



Bruxelles, 14.11.2012
COM(2012) 652 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

La situazione del mercato europeo del carbonio nel 2012

(Testo rilevante ai fini del SEE)

INDICE

1.	Introduzione	2
2.	La situazione del mercato del carbonio.....	3
3.	Revisione del calendario delle aste come misura a breve termine.....	5
4.	Opzioni per le misure strutturali	6
4.1.	Opzione a: aumentare l'obiettivo di riduzione dell'UE al 30 % nel 2020.....	6
4.2.	Opzione b: accantonare un numero di quote nella fase 3.....	6
4.3.	Opzione c: revisione tempestiva del fattore lineare annuale di diminuzione.....	7
4.4.	Opzione d: estensione del campo di applicazione del sistema EU ETS ad altri settori	8
4.5.	Opzione e: limitare l'accesso ai crediti internazionali	8
4.6.	Opzione f: meccanismi discrezionali di gestione dei prezzi	9
5.	Conclusioni	10

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

La situazione del mercato europeo del carbonio nel 2012

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

La presente relazione sul funzionamento del mercato del carbonio è presentata a norma dell'articolo 10, paragrafo 5, e dell'articolo 29 della direttiva sul sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE (ETS)¹. La relazione è stata prevista dalla direttiva ETS nel 2013, il primo anno della fase 3. Nel corso della riunione informale tenutasi nel mese di aprile 2012, i ministri dell'Ambiente sono stati informati circa l'intenzione della Commissione di presentare la prima relazione elaborandola già nel 2012, intento che hanno accolto con favore.

Il sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE (EU ETS) ha prodotto sin dal suo avvio un segnale di prezzo del carbonio a livello europeo, che influenza le decisioni in materia di investimenti operativi giornalieri e strategici. Dal 2013 in poi coprirà circa la metà delle emissioni dei gas a effetto serra (GES) nell'Unione europea.

Come stabilito dall'articolo 1 della direttiva ETS, il sistema è stato istituito per promuovere la riduzione delle emissioni di gas serra in modo efficace ed efficiente rispetto ai costi. Questo obiettivo non è limitato nel tempo. L'ETS sarà il motore fondamentale per gli investimenti in un'ampia gamma di tecnologie a basse emissioni di carbonio. Il sistema è concepito in modo da essere neutro dal punto di vista tecnologico, efficace rispetto ai costi e pienamente compatibile con il mercato interno dell'energia. Sarà inoltre chiamato a svolgere un ruolo rafforzato nella transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio entro il 2050. Dall'inizio del secondo periodo di scambio nel 2008, le emissioni sono diminuite di oltre il 10%, ma anche se il segnale del prezzo del carbonio dell'ETS ha certamente contribuito a questa riduzione, la crisi economica è indubbiamente la ragione principale di queste forti riduzioni delle emissioni.

Il sistema ETS dell'UE è comunque ampiamente riconosciuto come un mercato liquido con un'infrastruttura operativa e spinge un numero sempre maggiore di paesi, tra cui l'Australia, la Corea del Sud e la Cina, a seguire l'esempio europeo istituendo mercati nazionali del carbonio.

Questa prima relazione intende analizzare il funzionamento del mercato del carbonio e la necessità di un intervento normativo, come previsto dall'articolo 29 della direttiva "EU ETS". Essa risponde inoltre alla richiesta del Parlamento europeo e del Consiglio, presentata nel quadro della direttiva sull'efficienza energetica, rivolta alla Commissione

- *“di esaminare in questa relazione opzioni di iniziative, tra cui il ritiro permanente di un quantitativo di quote necessario, in vista dell'adozione tempestiva di ulteriori misure strutturali mirate a rafforzare e a rendere efficiente il sistema ETS durante la fase 3”.*

¹ Direttiva 2003/87/CE

2. LA SITUAZIONE DEL MERCATO DEL CARBONIO

Per i governi e le imprese l'attuazione del sistema EU ETS ha comportato numerose esperienze operative e di mercato. Tali esperienze sono confluite nell'ampia revisione della struttura operativa del sistema, concordata nel 2008 e attuabile a partire dal 2013, cui si applicano i seguenti cambiamenti fondamentali:

1. un tetto massimo applicabile all'UE per le quote di emissioni, invece di 27 tetti fissati per i singoli Stati membri, con una diminuzione annua dell'1,74 % fino al 2020 e oltre, ottenendo così una maggiore stabilità e prevedibilità regolamentare;
2. la messa all'asta delle quote come sistema di assegnazione per default nella fase 3;
3. norme armonizzate per l'assegnazione a titolo gratuito sulla base di parametri di riferimento stabiliti prima della fase 3;
4. norme più severe sul tipo di crediti internazionali consentiti nel sistema EU ETS;
5. la sostituzione dei 27 registri elettronici nazionali con un unico registro dell'Unione.

