



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 24 gennaio 2014  
(OR. en)**

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2014/0011 (COD)**

---

**5654/14  
ADD 2**

**CLIMA 7  
ENV 62  
MI 71  
IND 25  
ENER 29  
ECOFIN 69  
TRANS 33  
COMPET 46  
CODEC 174**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	23 gennaio 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2014) 18 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla costituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema unionale di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra e recante modifica della direttiva 2003/87/CE

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2014) 18 final.

---

All.: SWD(2014) 18 final



Bruxelles, 22.1.2014  
SWD(2014) 18 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio**

**relativa alla costituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato  
nel sistema unionale di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra e recante  
modifica della direttiva 2003/87/CE**

{COM(2014) 20 final}  
{SWD(2014) 17 final}

# DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

## SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

*che accompagna il documento*

### **Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio**

**relativa alla costituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato  
nel sistema unionale di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra e recante  
modifica della direttiva 2003/87/CE**

#### **1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA**

L'inizio del terzo periodo di scambio (2013-2020) ha visto un'eccedenza<sup>1</sup> di circa 2 miliardi di quote nel sistema unionale di scambio di quote di emissione (EU ETS), che si prevede aumenti ulteriormente nei prossimi anni fino a superare 2,6 miliardi nel 2020 per poi iniziare solo gradualmente a scendere attestandosi intorno a 2,1 miliardi nel 2028 (scenario di riferimento<sup>2</sup>).

La causa dell'attuale squilibrio nell'EU ETS va ricercata principalmente nella crisi economica e nell'ingente afflusso di crediti internazionali alla fine della fase 2 in considerazione delle restrizioni all'uso di determinati crediti introdotte nella fase 3. Si constata un disallineamento fra l'offerta di quote di emissione nelle aste, il cui volume è fissato in maniera molto rigida, e la domanda di quote, che è invece flessibile e influenzata dal ciclo economico, dai prezzi dei combustibili fossili e dalle politiche complementari finalizzate all'abbattimento delle emissioni.

In un sistema di limitazione e scambio quale l'EU ETS, è garantito l'obiettivo ambientale fissato, che limita le emissioni totali in un dato periodo (espresso dal tetto massimo), ma di fondamentale importanza è anche l'obiettivo di efficienza economica (espresso dal costo totale). Un'eccedenza ingente costituisce un problema perché si prevede precluda all'UE l'uscita dalla logica di riversamento di capitali e investimenti in soluzioni a elevate emissioni di CO<sub>2</sub>. Inquadrata nel medio-lungo periodo che rappresenta l'orizzonte temporale della sfida dei cambiamenti climatici, tale eccedenza aumenta i costi complessivi perché riduce l'efficienza dinamica collegata ai risultati di mercato.

Come provvedimento a breve termine per attenuare gli effetti del problema in un momento caratterizzato da altri squilibri temporanei dovuti alla modifica delle regole collegata alla

---

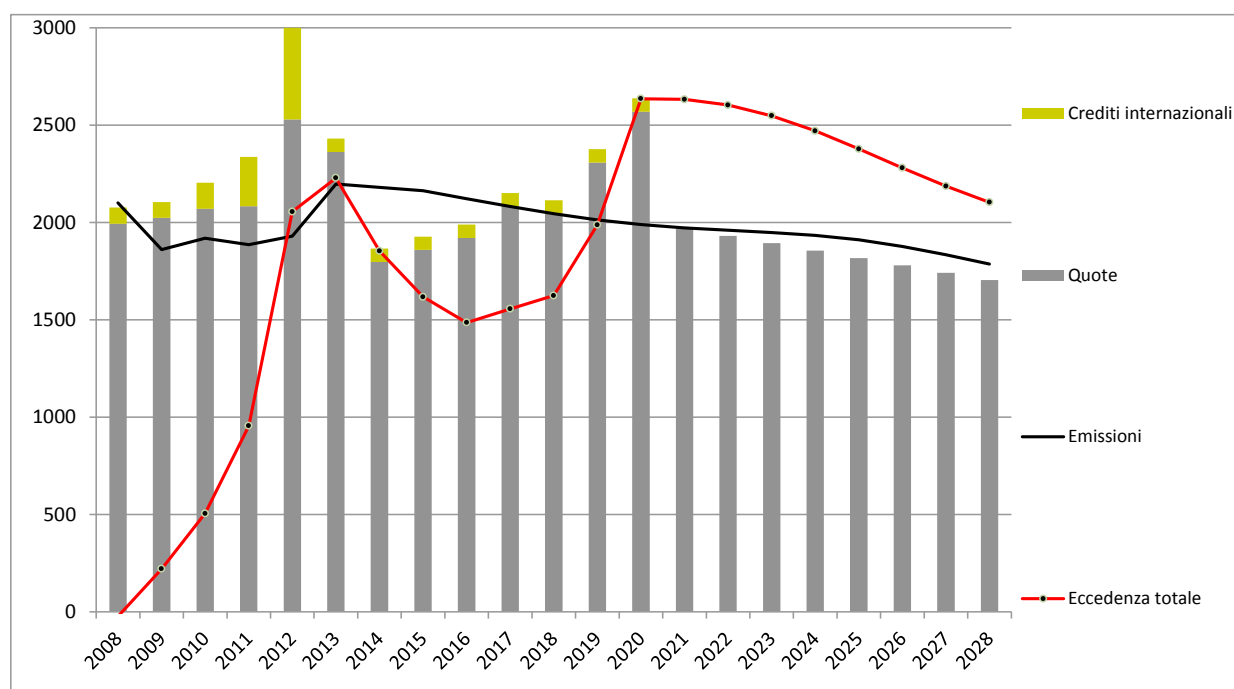
<sup>1</sup> L'eccedenza è definita come la differenza tra il volume complessivo di quote disponibile a fini di conformità alla fine di un dato anno e il volume complessivo di quote effettivamente usato a fini di conformità con le disposizioni sulle emissioni fino a tale anno.

