

INVITO A PRESENTARE CONTRIBUTI PER UNA VALUTAZIONE D'IMPATTO

TITOLO DELL'INIZIATIVA	Mercato e infrastrutture per il CO ₂ nell'UE
DG CAPOFILA (UNITÀ RESPONSABILE)	Direzione generale dell'Energia, unità C.2
PROBABILE TIPO DI INIZIATIVA	Proposta legislativa sostenuta da una valutazione d'impatto
TEMPISTICA INDICATIVA	Terzo trimestre 2026 (in parallelo al riesame dell'ETS 1)
INFORMAZIONI AGGIUNTIVE	Gestione industriale del carbonio

Questo documento ha scopo puramente informativo. Non pregiudica in nulla la decisione finale della Commissione di proseguire o no l'iniziativa, né il contenuto finale della stessa. Tutti gli elementi dell'iniziativa descritti, compresa la sua tempistica, possono cambiare.

A. Contesto politico, definizione del problema e analisi della sussidiarietà

Contesto politico

La comunicazione sul traguardo climatico dell'UE per il 2040¹ e la valutazione d'impatto che la accompagna² sottolineano che, parallelamente alla mitigazione delle emissioni di gas a effetto serra, l'UE deve ricorrere alla cattura, allo stoccaggio e all'utilizzo del carbonio (CCUS, nota anche come gestione industriale del carbonio) per raggiungere i propri obiettivi climatici per il 2050.

Negli orientamenti politici³ per il mandato della Commissione europea 2024-2029 emerge la necessità di aumentare gli investimenti nelle tecnologie e nelle infrastrutture energetiche pulite, comprese le infrastrutture di trasporto e stoccaggio del CO₂ catturato.

La direttiva sullo stoccaggio geologico di biossido di carbonio⁴ istituisce un quadro giuridico per lo stoccaggio geologico sicuro del CO₂, che disciplina tutte le formazioni geologiche dell'UE e dello spazio economico europeo per tutta la durata di vita dei siti di stoccaggio. La normativa sull'industria a zero emissioni nette⁵ mira a istituire un mercato dell'Unione per i servizi di stoccaggio del CO₂ e fissa un obiettivo giuridicamente vincolante di 50 milioni di tonnellate di capacità annuale di iniezione di CO₂ nell'UE entro il 2030. Il regolamento sulle reti transeuropee dell'energia⁶ facilita la costruzione di infrastrutture transfrontaliere per il CO₂ riconosciute come progetti di interesse comune e progetti di interesse reciproco.

Tuttavia la catena del valore della gestione industriale del carbonio non è ancora pienamente sviluppata. Ad oggi è in costruzione solo un numero limitato di progetti di cattura di CO₂ e sono state prese decisioni finali di investimento solo per pochi siti di stoccaggio nell'UE, mentre secondo la valutazione d'impatto sul traguardo climatico per il 2040 l'UE dovrebbe catturare 50 milioni di tonnellate di CO₂ all'anno già entro il 2030, 280 milioni di tonnellate all'anno entro il 2040 e fino a 450 milioni di tonnellate all'anno entro il 2050. Almeno fino al 2040, tutto il CO₂ catturato dovrà essere destinato allo stoccaggio permanente; il riutilizzo si svilupperà solo dopo il 2040. Secondo le previsioni, entro il 2050 circa la metà del CO₂ catturato verrà stoccati in modo permanente.

Vista l'esigenza di sviluppare la catena del valore del CO₂, la Commissione ha adottato, insieme alla comunicazione sul traguardo climatico per il 2040, una strategia per la gestione industriale del carbonio⁷, che individua delle carenze e formula linee d'intervento per affrontarle. La strategia riconosce la necessità di mettere a punto una nuova iniziativa legislativa per definire norme per un mercato e un'infrastruttura europei del CO₂, con l'obiettivo di far emergere una catena del valore del CO₂ ben funzionante e orientata al mercato. Il patto per l'industria pulita⁸ sottolinea quanto sia importante attuare la strategia per la gestione industriale del carbonio.

¹ COM(2024) 63 final

² SWD(2024) 63 final.