Tali cambiamenti implicano, dal punto di vista normativo, una radicale trasformazione del mercato europeo del carbonio. Sebbene una parte del lavoro (ad esempio, l'istituzione di un'infrastruttura d'asta) debba ancora essere completata, l'infrastruttura normativa è oggi in larga misura predisposta.

Con l'inizio del secondo periodo di scambio era previsto un tetto massimo ambizioso per la fase 2 dell'ETS. Ma la crisi in corso dal 2008 ha radicalmente modificato la situazione e, da allora, il sistema ETS ha registrato un'eccedenza di quote e crediti internazionali rispetto alle emissioni (si veda la tabella qui sotto). Il numero di quote messe in circolazione è aumentato ogni anno, così come l'offerta e l'uso di crediti internazionali, in particolare nel 2011. Alla fine del 2011 erano state messe in circolazione 8 171 milioni di quote ed erano stati utilizzati 549 milioni di crediti internazionali per l'adempimento degli obblighi di conformità, per un totale di 8 720 milioni di unità disponibili a fini di adempimento nel periodo 2008-2011. Al contrario, le emissioni verificate nel periodo 2008-2011 sono state solamente pari a 7 765 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente.

Di conseguenza, all'inizio del 2012, era stata accumulata un'eccedenza di 955 milioni di quote². Anche escludendo la parte dell'eccedenza risultante dall'uso dei crediti internazionali a fini di adempimento, l'eccedenza sarebbe stata comunque pari a 406 milioni di quote.

Tabella 1: Equilibrio tra domanda e offerta nel periodo 2008-2011

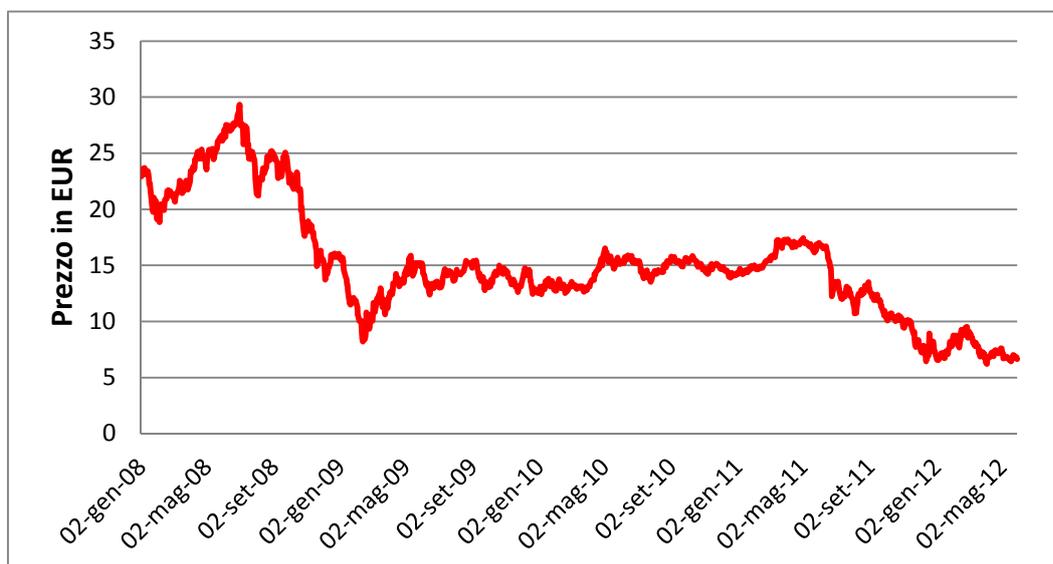
(in Mt)	2008	2009	2010	2011	Totale
Offerta: quote emesse e crediti internazionali utilizzati	2076	2105	2204	2336	8720
Domanda: emissioni segnalate	2100	1860	1919	1886	7765
Eccedenza cumulata di quote	-24	244	285	450	955

Fonte: Catalogo indipendente comunitario delle operazioni (CITL), dati sullo stato di adempimento 2011 come pubblicati il 2 maggio 2012, Commissione europea

² Un credito internazionale utilizzato a fini di conformità libera una quota che deve necessariamente essere utilizzata per il medesimo fine. In quanto tale l'uso di crediti internazionali a fini di conformità aumenta l'eccedenza delle quote disponibili sul mercato.