<sup>2</sup> Lo scenario di riferimento presuppone l'attuazione integrale delle politiche vigenti, comprensiva del conseguimento degli obiettivi per il 2020 relativi alle energie rinnovabili e alla riduzione dei gas a effetto serra e dell'attuazione della direttiva sull'efficienza energetica. Lo scenario di base si fonda soltanto sulle politiche già in attuazione e non sul conseguimento di tutti gli obiettivi in tutti gli Stati membri, ad esempio riguardo alle energie rinnovabili. Nello scenario di base si prevede per il 2020 un'eccedenza ferma a 2 miliardi di quote.

transizione alla fase 3, la Commissione ha proposto di rinviare e concentrare a fine periodo la messa all'asta di 900 milioni di quote nei primi anni della fase 3. Sul provvedimento gli Stati membri hanno espresso parere favorevole nell'ambito della procedura di comitato, in sede di comitato sui cambiamenti climatici. Benché l'esame in sede di Parlamento europeo e di Consiglio non sia ancora terminato, la presente valutazione d'impatto postula la vigenza di tale provvedimento. La concentrazione a fine periodo e le misure considerate nella presente valutazione d'impatto perseguono finalità complementari.

La relazione sulla situazione del mercato europeo del carbonio nel 2012 (relazione sul mercato del carbonio)<sup>3</sup> rileva già, tuttavia, che la concentrazione a fine periodo determinerà una recrudescenza dell'eccedenza nel 2019 e 2020 e che, quindi, il rinvio non inciderà sul volume medio, pari a oltre 1,8 miliardi di quote, dell'eccedenza strutturale nella fase 3, il cui picco si registrerà nel 2020 con 2,6 miliardi di quote (cfr. grafico 1). La presente valutazione d'impatto verte appunto sull'eccedenza *strutturale* - e sulle soluzioni sostenibili per riassorbirla.

**Grafico 1 - Profilo futuro, in base a dati storici e a proiezioni, di domanda e offerta fino al 2028 con applicazione della concentrazione a fine periodo**



## 2. FINALITÀ

Sotto il profilo operativo l'obiettivo è l'efficienza intertemporale<sup>4</sup> del mercato del carbonio nel breve periodo e oltre, in un assetto di mercato caratterizzato da aste su vasta scala, ferma restando l'esigenza di semplicità e prevedibilità. Ne consegue la necessità di riassorbire l'eccedenza strutturale, che si prevede permanga anche dopo il 2020 nonostante l'applicazione delle altre misure possibili, iscrivendola nel quadro 2030 (revisione del fattore di riduzione lineare, ricorso a crediti internazionali, ampliamento dell'ambito di applicazione). Ne

<sup>3</sup> COM(2012) 652 final.

<sup>4</sup> Nel contesto dei mercati del carbonio, l'espressione indica l'equilibrio ottimale tra il segnale di prezzo del carbonio e l'investimento nelle soluzioni a basse emissioni necessario al momento, e quelli che saranno necessari in futuro.

consegue altresì l'esigenza di aumentare la resilienza dell'EU ETS per metterlo in condizione di far fronte ad eventi su larga scala che potrebbero venire a scompensare domanda e offerta.