³ Commissione europea, Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029, Bruxelles, 2024

⁴ Direttiva 2009/31/CE

⁵ Regolamento (UE) 2024/1735

⁶ Regolamento (UE) 2022/869

⁷ COM(2024) 62 final

⁸ COM(2025) 85 final

La presente iniziativa è strettamente legata alla remunerazione degli assorbimenti permanenti di CO₂ e della cattura e dell'utilizzo del carbonio. Si collega pertanto alla revisione del sistema per lo cambio di quote di emissioni dell'UE (EU ETS)⁹, che sarà oggetto di un'iniziativa distinta. Anche il pacchetto sulle reti europee è pertinente ai fini dell'iniziativa.

Problema che si intende affrontare con l'iniziativa

Ad oggi continuano a esistere ostacoli al trasporto transfrontaliero del CO₂ e all'accesso al mercato, che frenano lo sviluppo di un mercato del CO₂ dell'UE pienamente integrato. Tra le cause rientrano l'insufficiente operatività transfrontaliera, gli ostacoli normativi e l'incertezza giuridica. Inoltre non è molto chiaro quali norme si applichino alle infrastrutture usate per trasportare il CO₂ verso e attraverso paesi terzi interconnessi, in cui potrebbe esserci un potenziale di stoccaggio per gli emettitori dell'UE.

La rete infrastrutturale di gasdotti per il CO₂ si configurerà verosimilmente come un monopolio naturale. Inoltre il mercato della capacità di stoccaggio e iniezione del CO₂ presenta notevoli ostacoli all'ingresso. Questi ostacoli alla concorrenza frenano la comparsa di una catena del valore competitiva.

Sebbene sia necessario uno sviluppo del mercato e delle infrastrutture rapido ed efficace sotto il profilo dei costi, permangono significative difficoltà, come quelle connesse ai seguenti aspetti: i) le autorizzazioni per le infrastrutture e gli impianti per il CO₂; ii) il riutilizzo o la riconversione di infrastrutture e impianti per il CO₂ esistenti, iii) la mancanza di un meccanismo di pianificazione a livello dell'UE, iv) una struttura di governance e una vigilanza regolamentare indipendente e v) le strategie per affrontare i rischi di investimento in modo efficace, in particolare nelle fasi iniziali di sviluppo del mercato.

I rischi di investimento percepiti sono elevati. Vi è una mancanza di fiducia e di certezza e prevedibilità normativa per i progetti infrastrutturali e gli impianti di cattura nuovi ed esistenti. È difficile prevedere quando e a quali condizioni gli emettitori potranno collegarsi all'infrastruttura del CO₂. Occorre anche risolvere i problemi di coordinamento lungo la catena del valore così da attenuare, tra le altre cose, i rischi di controparte.

Base per l'azione dell'UE (base giuridica e analisi della sussidiarietà)

Base giuridica

La base giuridica della presente iniziativa è l'articolo 194, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Necessità pratica di un'azione dell'UE

L'UE dispone di un notevole potenziale di stoccaggio geologico del CO₂, ma solo in determinate località, per esempio a causa delle caratteristiche del sottosuolo o delle scelte politiche degli Stati membri. Questo significa che alcuni Stati membri hanno effettivamente un ampio margine di manovra e possono cercare di importare CO₂ per far crescere il settore fino al livello necessario a svilupparlo in modo efficace sotto il profilo dei costi. Altri Stati membri, invece, hanno una capacità di stoccaggio limitata o nulla e dovranno ottenerla altrove. L'infrastruttura di trasporto del CO₂ dovrà quindi collegare gli emettitori a siti di stoccaggio e siti di utilizzo del CO₂. Da un recente studio della Commissione emerge chiaramente la necessità di sviluppare solide infrastrutture di trasporto del CO₂¹⁰.

Pertanto un'iniziativa dell'UE volta a creare un mercato interno del CO₂ e a sviluppare l'infrastruttura di trasporto del CO₂ avrebbe un importante valore aggiunto.

L'intervento dei singoli Stati membri non sarebbe infatti altrettanto efficiente. Lo sviluppo di un mercato interno del CO₂ richiede un approccio armonizzato e coordinato tra i vari Stati membri, realizzabile solo con l'intervento dell'UE.