Il modello caratterizzato dalla combinazione dell'aumento dell'offerta di quote e di crediti internazionali e della diminuzione della domanda, si riflette in parte sull'andamento dei prezzi osservato dal 2008. Il prezzo delle quote è il risultato di numerosi fattori, ma senza dubbio la recessione economica nel 2009 ha inciso in modo significativo sui prezzi. La notevole riduzione dei prezzi nella seconda metà del 2011 a livelli inferiori a 10 EUR coincide con il rapido accumulo di un'eccedenza di quote e di crediti internazionali.

Figura 1: Andamento del prezzo del carbonio



Fonte: Intercontinental Exchange. Dati relativi a contratti a termine (*futures*) per l'anno precedente con consegna a dicembre

Per il 2012 e il 2013 si prevede un rapido e continuo accumulo dell'eccedenza, dovuto in gran parte a fattori temporanei direttamente correlati alla transizione verso la fase 3. L'offerta di quote di emissioni a breve termine è in aumento, in particolare con la vendita a termine delle quote della fase 3 al fine di creare fondi destinati al programma NER300 per la cattura e lo stoccaggio di CO₂ e le fonti rinnovabili innovative³, la tempestiva vendita all'asta per soddisfare la domanda del settore energetico e la vendita di quote residue nelle riserve nazionali per i nuovi entranti della fase 2. L'effetto combinato di queste tre fonti equivale a circa 500 milioni di quote entro la fine del 2013. Allo stesso tempo, l'offerta di crediti internazionali è destinata a restare elevata e l'uso di tali crediti nel sistema EU ETS aumenterà probabilmente nella transizione verso la fase 3. Non si prevedono variazioni significative delle emissioni nel periodo 2012-2013, quindi l'eccedenza registrata all'inizio della fase 3 potrebbe essere nettamente superiore a 1,5 miliardi di quote, giungendo addirittura a 2 miliardi di quote⁴.

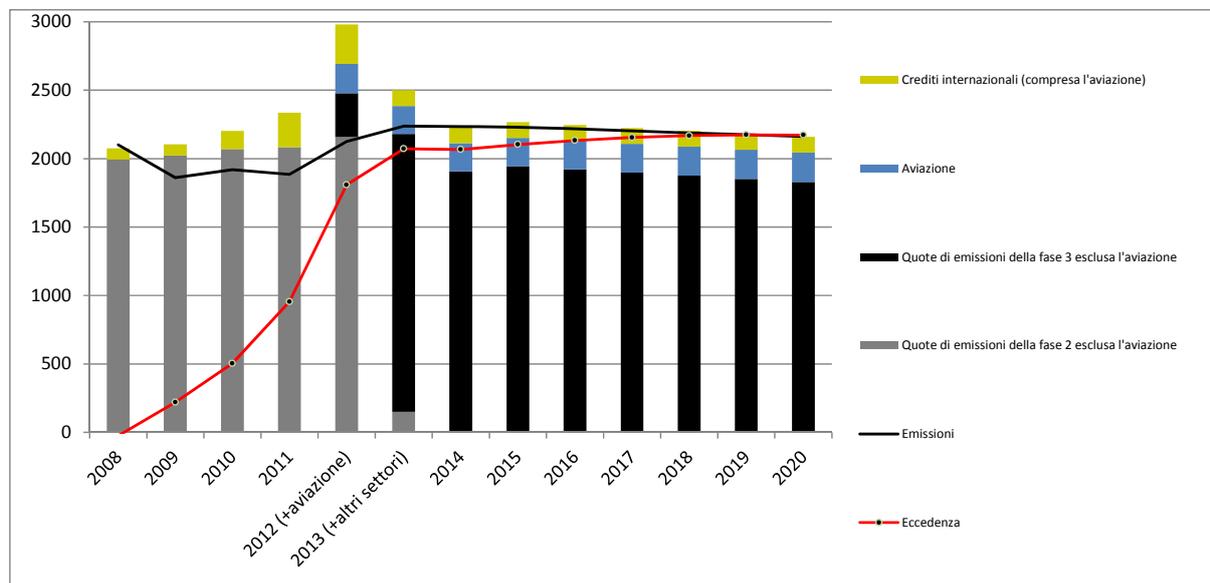
Sebbene si preveda che il rapido accumulo dell'eccedenza termini a partire dal 2014, l'eccedenza totale non dovrebbe subire una riduzione significativa durante la fase 3, determinando potenzialmente un'eccedenza strutturale nella maggior parte della fase 3 di