### **3. OPZIONI**

Nella relazione sul mercato europeo del carbonio del novembre 2012 la Commissione ha presentato un elenco non esaustivo di sei opzioni relative a misure strutturali. La valutazione d'impatto relativa al quadro 2030 per il clima e l'energia valuta in termini generali l'impatto delle opzioni che non presentano, realisticamente, il potenziale di ristabilire l'equilibrio tra domanda e offerta nel breve periodo, ma che produrrebbero effetti soltanto se s'iscrivessero nel quadro 2030 (revisione in tempi rapidi del fattore di riduzione lineare, ampliamento a altri settori dell'ambito di applicazione dell'EU ETS, ricorso a crediti internazionali). Alla luce dei riscontri ottenuti dai portatori d'interesse, l'opzione d'innalzare l'obiettivo è scartata dalla valutazione d'impatto relativa al quadro 2030. Nella consultazione pubblica sulle misure strutturali è emersa come opzione supplementare la costituzione di un meccanismo di riserva che migliori la flessibilità dell'offerta all'asta di quote di emissione.

**Tabella 1 - Raffronto tra le diverse opzioni presentate nella relazione sul mercato del carbonio**

	<b>Posizione dei portatori d'interesse*</b>	<b>Potenzialità di migliorare il funzionamento del mercato europeo del carbonio nella fase 3</b>
a) aumento dell'obiettivo di riduzione dell'UE al 30% nel 2020	sostegno minimo	<p>opzione non trattata nella valutazione</p> <p>sarebbe stata associata a una riduzione di circa 1,4 miliardi di quote dell'offerta d'asta nel corso della fase 3, con potenziale capacità di migliorare il funzionamento del mercato nel breve periodo</p> <p>di fatto, le proiezioni di riferimento riguardo alle emissioni nel 2020 indicano dati già molto vicini ai livelli associati a un obiettivo del -30%; quindi, anche se forse non è pronta a innalzare l'obiettivo al 30%, conseguendo pienamente gli altri obiettivi concordati l'UE potrà ridurre le emissioni fino a un livello consono a quello che sarebbe necessario per aumentare l'intensità dello sforzo e toccare il 30%</p>
b) accantonamento di un numero di quote nella fase 3	sostegno medio	accantonando in tempi rapidi un certo numero di quote si apre la possibilità di determinare una scarsità d'offerta e di migliorare il funzionamento del mercato nel breve periodo
c) revisione tempestiva del fattore lineare annuale di diminuzione	sostegno medio	<p>potenzialità limitate di migliorare il funzionamento del mercato nel breve periodo</p> <p>atteso tuttavia un effetto positivo nel medio-lungo periodo</p>
d) estensione del campo di applicazione del sistema EU ETS ad altri settori	sostegno limitato (per la fase 3)	<p>potenzialità limitate di migliorare il funzionamento del mercato nel breve periodo</p> <p>occorre approfondire la valutazione delle sfide amministrative e delle potenzialità di migliorare il funzionamento del mercato a partire dalla fase 4</p> <p>sono tuttavia possibili altri benefici, ad es. in termini di incentivi trasversali ai settori e validi per tutte le tecnologie</p>
e) ricorso all'accesso ai crediti internazionali	sostegno limitato (per la fase 3)	<p>potenzialità minime di migliorare sufficientemente il funzionamento del mercato nel breve periodo</p> <p>il volume aggregato di crediti internazionali restituiti rappresenta già oltre i due terzi del volume autorizzato fino al 2020</p>
f) meccanismi di gestione dei prezzi discrezionali	sostegno minimo a un meccanismo incentrato sul prezzo	<p>opzione non trattata nella valutazione</p> <p>l'EU ETS è uno strumento basato sul volume, non sul prezzo</p>

opzione supplementare	sostegno medio a un meccanismo che rettifichi lo squilibrio di mercato agendo sull'offerta (d'asta)	potenzialità di migliorare il funzionamento del mercato nel breve periodo una riserva di quote pare essere il meccanismo più semplice e efficace
-----------------------	---	---

La presente valutazione verte pertanto sulle tre opzioni (con le relative varianti) che presentano possibilità realistiche di attuazione e di ripristino del regolare funzionamento dell'EU ETS già nel breve periodo, ossia:

- opzione 1 - accantonamento di un numero di quote nella fase 3;
- opzione 2 - maggiore flessibilità dell'offerta d'asta tramite una riserva stabilizzatrice del mercato (si tratta di un'opzione supplementare ricavata da una variante dell'opzione relativa ai meccanismi di gestione dei prezzi discrezionali delineata nella relazione sul mercato del carbonio);
- opzione 3 - combinazione della riserva stabilizzatrice del mercato con l'accantonamento di un numero di quote nella fase 3.

### **3.1. Varianti dell'accantonamento permanente**

Ai fini della presente valutazione, il limite superiore del numero di quote accantonate è aumentato a 1400 milioni in considerazione dell'eccedenza esistente e della sua evoluzione prevista.

