumere la forma di un ETS dedicato al trasporto marittimo o di un ETS che includa altri settori – come i trasporti e gli edifici – e possibilmente anche l'aviazione, che è attualmente regolata dall'EU ETS.

4. Raccomandazioni

Al fine di ridurre le emissioni di CO₂ dal trasporto marittimo internazionale, l'UE dovrebbe considerare i seguenti punti chiave:

- A causa della natura globale del trasporto marittimo internazionale, è appropriato un approccio globale alla riduzione delle emissioni di CO₂. Il modo più efficace ed efficiente in termini di costi per raggiungere questo obiettivo, in termini di politica climatica, è quello di fissare i prezzi delle emissioni di CO₂ attraverso uno scambio globale di quote di emissione, il che è migliore rispetto ad altre misure di riduzione di CO₂ della politica climatica – come i provvedimenti normativi (regole e divieti), i sussidi o le tasse sul carbonio. L'UE dovrebbe quindi fare una campagna, nel quadro dell'IMO, per l'introduzione di un sistema globale di scambio di quote di emissione per il trasporto marittimo.
- Il piano dell'UE di andare da sola sulla politica climatica non è solo meno efficace ed efficiente di per sé rispetto a un approccio globale alla riduzione di CO₂ nel trasporto marittimo internazionale, ma dà anche origine a un rischio significativo di controversie internazionali, azioni di tipo evasivo, distorsioni della concorrenza e quindi della dislocazione delle emissioni di carbonio. Per evitare questo, l'UE dovrebbe preferibilmente astenersi dalla sua prevista azione unilaterale e prendere invece un ruolo più attivo nei negoziati dell'IMO, facendo proposte costruttive sulle misure di riduzione di CO₂ basate sul mercato, in particolare sotto forma di un sistema globale di scambio di quote di emissione.
- Se l'UE introducesse comunque un sistema di scambio di quote di emissione per il settore marittimo su base unilaterale, non dovrebbe includere le raffinerie o le basi di rifornimento delle navi, ma assoggettare le società di trasporto marittimo, che sono responsabili delle operazioni delle navi, al requisito delle quote (commercio a valle), perché, come utenti finali di carburante e quelli che causano le emissioni di CO₂, hanno un incentivo diretto a ridurle con misure operative o tecniche.
- Dato che le piccole e medie imprese di trasporto marittimo affronterebbero costi sproporzionatamente alti nel partecipare allo scambio di quote di emissione, l'UE dovrebbe creare delle eccezioni per loro, ad esempio, per mezzo di "opt-out" con forme alternative di tariffazione della CO₂.
- Dato che i piani della Commissione europea e del Parlamento europeo di includere il trasporto marittimo nell'attuale EU ETS possono aumentare significativamente il rischio di dislocazione delle emissioni di carbonio per alcune aziende industriali dell'UE con alte esigenze di energia, che competono a livello internazionale, il trasporto marittimo dovrebbe essere coperto da un ETS separato dall'attuale EU ETS.



Centres for European Policy Network
FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA

Autori:

Dr. Martin Menner, analista politico

menner@cep.eu

Dr. Götz Reichert LL.M., Capo del Dipartimento per l'Energia | Ambiente | Clima | Trasporti

reichert@cep.eu

Traduzione (dalla versione inglese):

Stefano Gualano, tirocinante

Centro Politiche Europee ROMA

Il **Centro Politiche Europee** ROMA,

il **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN e il **Centre de Politique Européenne** PARIS

costituiscono il **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Gli istituti della rete **CEP** sono specializzati nell'analisi e nella valutazione degli atti promossi dalle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito delle politiche di loro competenza e nel quadro d'insieme del processo di integrazione. Il lavoro scientifico, riflesso in particolare nelle proprie pubblicazioni, viene portato avanti indipendentemente da qualsiasi interesse di parte e in favore di una Unione europea che rispetti lo stato di diritto ed i principi dell'economia sociale di mercato.