³ <http://www.eib.org/about/news/ner-300.htm>

⁴ Ulteriori informazioni sono disponibili nel documento di lavoro dei servizi della Commissione, dal titolo "Information provided on the functioning of the EU Emission Trading System, the volumes of greenhouse gas emission allowances auctioned and freely allocated and the impact on the surplus of allowances in the period up to 2020" ("Informazioni sul funzionamento del sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE, sui volumi di quote di emissioni di gas a effetto serra messe all'asta e assegnate a titolo gratuito e sull'impatto dell'eccedenza di quote nel periodo fino al 2020") (SWD(2012) 234 definitivo).

circa 2 miliardi di quote. L'entità dell'eccedenza prevista entro il 2020 dipenderà in larga misura dagli sviluppi a più lungo termine in materia di energia, come ad esempio la diffusione delle energie rinnovabili e gli sforzi compiuti per aumentare l'efficienza energetica, nonché dalla velocità della ripresa economica.

Figura 2: Profilo storico e profilo futuro probabile fino al 2020 dell'offerta e della domanda



Fonte: SWD(2012) 234 definitivo

3. REVISIONE DEL CALENDARIO DELLE ASTE COME MISURA A BREVE TERMINE

La diminuzione della domanda è solitamente accompagnata da un calo dell'offerta. Tuttavia, nel sistema EU ETS, l'offerta è in realtà destinata ad aumentare temporaneamente nei prossimi anni a causa di specifiche disposizioni normative, come descritto al punto 2.

L'eccedenza è in una certa misura una caratteristica propria del mercato del carbonio, che consente l'esistenza di discrepanze tra il tetto massimo e le emissioni. Tuttavia, poiché l'eccedenza è già giunta a quasi un miliardo di quote nel 2011, sussiste il rischio concreto di turbare profondamente il buon funzionamento del mercato del carbonio, determinando un'eccessiva fluttuazione dei prezzi dovuta all'eccesso dell'offerta di quote di emissioni a breve termine.

Considerato il carattere eccezionale della situazione attuale, caratterizzata da un continuo aumento dell'offerta a motivo di determinate disposizioni normative, è opportuno effettuare una revisione del calendario relativo all'offerta nella fase 3 del sistema EU ETS e ritardare alcune vendite all'asta. Pertanto, per migliorare il funzionamento del mercato del carbonio, la Commissione propone, in qualità di misura immediata, di modificare i tempi della vendita all'asta nella fase 3 e di posticipare le aste di un certo numero di quote di emissioni, previste negli anni 2013, 2014 e 2015.

La presente relazione è pertanto corredata da un progetto di modifica del regolamento sulle vendite all'asta accompagnato da un'adeguata valutazione d'impatto, la quale dimostra che tale "rinvio", se opportunamente concepito, è in grado di riequilibrare il rapporto tra domanda e offerta nel mercato EU ETS nella transizione verso la fase 3 e di ridurre la volatilità dovuta al rapido accumulo di quote in eccesso. Ciò può avvenire senza ripercussioni significative sulla competitività, con il possibile incremento delle entrate pubbliche già nella fase 3.

Tale “rinvio” non inciderebbe sull’eccedenza strutturale di circa 2 miliardi di quote per il periodo 2013-2020. Poiché le quote assegnate durante la crisi possono essere utilizzate ben oltre il termine di quest’ultima, gli effetti dell’eccedenza saranno percepibili fino al 2020 e oltre. Una misura strutturale potrebbe correggere l’offerta eccessiva, limitandone gli effetti a lungo termine.

4. OPZIONI PER LE MISURE STRUTTURALI

Per porre rimedio al crescente squilibrio strutturale tra domanda e offerta e per raccogliere i pareri delle parti interessate, la Commissione ha considerato sei opzioni non esaustive di misure strutturali. Qualora una di queste opzioni fosse scelta dalla Commissione, dovrebbero comunque essere tutte oggetto di una proposta legislativa della Commissione destinata ai colegislatori accompagnata da una valutazione d’impatto completa, conformemente ai principi della regolamentazione intelligente

4.1 Opzione a: aumentare l’obiettivo di riduzione dell’UE al 30% nel 2020

Qualora l’Unione europea dovesse aumentare il proprio obiettivo di riduzione dei gas a effetto serra al 30 % nel 2020, se le condizioni lo permettono, come più volte confermato dal Consiglio europeo, sarebbe necessaria una modifica della quantità di quote di emissioni nel sistema EU ETS attraverso un accantonamento permanente delle quote o una revisione del fattore lineare annuale di diminuzione. Questi due meccanismi sono descritti nel dettaglio come opzioni b e c. Un tetto massimo più ambizioso per la fase 3 inciderebbe anche sul mercato del carbonio dopo il 2020.