È ovviamente possibile immaginare volumi diversi di quote accantonate. A titolo di analisi di sensibilità è valutata anche una seconda variante che prevede un volume inferiore pari a 500 milioni di quote (variante 1b).

### **3.2. Varianti della riserva stabilizzatrice del mercato**

In via di principio la riserva stabilizzatrice del mercato funzionerebbe in base a un meccanismo che:

- integra nella riserva quote detratte dai futuri volumi destinati all'asta, nell'intento di attenuare l'instabilità del mercato dovuta alla presenza temporanea di un'eccedenza ingente nell'EU ETS;
- svincola dalla riserva quote da aggiungere ai futuri volumi destinati all'asta, nell'intento di attenuare l'instabilità del mercato dovuta alla presenza temporanea di un disavanzo ingente nell'EU ETS.

In quanto meccanismo basato su regole, la riserva stabilizzatrice del mercato inciderebbe soltanto sulla tempistica dell'offerta di volumi all'asta, non sul livello o sui tempi dell'assegnazione gratuita. Sarebbe inoltre sganciata dal tetto massimo e non inciderebbe sul livello di ambizione ambientale.

Sulla scorta di un'analisi preliminare dei diversi aspetti strutturali, sono valutate, in funzione dell'impatto sullo squilibrio di mercato, diverse varianti relative ai fattori che determinano l'integrazione di quote nella riserva o lo svincolo da essa (gli "inneschi") e all'entità della regolazione. Sarebbero possibili anche altre combinazioni di elementi.

**Tabella 2 - Varianti della riserva stabilizzatrice del mercato**

<b>Descrizione</b>	<b>Opzione</b>	<b>Innesco</b>	<b>Volume della regolazione</b>
<b>Forcella stretta, in termini relativi + vol. illimitato</b>	2a	Eccedenza totale al di fuori di 40-50% del tetto massimo	Distanza dalla forcella/illimitato
<b>Forcella stretta, in termini relativi + vol. limitato</b>	2b	Eccedenza totale al di fuori di 40-50% del tetto massimo	Limite di 100 milioni di quote
<b>Forcella ampia, in termini assoluti + vol. illimitato</b>	2c	Eccedenza totale al di fuori di 400-1000 milioni di quote	Distanza dalla forcella/illimitato
<b>Forcella ampia, in termini assoluti + vol. limitato</b>	2d	Eccedenza totale al di fuori di 400-1000 milioni di quote	10% dell'eccedenza complessiva/per blocchi di 100 milioni di quote
<b>Variazione annua + vol. illimitato</b>	2e	Variazione annua dell'eccedenza >100 milioni di quote	Illimitato/variazione dell'eccedenza oltre 100 milioni di quote
<b>Variazione annua + vol. limitato</b>	2f	Variazione annua dell'eccedenza >100 milioni di quote	50% della variazione dell'eccedenza oltre 100 milioni di quote
<b>PIL</b>	2g	Previsioni di crescita del PIL al di fuori di 2-3%	Per blocchi di 200 milioni di quote

Le varianti si articolano per la maggior parte attorno a inneschi basati sull'eccedenza. Presentano il grande vantaggio di tener conto degli effetti delle politiche complementari, quali le misure in materia di energie rinnovabili e di efficienza energetica. In linea con le posizioni espresse dai portatori d'interesse, per i quali è importante preservare la natura di strumento a base quantitativa dell'EU ETS, nel quale il mercato, e non la politica, forma il segnale di prezzo del carbonio, la presente valutazione non tratta degli inneschi basati sul prezzo.

Un primo blocco di varianti (dalla 2a alla 2f) si articola attorno ad inneschi basati sull'eccedenza, in termini di eccedenza complessiva o di variazione dell'eccedenza. Il meccanismo sarebbe volto a mantenere l'eccedenza entro una data forcella. Dato che mancano per il momento opinioni ferme sui valori ottimali di innesco, si prospettano forcelle di eccedenze di vari livelli in modo da permettere un'analisi di sensibilità riguardo all'impatto dei diversi livelli e delle diverse ampiezze della forcella. Si valutano in genere due ipotesi: una corredata di una salvaguardia che consenta di evitare variazioni consistenti dell'offerta d'asta (limitando l'entità della regolazione o esprimendo la regolazione in percentuale dell'eccedenza complessiva), l'altra con volumi illimitati di regolazione.