L'iniziativa mira inoltre ad evitare gli effetti distorsivi di politiche non coordinate e frammentate, dal momento che gli Stati membri hanno iniziato a mettere in pratica approcci nazionali, per esempio quadri normativi per il trasporto del CO₂. Perché un mercato interno possa crescere senza ostacoli normativi occorre un livello minimo di armonizzazione.

Un'infrastruttura europea solida per il trasporto del CO₂ è fondamentale per: i) garantire un accesso equo allo stoccaggio permanente del CO₂; ii) contribuire a ridurre i costi grazie alle economie di scala; e iii) attenuare il rischio associato ai progetti mettendo a disposizione degli emettitori e degli acquirenti un'ampia gamma di pozzi e fonti.

L'intervento dell'UE ha dunque un notevole valore aggiunto, poiché garantisce un approccio coerente che altrimenti non sarebbe possibile.

⁹ [Direttiva 2003/87/CE](#) (direttiva ETS) e [decisione \(UE\) 2015/1814](#) (decisione sulla riserva stabilizzatrice del mercato).

¹⁰ "Shaping the future CO₂ transport network for Europe", Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136709>.

B. Obiettivi e opzioni strategiche

L'obiettivo dell'iniziativa è garantire la creazione, in tempi rapidi e in modo efficiente in termini di costi, di una catena del valore del CO₂ ben funzionante e orientata al mercato dell'UE.

Lo strumento più adeguato allo scopo sono probabilmente le misure legislative. La Commissione può comunque valutare anche misure non vincolanti, ad esempio la strumenti di riduzione del rischio incentrati sulla catena del valore e sui volumi.

Al fine di rimuovere gli ostacoli al trasporto transfrontaliero del CO₂, la proposta può:

- promuovere l'interoperabilità transfrontaliera e istituire norme relative al CO₂ volte a evitare la frammentazione del mercato;
- rimuovere gli altri ostacoli ed elementi di incertezza giuridica che complicano il trasporto transfrontaliero del CO₂, ad esempio quelli derivanti dai trattati internazionali;
- garantire che alle infrastrutture situate in paesi terzi interconnessi o che collegano tali paesi all'UE si applichino norme equivalenti.

Per far nascere una catena del valore del CO₂ competitiva ed efficace sotto il profilo dei costi la proposta può, ove necessario, stabilire norme riguardanti:

- l'accesso di terzi a diversi tipi di infrastrutture e impianti e ai compiti corrispondenti assegnati ai gestori;
- il finanziamento delle infrastrutture mediante tariffe di rete, compresi finanziamenti tarati sulle prime fasi di sviluppo della rete;
- i ruoli, le attività e le proprietà dell'infrastruttura per evitare conflitti di interessi;
- la rimozione di ostacoli e la creazione di condizioni che favoriscono il riutilizzo/la riconversione delle infrastrutture per il CO₂ esistenti;
- un quadro permanente ed esaustivo che favorisce il rilascio delle autorizzazioni per le infrastrutture e gli impianti per il CO₂;
- una struttura di governance adeguata e una vigilanza regolamentare indipendente del mercato dei servizi di trasporto e stoccaggio del CO₂.

Per aumentare la fiducia degli investitori e la certezza normativa per le nuove infrastrutture e i nuovi impianti di cattura e risolvere i problemi di coordinamento lungo la catena del valore, la proposta può prevedere:

- una prospettiva normativa a lungo termine, offrendo nel contempo flessibilità durante la fase di espansione per tenere conto della natura incipiente della catena del valore del CO₂, e prevedibilità per i progetti esistenti;
- un meccanismo di pianificazione infrastrutturale a livello dell'UE, per garantire la realizzazione di infrastrutture adeguate in modo efficiente sotto il profilo dei costi, sfruttando anche le infrastrutture già esistenti;
- lo sviluppo di una piattaforma apposita che miri a risolvere i problemi di coordinamento nella catena del valore e a rafforzare il potere contrattuale degli emittitori di entità ridotta, e che possa eventualmente essere collegata a strumenti di finanziamento e di riduzione dei rischi.