La Commissione ha già analizzato in precedenza le implicazioni connesse al volume di accantonamento delle quote⁵ che porterebbe il tetto massimo del sistema EU ETS fino al 2020 in linea con un obiettivo totale del 30% rispetto ai livelli del 1990 e l’obiettivo UE a lungo termine dell’80-95% entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990. Un tale volume equivarrebbe a circa 1,4 miliardi di quote. La Commissione ha inoltre analizzato le relative implicazioni a livello di Stato membro⁶.

Questa opzione non solo richiederebbe modifiche della quantità di quote nel sistema EU ETS, ma influenzerebbe anche gli obiettivi adottati nel quadro della decisione sulla condivisione degli oneri⁷.

4.2 Opzione b: accantonare un numero di quote nella fase 3

L’eccedenza può essere ridotta accantonando un certo numero di quote della fase 3 su base permanente. Questa misura richiede un atto di legislazione primaria e potrebbe essere attuata mediante una decisione separata, che deve essere adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, piuttosto che mediante una vera e propria revisione della direttiva EU ETS. In

⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione “Analisi delle ipotesi di intervento per una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra superiore al 20% e valutazione del rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio” SEC(2010) 650.

⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione “Analysis of options beyond 20% GHG emission reductions: Member State results” (Analisi delle ipotesi di intervento per una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra superiore al 20%: i risultati degli Stati membri”) SWD(2012) 5 definitivo.

⁷ Gli obiettivi per i settori che non rientrano nel sistema EU ETS sono stabiliti dalla decisione n. 406/2009/CE concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020.

questo caso la stabilità normativa del quadro legislativo ETS più ampio per la fase 3 resterebbe completamente inalterato.

Gli obiettivi perseguiti con questa opzione consistono nel ridurre il numero di quote di emissioni rilasciate nella fase 3 accantonando in modo permanente un certo numero di quote dalla quantità destinata alle aste. Questa opzione manterrebbe di per sé invariata la quantità di quote assegnate a titolo gratuito o già detenute.

Questa misura può risultare efficace per porre rimedio allo squilibrio complessivo tra domanda e offerta durante la fase 3. Essa aumenterebbe implicitamente l'obiettivo numerico di riduzione per il 2020 ripristinando quindi (parzialmente) il livello di ambizione del pacchetto Clima ed energia del 2008, ma non avrebbe alcun impatto diretto sul quadro dopo il 2020. Ridurrebbe l'eccedenza di quote nella fase 3 e, a seconda del quantitativo di quote accantonate, assicurerebbe il contributo del sistema ETS agli obiettivi in materia di energie rinnovabili ed efficienza energetica. Per quanto attiene al quantitativo delle quote e al profilo temporale dell'accantonamento permanente possono ovviamente essere considerati vari approcci.

4.3 Opzione c: revisione tempestiva del fattore lineare annuale di diminuzione

La quantità totale delle quote diminuisce con un fattore lineare annuo di 1,74 %, rispetto al quantitativo medio annuo totale per il periodo 2008-2012. Tale fattore lineare si applica anche dopo il 2020 in attesa di una eventuale modifica della direttiva ETS. La direttiva prevede una revisione del fattore lineare a partire dal 2020, in vista dell'adozione della decisione di modifica entro il 2025. Questa revisione potrebbe essere anticipata, riducendo così potenzialmente la quantità totale di quote disponibili già nella fase 3, in funzione della rapidità dell'entrata in vigore di tale revisione.

Questa misura strutturale non solo potrebbe porre rimedio allo squilibrio e ripristinare (in parte) il livello di ambizione fino al 2020, ma avrebbe inoltre un impatto sul livello di ambizione oltre tale data. Il fattore lineare in quanto tale potrebbe essere fissato a livelli in linea con un obiettivo globale a livello di Unione europea pari al 30% di riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra rispetto al livello del 1990⁸, come descritto nell'opzione a. Il fattore lineare attualmente in vigore determina una diminuzione di poco superiore al 70% del tetto ETS entro il 2050, che non è coerente con l'obiettivo a lungo termine dell'Unione, il quale prevede una riduzione dell'80-95% entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990, come la Commissione ha rilevato nella "Tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050"⁹.

Una tempestiva revisione del fattore lineare incide quindi anche sul periodo successivo alla fase 3, per il quale una serie di altre questioni politiche importanti hanno un impatto significativo sul mercato, come le modalità per rafforzare la competitività dell'Unione europea in materia di tecnologie chiave a basse emissioni di carbonio, il legame con il quadro politico dell'UE dopo il 2020, il legame con lo sviluppo di un mercato internazionale del carbonio e il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di CO₂. Tali problematiche andrebbero affrontate in caso di modifica del fattore lineare.