Una variante prospetta una riserva che funziona con inneschi basati su un indicatore esterno, nello specifico le previsioni della crescita del PIL pubblicate nell'edizione autunnale delle European Economic Forecast. Non essendo la forcella espressa direttamente in quote di



emissione, qualsiasi innesco basato su indicatori esterni comporta comunque un passaggio aggiuntivo per stabilire il volume delle quote da integrare nella riserva o svincolare da essa. Date le difficoltà che s'incontrano nel convertire con precisione la relazione fra unità di crescita del PIL e numero di quote, l'innesco basato sull'indicatore esterno è valutato soltanto in associazione con volumi prestabiliti di regolazione pari a 200 milioni di quote.

### **3.3. Varianti della combinazione della riserva stabilizzatrice del mercato con l'accantonamento permanente**

Al fine di agevolare il raffronto, per la componente di accantonamento permanente si usa lo stesso volume previsto nella variante 1b, ossia 500 milioni di quote. Per quanto riguarda la struttura della componente di riserva stabilizzatrice del mercato, ci si basa sulla o sulle alternative centrali emerse dalla valutazione preliminare delle diverse varianti della riserva stabilizzatrice del mercato, ossia un'alternativa che non abbia una forcella ampia espressa in termini assoluti e che preveda una regolazione annua per l'integrazione di quote nella riserva espressa in percentuale dell'eccedenza complessiva.

## **4. ANALISI DEGLI IMPATTI**

### **4.1. Equilibrio del mercato**

Si valuta se le opzioni dell'accantonamento permanente e della riserva stabilizzatrice del mercato risolvano l'attuale problema del pesante squilibrio di mercato. Per la riserva stabilizzatrice del mercato si valuta anche, usando i dati relativi alla fase 2 (2008-2012), se l'attuazione delle diverse varianti in quel periodo avrebbe permesso di evitare il problema.

#### **Accantonamento permanente**

- Un accantonamento permanente di vaste proporzioni (variante 1a) dovrebbe ridurre in tempi rapidi lo squilibrio di mercato senza recrudescenze dell'eccedenza più avanti nella fase 3. Pare quindi assicurare una conformità con l'obiettivo dell'efficienza intertemporale maggiore rispetto all'opzione di base 0.
- Abbassando a 500 milioni di quote il volume dell'accantonamento permanente (variante 1b) si attenuerebbe in maniera corrispondente l'effetto stabilizzatore della misura e si assisterebbe ad una recrudescenza dell'eccedenza più avanti nella fase 3: il miglioramento dell'efficienza intertemporale sarebbe quindi minore rispetto a un accantonamento di vaste proporzioni.

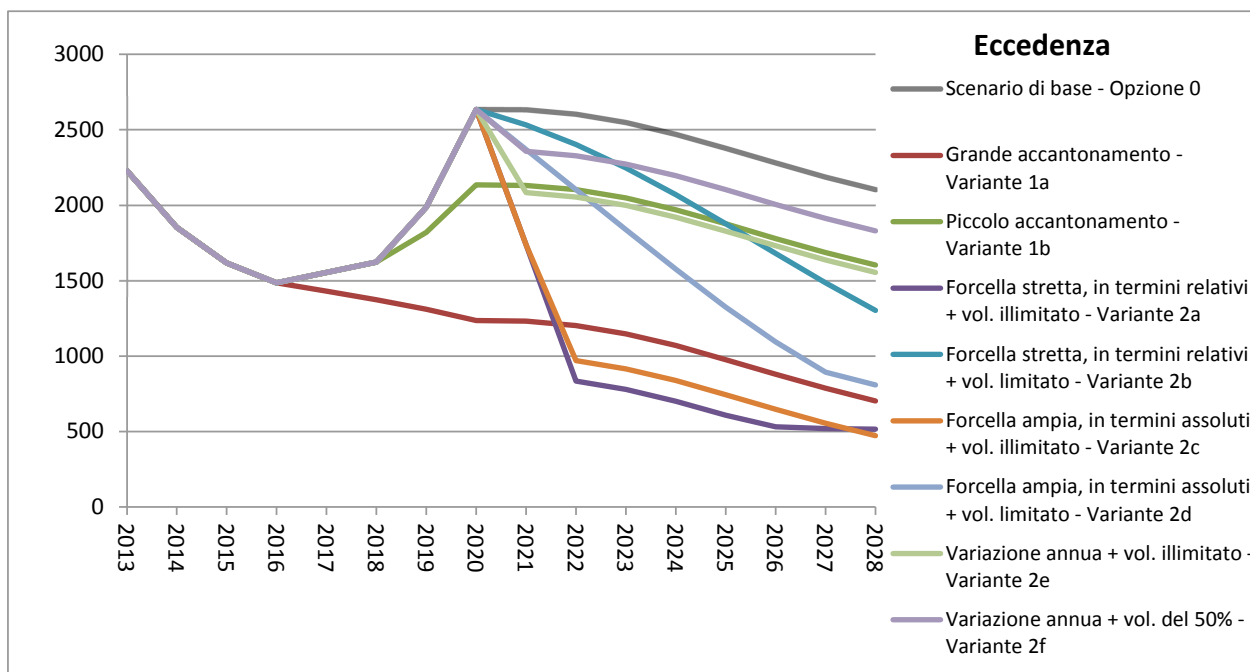
#### **Riserva stabilizzatrice del mercato**

