



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 22.1.2014
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

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**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2014) 17 final}

{SWD(2014) 18 final}

RELAZIONE

1. INTRODUZIONE

L'inizio del terzo periodo di scambio (2013-2020) ha visto un grande squilibrio fra domanda e offerta di quote nel sistema unionale di scambio di quote di emissione (EU ETS), dal quale è derivata un'eccedenza di circa 2 miliardi di quote che si prevede aumenti ulteriormente nei prossimi anni fino a superare 2,6 miliardi nel 2020. La causa di tale squilibrio va ricercata soprattutto nel 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 da altri fattori. A una domanda debole corrisponde in genere un calo dell'offerta, ma questo non si verifica sul mercato europeo del carbonio per l'offerta d'asta nella vigente disciplina.

Scopo dell'istituzione dell'EU ETS era il conseguimento armonizzato e economicamente efficace degli obiettivi di riduzione delle emissioni che l'UE si era prefissa. Il tetto massimo effettivamente garantisce l'obiettivo ambientale, ma l'esistenza di un'eccedenza ingente, riducendo gli incentivi a investire nelle basse emissioni di CO₂, influisce negativamente sull'efficacia economica del sistema: quando gli operatori economici assumono decisioni d'investimento in un contesto di eccesso d'offerta di quote sul mercato, con i corrispondenti segnali di prezzo, i costi complessivi inerenti alla sfida dei cambiamenti climatici inevitabilmente aumentano nel medio-lungo periodo. In sostanza, se non affrontati adeguatamente, tali squilibri incideranno profondamente sulla capacità dell'EU ETS di raggiungere l'obiettivo di scambio di quote di emissione in modo economicamente efficace nelle fasi successive, quando si dovranno conseguire a livello interno obiettivi in materia di emissioni nettamente più rigorosi di quelli attuali¹.

Nelle previsioni, l'obiettivo relativo ai gas a effetto serra fissato per il 2030 nel quadro per le politiche del clima e dell'energia comporterà l'applicazione di un fattore di riduzione lineare più ambizioso a partire dall'inizio della fase 4 nel 2021, con conseguente riassorbimento graduale dello squilibrio di mercato nel tempo. La valutazione d'impatto che correda il quadro 2030 indica tuttavia che tale fattore di riduzione lineare più ambizioso non basterà per rettificare gli effetti negativi del pesante squilibrio di mercato e lascerà l'EU ETS sguarnito nell'ipotesi di scosse improvvise e imprevedute della domanda in futuro.

È pertanto opportuno derogare alle disposizioni della direttiva per costituire una riserva stabilizzatrice del mercato.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Come provvedimento a breve termine per attenuare gli effetti dell'eccedenza si è deciso di rinviare (ossia di concentrare a fine periodo) la messa all'asta di 900 milioni di quote nei primi anni della fase 3. In tale contesto la Commissione ha altresì ribadito l'impegno a prospettare ipotesi d'intervento in vista dell'adozione di ulteriori misure strutturali mirate a rafforzare il sistema ETS durante la fase 3².

¹ COM(2012) 652 final.

² COM(2012) 416 final.

Dato il carattere strutturale e duraturo dell'eccedenza, occorre intervenire ulteriormente per rafforzare l'EU ETS e assicurare così una transizione economicamente efficace verso un'economia a basse emissioni di CO₂. Nel novembre 2012 la Commissione ha presentato un elenco non esaustivo di sei opzioni di riforma strutturale dell'EU ETS nella relazione sulla situazione del mercato europeo del carbonio nel 2012 (relazione sul mercato del carbonio)³. Nella consultazione pubblica seguita alla relazione è emersa come opzione supplementare la costituzione di una riserva stabilizzatrice del mercato che migliori la flessibilità dell'offerta all'asta di quote di emissione ed aumenti la resilienza alle scosse.