⁸ Ciò non modifica automaticamente il livello di ambizione dei settori che non rientrano nel sistema EU ETS, il cui obiettivo è stabilito dalla decisione n. 406/2009/CE concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020.

⁹ COM(2011) 112 definitivo, Comunicazione "Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050".

4.4 Opzione d: estensione del campo di applicazione del sistema EU ETS ad altri settori

La quarta opzione strutturale potrebbe prevedere l'inclusione di settori meno soggetti all'influenza dei cicli economici. Mentre le emissioni nell'ambito del sistema ETS sono diminuite nel 2009 di oltre l'11%, nei settori che non rientrano in tale sistema la riduzione si limita solo al 4% circa. Questa differenza può essere in parte spiegata con i diversi impatti che la crisi economica ha esercitato sui singoli settori.

Il sistema EU ETS potrebbe quindi essere esteso ad altre emissioni di CO₂ connesse all'energia in settori che attualmente non rientrano nel suddetto sistema, per esempio includendo il consumo di carburante anche in altri settori. Ciò potrebbe rappresentare un passo successivo nello sviluppo del mercato europeo del carbonio e sarebbe inoltre coerente con i potenziali cambiamenti del sistema energetico, come il maggiore uso di elettricità, gas e biomassa in tutti i settori connessi all'energia nella fase di transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio entro il 2050.

Un'estensione a tutte le emissioni connesse al settore energetico aumenterebbe notevolmente le emissioni coperte e potrebbe condizionare il livello di ambizione totale, a seconda del tetto massimo previsto per i settori contemplati. Sarebbe necessario affrontare diverse questioni di natura politica, come ad esempio stabilire chi è responsabile di segnalare le emissioni e restituire le quote (i produttori di carburante o gli utenti), oppure optare per un tipo di sistema ibrido. Questa misura richiede pertanto un approccio più analitico, che prenda in considerazione le interazioni con le politiche vigenti in tali settori.

4.5 Opzione e: limitare l'accesso ai crediti internazionali

L'uso di crediti internazionali nel sistema EU ETS è stato autorizzato principalmente per contenere i costi di conformità. A seguito dell'eccezionale sviluppo della situazione macroeconomica e visto che le emissioni sono state sostanzialmente inferiori al tetto massimo previsto, il limite quantitativo di crediti internazionali per il periodo dal 2008 al 2020 è risultato piuttosto abbondante e costituisce uno dei principali fattori di accumulo dell'eccedenza. Escludendo i crediti internazionali, l'eccedenza nel sistema EU ETS entro il 2020 potrebbe corrispondere solo a un quarto (25%) dell'eccedenza attualmente prevista.

Nella fase 4 il quadro normativo potrebbe essere concepito in modo da non consentire inizialmente un accesso ai crediti internazionali, se non in misura molto limitata. In tal modo si garantirebbe maggiore certezza circa gli sforzi da intraprendere in Europa incoraggiando quindi gli investimenti locali nelle tecnologie a basse emissioni di carbonio, invece dei trasferimenti monetari e tecnologici esterni attraverso il sistema EU ETS. Tuttavia questo aspetto potrebbe essere controbilanciato dagli impatti negativi sui flussi finanziari e il trasferimento delle tecnologie ai paesi in via di sviluppo.

Le variazioni della domanda a breve termine nel sistema EU ETS potrebbero essere contenute attraverso le eccedenze residue nel sistema, e non richiedono per definizione una grande quantità di crediti internazionali. Una maggiore flessibilità per quanto riguarda l'accesso ai crediti internazionali potrebbe essere prevista in caso di aumenti dei prezzi considerevoli e duraturi. Tale meccanismo potrebbe svolgere una funzione simile a quella prevista dall'articolo 29 bis della direttiva, ma non provocherebbe il rapido aumento dell'eccedenza attualmente in corso.

Inoltre, le condizioni internazionali adeguate potrebbero consentire un rafforzamento del tetto massimo e quindi permettere il contenimento dei costi aggiuntivi attraverso un accesso allargato ai crediti internazionali. Occorre provvedere affinché ciò non determini nuovamente

una mitigazione troppo limitata per un'elevata quantità di denaro, come ad esempio per i crediti internazionali provenienti da alcuni progetti relativi ai gas industriali.