- Le diverse varianti presentano potenzialità differenti in termini di prevenzione dell'accumulo di grandi eccedenze e di soluzione del problema una volta che questo sia manifesto (v. **grafico 2**). Alcune sarebbero state più efficaci di altre nel prevenire il problema, ma tutte dovrebbero essere in grado di risolverlo, seppur a ritmi diversi.
- Gli inneschi basati sull'eccedenza sono più efficienti di quelli basati sul PIL nel recepire le variazioni della domanda, dovute non soltanto a mutamenti macroeconomici, ma anche ad altri fattori che possono agire sulla domanda, ad esempio l'impatto delle politiche complementari. Riescono altresì a recepire meglio i

fattori che agiscono sul versante dell'offerta, ad es. le variazioni nell'afflusso di crediti internazionali.

- Dal raffronto tra i diversi inneschi basati sull'eccedenza emerge che, in una situazione in cui è già in atto un miglioramento dell'equilibrio sul mercato grazie alla concentrazione a fine periodo, gli inneschi fondati sull'eccedenza complessiva dovrebbero essere più efficienti di quelli fondati sulle variazioni annue dell'eccedenza. Questi ultimi, infatti, benché forse più efficaci nello scongiurare squilibri di mercato, non determinano un'ulteriore riduzione dell'eccedenza una volta che il mercato non sia più in equilibrio.
- Sotto il profilo della semplicità risultano preferibili gli inneschi basati sull'eccedenza per i quali la forcetta è espressa in termini assoluti. È inoltre possibile che una forcetta espressa in termini relativi che scende gradualmente in linea con la diminuzione del tetto massimo non ottenga risultati soddisfacenti in una situazione in cui le esigenze di copertura seguono una tendenza ascendente.
- Una forcetta più ampia dovrebbe ridurre i volumi e diradare la frequenza delle regolazioni, nonché diminuire la variabilità dei volumi messi all'asta. Per converso, è probabile che una forcetta più stretta aumenti il numero degli interventi in entrambe le direzioni, ossia che determini una serie di regolazioni con integrazione di quote nella riserva stabilizzatrice del mercato e poi, poco tempo dopo, lo svincolo delle stesse quote dalla riserva.
- Sotto il profilo della prevedibilità risultano preferibili regolazioni limitate, in base a un limite esplicito del volume interessato oppure a un limite fissato in una data percentuale dell'eccedenza complessiva. Una scelta in questo senso assicurerebbe inoltre maggiore continuità nelle aste e variazioni graduali sia dell'eccedenza sia della riserva stabilizzatrice del mercato. Per flessibilità di risposta a oscillazioni ampie e rapide dell'equilibrio del mercato, risultano nondimeno preferibili le regolazioni con volume illimitato, che in genere sono più veloci nel riequilibrare il mercato. In situazioni caratterizzate da un'eccedenza ingente, come si prevede accada sul mercato verso la fine della fase 3, una scelta in questo senso potrebbe sfociare tuttavia in un azzeramento dell'offerta all'asta per vari anni.

**Grafico 2 - Evoluzione dell'eccedenza in diverse varianti dell'accantonamento permanente e della riserva stabilizzatrice del mercato, posta l'attuazione nella fase 4**



Per agevolare il raffronto non tutte le varianti della riserva stabilizzatrice del mercato sono sottoposte ad analisi più approfondita: in base a una combinazione di criteri, si propone la variante 2d (inneschi basati sul volume; forcella ampia, espressa in termini assoluti, che racchiude eccedenze comprese tra 400 e 1000 milioni di quote; regolazione annua con integrazione nella riserva di un volume di quote corrispondente al 10% dell'eccedenza complessiva) quale opzione centrale per la riserva stabilizzatrice del mercato; questa variante è analizzata in modo più approfondito in termini di impatto prodotto su elementi diversi dall'equilibrio di mercato e raffrontata alle varianti dell'accantonamento permanente. La variante presenta notevoli vantaggi in termini di semplicità. Anche se, effettivamente, non assorbe totalmente lo squilibrio di mercato nella fase 3, la sua azione in questo senso comincia all'inizio della fase 4.

La variante costituisce anche la componente di riserva stabilizzatrice del mercato nell'opzione della **combinazione della riserva stabilizzatrice del mercato con l'accantonamento permanente**.