L'iniziativa terrà debitamente conto del fatto che, durante le fasi di espansione, il CO₂ sarà catturato quasi esclusivamente a fini di stoccaggio permanente e che bisognerà garantire condizioni di parità tra il metodo di trasporto via gasdotti e altre soluzioni.

C. Probabile impatto

Affrontare i problemi identificati dovrebbe contribuire a far emergere rapidamente un'infrastruttura per il CO₂ e un mercato del CO₂ ben funzionante. La rimozione degli ostacoli al trasporto transfrontaliero del CO₂, la predisposizione di un mercato competitivo e l'aumento della fiducia degli investitori contribuiranno allo sviluppo di un mercato del CO₂ ben integrato e più efficiente. L'abbattimento dei costi e del tempo necessario a fornire i servizi di cattura, utilizzo e stoccaggio del carbonio favorisce la decarbonizzazione delle industrie dell'UE, specialmente quelle che non hanno a disposizione percorsi di decarbonizzazione oltre alla cattura del CO₂ o ne hanno a disposizione pochi (per esempio le industrie con emissioni di CO₂ legate ai processi).

La disponibilità di opzioni di decarbonizzazione efficaci sotto il profilo dei costi contribuisce a mantenere competitiva l'industria dell'UE. Consentirà inoltre la cattura del CO₂ in Stati membri in cui lo stoccaggio non è fattibile per motivi geologici o economici, e allo stesso tempo offrirà l'opportunità di costruire su larga scala e a costi contenuti dove ve ne è la possibilità.

D. Strumenti per legiferare meglio

Valutazione d'impatto

Per sostenere la preparazione di questa iniziativa sarà effettuata una valutazione d'impatto. La Commissione raccoglierà inoltre elementi di prova per mezzo di studi esterni. La Commissione intende completare l'iniziativa e la valutazione d'impatto che la accompagna nel terzo trimestre del 2026.

Strategia di consultazione

La Commissione pubblicherà il presente invito a presentare contributi e avvierà una consultazione pubblica sul portale "Di' la tua". Scopo delle consultazioni è garantire che il pubblico e i portatori di interessi, compresi quelli che saranno direttamente coinvolti dalla presente iniziativa, possano fornire i loro pareri e contributi.

L'invito a presentare contributi sarà condiviso con i portatori di interessi affinché possano esprimere il loro parere sul portale "Di' la tua" nel terzo trimestre del 2025 per un periodo di sei settimane.

Sul portale "Di' la tua" sarà avviata una consultazione pubblica di 12 settimane, molto probabilmente nel quarto trimestre del 2025. Otto settimane dopo la chiusura della consultazione pubblica sarà pubblicata una relazione di sintesi fattuale, e alla valutazione d'impatto sarà allegata la relazione riepilogativa che riassume tutte le attività di consultazione. L'invito a presentare contributi e la consultazione pubblica integreranno gli studi esterni della Commissione su cui si fonda la valutazione d'impatto.

Motivi della consultazione

La consultazione mira a raccogliere elementi di prova, informazioni, dati e osservazioni approfonditi e di alta qualità sull'attuale quadro normativo che incide sulla catena del valore del CO₂. Mira anche a stabilire se sia necessario un ulteriore intervento dell'UE per raggiungere gli obiettivi identificati e vagliare possibili soluzioni. In base agli esiti, la Commissione deciderà la via da seguire.

Destinatari

Possono rispondere al presente invito e partecipare alla consultazione pubblica tutte le persone e le organizzazioni. I seguenti gruppi di portatori di interessi sono probabilmente i più interessati all'iniziativa: i), governi, comprese le autorità nazionali di regolamentazione e altre autorità pubbliche competenti per la cattura, lo stoccaggio e l'utilizzo del carbonio; ii) amministrazioni locali e comunità locali; iii) emettitori; iv) promotori di progetti di cattura e stoccaggio del carbonio; v) gestori di infrastrutture; vi) associazioni di categoria attive nel settore della cattura e dello stoccaggio del carbonio; vii) fabbricanti di apparecchiature; viii) associazioni non governative; ix) organizzazioni internazionali; x) istituti di ricerca; xi) il mondo accademico e i gruppi di riflessione; e xii) istituti di finanziamento quali la Banca europea per gli investimenti e le banche nazionali di promozione.