4.6 Opzione f: meccanismi di gestione dei prezzi discrezionali

Per raggiungere gli obiettivi UE volti a favorire la riduzione delle emissioni in un modo economicamente efficace nonché consentire riduzioni graduali e prevedibili delle emissioni nel tempo, l'EU ETS è concepito come uno strumento basato sulla quantità, in cui viene assegnato un quantitativo predefinito di quote di emissioni per conseguire un determinato risultato a livello ambientale. La scarsità di quote, associata alla flessibilità data dalla possibilità di effettuare scambi, determina il prezzo del carbonio sul mercato a breve, medio e lungo termine. Per ridurre la volatilità e impedire cali dei prezzi dovuti al temporaneo squilibrio tra domanda e offerta, si potrebbero mettere a punto due meccanismi come soluzione temporanea per sostenere il prezzo del carbonio.

Poiché a partire dal terzo periodo di scambio una grande quantità di quote verrà messa all'asta, è stata discussa la possibilità di fissare un prezzo minimo del carbonio da applicare principalmente nel mercato primario, vale a dire per le aste¹⁰. Una soglia per il prezzo del carbonio potrebbe creare maggiore certezza sul prezzo minimo, fornendo un segnale migliore agli investitori.

In alternativa, potrebbe essere messo a punto un meccanismo che regola l'offerta delle quote, qualora il prezzo del carbonio fosse influenzato da un elevato squilibrio temporaneo tra domanda e offerta, per mezzo di una riserva di gestione dei prezzi. Se le diminuzioni della domanda dovessero generare un calo eccessivo dei prezzi al di sotto di una determinata soglia, in grado di turbare il corretto funzionamento del mercato, un numero di quote da mettere all'asta potrebbe essere depositato in tale riserva. In caso contrario, le quote potrebbero essere gradualmente svincolate dalla riserva. La riserva potrebbe inizialmente essere finanziata riducendo il volume d'asta nella fase 3 di un importo pari a una percentuale significativa dell'eccedenza accumulata. Il corpus normativo potrebbe prevedere l'accantonamento permanente di alcune quote di emissioni, qualora la riserva oltrepassasse un determinato livello.

Meccanismi discrezionali basati sui prezzi, come ad esempio un prezzo minimo del carbonio e una riserva, con un obiettivo esplicito relativo al prezzo del carbonio, altererebbero la natura propria dell'attuale sistema EU ETS, che è uno strumento di mercato su base quantitativa. Tali meccanismi richiedono un sistema di governance che comprenda un processo per stabilire la soglia di prezzo o i livelli a partire dai quali attivare la riserva. Questo comporta un inconveniente, in quanto il prezzo del carbonio potrebbe diventare principalmente il prodotto di decisioni amministrative e politiche (o delle aspettative in merito), piuttosto che il risultato dell'interazione tra la domanda e l'offerta di mercato.

Tale gestione discrezionale dei prezzi solleverebbe inoltre una serie di problemi di progettazione, fondamentali per l'efficacia dello strumento stesso, iniziando dai livelli adeguati dei prezzi. Per esempio:

¹⁰ Questo concetto è diverso da quello di prezzo di riserva per le aste, già previsto nel regolamento sulle aste. Il prezzo di riserva per le aste è il prezzo minimo segreto per l'aggiudicazione di un'asta, fissato sulla base del prezzo vigente sul mercato delle quote di emissione prima dell'asta. Un prezzo di aggiudicazione dell'asta nettamente inferiore al prezzo di riserva indica con molta probabilità l'inefficienza dell'asta. Dato l'obiettivo di fornire un chiaro segnale di prezzo per il mercato del carbonio, il regolamento sulle aste dispone l'annullamento dell'asta nel caso in cui il prezzo di aggiudicazione sia così ridotto.

- Se non portasse alla cancellazione delle quote che sono state ritirate dal processo di vendita all'asta perché i prezzi erano troppo bassi, non si otterrebbe nessun vantaggio ambientale supplementare determinato dal tetto massimo.
- Se la soglia di prezzo o il prezzo minimo per la riserva fossero troppo elevati, fisserebbe solo il prezzo del carbonio, ridurrebbe la flessibilità e produrrebbe un aumento dei costi. Se invece fossero troppo bassi, non sarebbero efficaci per affrontare i problemi individuati e creare maggiore certezza sui prezzi.
- Una soglia per il prezzo del carbonio o un prezzo minimo per la riserva garantirebbero maggiore certezza per gli investitori e i fornitori di tecnologie a basse emissioni con il rischio di imporre costi eccessivi ai partecipanti al sistema ETS e alla società per l'abbattimento delle emissioni in caso di scoperte tecnologiche, che sostanzialmente riducono l'abbattimento dei costi.