- Pur determinando una recrudescenza dell'eccedenza alla fine della fase 3, l'opzione riduce l'eccedenza rispetto all'opzione di base 0. Determina altresì la graduale riduzione dell'eccedenza nella fase 4. Pare assicurare una conformità con l'obiettivo dell'efficienza intertemporale maggiore rispetto all'opzione di base 0.

#### 4.2. Potenziale impatto sulla formazione del prezzo del carbonio

In assenza di rinvio con concentrazione a fine periodo e di misure strutturali, si prevede che, nello scenario di riferimento usato per la valutazione d'impatto relativa al quadro 2030 per le politiche del clima e dell'energia, il prezzo del carbonio si attesti a 5 EUR nel 2015 e a 10 EUR nel 2020, con una conferma dell'aumento dell'eccedenza di quote, che supererà 2,5 miliardi nel 2020 per poi iniziare gradualmente a scendere. Applicando la concentrazione a fine periodo di 900 milioni di quote nella fase 3 (opzione di base 0), i prezzi non dovrebbero in linea di massima registrare un aumento significativamente superiore a tali proiezioni, sempre che l'eccedenza restante nel periodo considerato sia sufficientemente consistente.

Con un accantonamento di vaste proporzioni (variante 1a), l'impatto sul prezzo del carbonio sarebbe almeno analogo a quello della concentrazione a fine periodo nei primi anni della fase 3, ma senza un nuovo rincaro a partire dal 2019. Se l'accantonamento permanente riducesse solo limitatamente l'eccedenza data dalle proiezioni, ossia la diminuisse di 500 milioni di quote (variante 1b), l'effetto previsto sui prezzi sarebbe limitato in maniera corrispondente.

È possibile che i prezzi salgano nel momento in cui va costituendosi la riserva stabilizzatrice del mercato, ma, una volta che essa sarà operativa e che il mercato sarà più equilibrato, la formazione dei prezzi dovrebbe dipendere maggiormente dall'andamento discendente del tetto massimo nel medio-lungo periodo. Lo svincolo di quote dalla riserva potrà causare un calo dei prezzi in termini relativi. Qualsiasi riserva permetta di ridurre l'eccedenza a un livello propizio al regolare funzionamento del mercato del carbonio concorrerebbe così a una graduale transizione verso una riduzione delle emissioni, anche qualora il quadro 2030 fissasse un obiettivo più ambizioso per l'EU ETS. In questo modo dovrebbe quindi ridursi il rischio che si verifici quella penuria di investimenti nelle soluzioni a basse emissioni di CO<sub>2</sub> nel breve periodo che determinerebbe un aumento dei costi nel medio-lungo periodo. Non è tuttavia possibile, per una serie di motivi, effettuare una valutazione particolareggiata dell'ordine di grandezza degli effetti sui prezzi che la riserva stabilizzatrice del mercato produrrebbe ogni anno<sup>5</sup>.

Verso la fine della fase 3 i prezzi dovrebbero aumentare in termini relativi per l'effetto combinato della riserva stabilizzatrice del mercato e dell'associato accantonamento permanente di 500 milioni di quote. Si prevede quindi che una soluzione di questo tipo offra un sostegno maggiore rispetto al solo accantonamento permanente dello stesso volume (variante 1b) ed è probabile che il suo impatto sia maggiore di quello che avrebbe un'analogia riserva stabilizzatrice del mercato da sola (ad es., variante 2d). Una scelta in questo senso determinerebbe comunque una certa recrudescenza dell'eccedenza alla fine della fase 3; produrrebbe quindi sui prezzi un effetto minore rispetto all'accantonamento permanente di vaste proporzioni (variante 1a).

#### **4.3. Conseguenze per la competitività**

Se non si rafforzasse l'EU ETS nel breve periodo, ne sarebbe penalizzata la competitività dell'UE a più lungo termine. Il debole segnale di prezzo del carbonio, poco rappresentativo, emesso negli ultimi tempi dall'EU ETS, che potrebbe restare a un livello abbastanza basso per parecchio tempo nella fase 4, si ripercuoterebbe negativamente sugli investimenti nelle tecnologie a basse emissioni di CO<sub>2</sub> e sull'innovazione nel settore. Minerebbe altresì l'organicità della politica dell'UE in materia di energia e clima e aumenterebbe la frammentarietà sul mercato interno. Più forte sarà il segnale di prezzo del carbonio nel breve periodo, più lievi saranno queste conseguenze negative.