Tali meccanismi discrezionali possono inoltre sollevare questioni sull'ulteriore sviluppo di un mercato internazionale del carbonio, in quanto sarebbe più difficile stabilire dei collegamenti con altri sistemi di scambio delle emissioni.

5. CONCLUSIONI

L'EU ETS ha creato un'infrastruttura di mercato operativa e un mercato liquido che produce un segnale di prezzo del carbonio a livello di Unione europea. Ciò ha contribuito a determinare effettive riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra in linea con gli obiettivi fissati dall'UE per il 2020. Tuttavia, gli effetti della crisi, aggravati da una serie di disposizioni normative relative alla transizione verso la fase 3, hanno determinato gravi squilibri tra domanda e offerta nel breve periodo, con probabili ripercussioni negative a lungo termine. Se non affrontati adeguatamente, tali squilibri influenzeranno profondamente la capacità del sistema di scambio dell'UE di raggiungere l'obiettivo ETS nelle fasi successive in modo economicamente efficace, quando si dovranno conseguire obiettivi nettamente più rigorosi a livello nazionale in materia di emissioni. In quanto pilastro centrale della politica climatica europea, il sistema ETS è stato concepito come componente tecnologicamente neutrale, efficace rispetto ai costi e armonizzata del mercato interno e, in particolare, del mercato interno dell'energia.

La Commissione propone quindi di agire su due fronti:

In primo luogo, per far fronte al rapido aumento dell'offerta nella transizione verso la fase 3, propone di modificare il calendario delle aste e invita il comitato sui cambiamenti climatici a esprimere un parere sul progetto di modifica del regolamento sulle vendite all'asta entro la fine dell'anno, al fine di offrire maggiore certezza agli operatori del mercato. Per eliminare qualsiasi incertezza giuridica, il Parlamento europeo e il Consiglio sono invitati ad adottare rapidamente la proposta di "mini-emendamento" della direttiva EU ETS volta a chiarire le disposizioni pertinenti¹¹, che consentirebbe alla Commissione di adottare rapidamente una modifica del regolamento sulle vendite all'asta.

In secondo luogo, le misure strutturali dovrebbero essere discusse ed analizzate quanto prima con le parti interessate. Queste discussioni possono basarsi sulle prospettive indicate nella Tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050. Modificare il profilo dell'asta è solo una misura temporanea a breve termine che

¹¹ Proposta di decisione recante modifica della direttiva 2003/87/CE volta a chiarire le disposizioni sui tempi delle aste di quote di gas a effetto serra, COM(2012) 416.

consentirebbe una maggiore stabilità della fase 3 e un accumulo più graduale dell'eccedenza. Questa soluzione non affronterebbe il problema dell'eccedenza strutturale. A tal fine sarebbe necessario mettere a punto una misura strutturale che incida in modo più profondo e duraturo sull'equilibrio tra la domanda e l'offerta di quote. La tabella seguente riassume alcune delle principali caratteristiche delle opzioni illustrate nella relazione.

Tabella 1: Caratteristiche delle varie opzioni

Opzione	Incide su offerta o domanda	Velocità di sviluppo	Modifica le ambizioni dopo il 2020	Incide sull'assegnazione gratuita
a. Aumentare l'obiettivo UE relativo ai GES del 30%	Offerta	A seconda del meccanismo*	A seconda del meccanismo*	A seconda del meccanismo*
b. Accantonare un certo numero di quote	Offerta	Relativamente rapida	No	No
c. Revisione tempestiva del fattore lineare di diminuzione	Offerta	Lenta	Sì	Sì
d. Estensione dell'ambito di applicazione	Domanda	Lenta	A seconda della progettazione	No
e. Regole per l'accesso ai crediti internazionali	Offerta	Lenta	No	No
f. Gestione discrezionale dei prezzi	Offerta	Lenta	No**	No

* Questo dipende e corrisponde alle caratteristiche del meccanismo che renderebbe operativo l'aumento, ossia il ritiro delle quote o una revisione del fattore lineare di diminuzione. **Supponendo che i meccanismi non comporterebbero l'annullamento di tali quote che non sono temporaneamente messe all'asta.

Benché ogni opzione abbia ripercussioni sulla domanda e sull'offerta, alcune opzioni richiedono tempi più lunghi per analisi, l'adozione di decisioni e la loro successiva attuazione. Le opzioni esercitano inoltre impatti diversi sulla certezza del mercato a breve termine e occorrerà analizzare più dettagliatamente l'interazione con altre politiche quali le energie rinnovabili e l'efficienza energetica.

La Commissione desidera ricevere i pareri delle parti interessate sulle opzioni strutturali e intende a breve avviare una procedura di consultazione pubblica ufficiale.