In termini di possibile costo diretto a breve termine per i settori ad alta intensità energetica considerati esposti al rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, va rilevato che i dati sulle emissioni verificate relativi alla fase 2 presentano, nell'aggregato, un'eccedenza di quote gratuite per le emissioni indicate dal settore industriale (comparto energetico escluso), pari a oltre 34% ovvero a 895 milioni circa di quote<sup>6</sup>. Queste cifre risultano da una stima per

<sup>5</sup> Per ulteriori informazioni, cfr. capitolo 4.1 della valutazione d'impatto sulla concentrazione a fine periodo: [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/docs/swd\\_2012\\_xx2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/docs/swd_2012_xx2_en.pdf).

<sup>6</sup> È possibile che l'industria abbia già venduto parte di quest'eccedenza; in tal caso, non avrebbe perduto il valore delle emissioni in questione, ma ne disporrebbe ora sotto forma di denaro. I dati comprendono

l'industria nel suo complesso; sono quindi ovviamente possibili differenze fra i diversi comparti e impianti. Se nella fase 3 le emissioni si attesteranno a un livello analogo a quello della fase 2 (2008 escluso), si prevede che la prosecuzione dell'assegnazione gratuita determini ancora un'eccedenza nell'arco della fase 3, in considerazione dell'eccedenza creatasi con la fase 2.

Se le emissioni si attesteranno su livelli analoghi a quelli del 2005 o del 2008, la prosecuzione dell'assegnazione gratuita sommata all'eccedenza esistente non sarà sufficiente a soddisfare completamente il fabbisogno dell'industria, carenza che dovrà essere in parte colmata con l'acquisto di quote supplementari sul mercato. In quest'ipotesi, nella fase 3 i costi per l'industria potrebbero aumentare in conseguenza di una misura strutturale di acquisto di quote.

Riguardo al possibile aumento a breve termine del costo dell'energia elettrica indotto dall'EU ETS (costo indiretto), all'aumento di 1 EUR del prezzo del carbonio potrebbe corrispondere, in media, un incremento dello 0,8% del prezzo attuale per l'utenza industriale<sup>7</sup>. Questo calcolo non tiene conto della prevista minore entità dei costi di trasferimento negli Stati membri in cui si applica la deroga che permette l'assegnazione di quote a titolo gratuito per un periodo transitorio ai fini dell'ammodernamento della produzione di energia elettrica, né della sempre minore incidenza che gli impianti a combustibile fossile hanno sulla formazione del prezzo dell'energia elettrica a causa del prezzo elevato del carbonio.

#### **4.4. Impatto sociale**

All'aumento di 1 EUR del prezzo del carbonio potrebbe corrispondere, in media, un incremento dello 0,5% del prezzo attuale per l'utenza domestica<sup>8</sup>. Le politiche di decarbonizzazione permettono anche di ridurre le emissioni di PM<sub>2,5</sub>, SO<sub>2</sub> e NO<sub>x</sub>. Con una maggiore stabilità del segnale di prezzo del carbonio, il mercato del carbonio può avere effetti positivi sulla salute: nel breve periodo, migliorando la qualità dell'aria grazie all'incentivazione dell'abbandono dell'alimentazione a carbone a favore del gas; nel medio-lungo periodo, scoraggiando il finanziamento di nuovi impianti a carbone. I possibili maggiori proventi delle aste possono essere usati per attutire gli effetti sociali negativi. Dalla valutazione d'impatto relativa al quadro 2030 emerge che, reimmettendo nel circuito i proventi delle aste ed estendendo a tutti i settori la tariffazione del carbonio, le politiche di decarbonizzazione sono in grado di incrementare l'occupazione dello 0,2% entro il 2030, con la creazione netta di 430 000 posti di lavoro. Maggiore sarà l'impatto sul segnale di prezzo del carbonio, più incisivi si prevede siano questi effetti.

#### **4.5. Impatto ambientale**

In termini di gas emessi in un dato periodo dai settori contemplati, l'impatto ambientale dell'EU ETS dipende dal tetto massimo fissato. Comportando una modifica del tetto massimo per la fase 3, le varianti che prevedono un accantonamento permanente (1a, 1b, 3a e 3b) ottengono, rispetto alle varianti della riserva stabilizzatrice del mercato, effetti più positivi in termini di riduzione delle emissioni.

---

tutti gli impianti fissi indicati nel catalogo delle operazioni dell'Unione europea (EUTL) con un codice di attività diverso da "combustione".

<sup>7</sup> Valori tra 0,4 e 1,7% a livello di Stato membro, basati sulla media semplice (ossia non ponderata) degli aumenti negli Stati membri dell'UE.

<sup>8</sup> Valori tra 0,2 e 1,3% a livello di Stato membro, basati sulla media semplice (ossia non ponderata) degli aumenti negli Stati membri dell'UE.