Corredano la presente proposta una relazione sulla valutazione d'impatto e la relativa sintesi. Dalla valutazione d'impatto emerge che la costituzione di una riserva stabilizzatrice del mercato potrebbe contribuire a rettificare gli squilibri attuali e aumenterebbe la resilienza dell'EU ETS agli eventi su vasta scala che, in futuro, potrebbero scompensare domanda e offerta. Quanto ai diversi elementi strutturali, la valutazione d'impatto indica che agganciare il funzionamento della riserva stabilizzatrice del mercato al numero totale di quote in circolazione presenta il vantaggio di recepire sia le variazioni della domanda, dovute non soltanto a mutamenti macroeconomici, ma anche all'effetto di altri fattori, ad esempio le politiche complementari, sia le variazioni sul versante dell'offerta, ad es. l'afflusso di crediti internazionali.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

Per assicurare la prevedibilità, la riserva stabilizzatrice del mercato si configura come meccanismo oggettivo e basato su regole che permetterà, a partire dalla fase 4 dell'EU ETS che avrà inizio nel 2021, di adeguare "automaticamente" i volumi di quote destinati all'asta in presenza di determinate condizioni. Benché la valutazione d'impatto abbia indicato che, costituendo una riserva stabilizzatrice del mercato già nella fase 3, si otterrebbero benefici in termini di rafforzamento ed efficienza del mercato del carbonio, si prevede che la concentrazione a fine periodo permetta già di rimediare temporaneamente alla situazione nei prossimi anni. Si propone pertanto di costituire la riserva stabilizzatrice del mercato all'inizio della fase 4 dell'EU ETS, in modo da concedere agli operatori del mercato un congruo lasso di tempo in cui adeguarsi alla sua introduzione e da garantire un grado sufficiente di certezza delle regole nella fase 3.

La riserva stabilizzatrice del mercato prospettata nella presente proposta funziona attivando la regolazione dei volumi annuali di quote da mettere all'asta nelle situazioni in cui il numero totale di quote in circolazione si situa al di fuori di una data forcella prestabilita, ossia in base a un meccanismo che:

- (a) 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, quando l'eccedenza totale è superiore a 833 milioni di quote;
- (b) 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, quando l'eccedenza totale è inferiore a 400 milioni di quote.

³ COM(2012) 652 final.

Il meccanismo funziona quindi integrando quote nella riserva stabilizzatrice del mercato, o svincolandole da essa, in base al numero totale di quote in circolazione, indicatore che, perché fondato su una misurazione diretta dello squilibrio reale fra domanda e offerta, è da privilegiare rispetto ad altri fondati su misurazioni più indirette e incerte di fattori importanti che influenzano il mercato, quali PIL, prezzi dei combustibili, condizioni meteorologiche, precipitazioni, ecc. I limiti inferiore e superiore della forcina, fissati alla luce delle consultazioni dei portatori d'interesse, delimitano un intervallo di volumi in cui, l'esperienza insegna, il mercato è in grado di funzionare regolarmente.

Ai fini della prevedibilità e di variazioni più graduali della riserva stabilizzatrice del mercato, sarebbe svincolato dalla riserva, in presenza delle condizioni previste, un volume prestabilito di 100 milioni di quote l'anno, quantitativo pari a circa il 5% delle attuali emissioni annue nell'EU ETS, che i dati storici danno come sufficiente per assorbire persino aumenti del tutto improvvisi e forti della domanda.

In potenza, la costituzione di una riserva stabilizzatrice del mercato rappresenta una modifica rilevante della struttura e del funzionamento dell'EU ETS. Potranno quindi risultare preziosi gli insegnamenti che si trarranno dalle prime fasi di funzionamento, dai quali potranno scaturire miglioramenti delle regole applicabili alla riserva. Nel contempo, il buon funzionamento del mercato del carbonio presuppone prevedibilità e stabilità. Per trovare il giusto equilibrio fra queste due opposte esigenze la presente proposta prevede lo svolgimento entro il 2026 di un riesame del meccanismo che verta in particolare su determinati parametri della riserva.

La proposta prevede anche disposizioni volte ad aumentare la flessibilità dell'offerta all'asta negli anni a cavallo fra una fase di scambio e l'altra nelle situazioni in cui l'applicazione rigida dei volumi previsti determinerebbe altrimenti drastici cambiamenti. Gli effetti di tali disposizioni non alterano il volume nell'arco del triennio e si concretano in una semplice media dei volumi annuali che attenua i potenziali impatti temporanei della transizione di fine periodo sull'offerta d'asta risultanti dalle modalità previste nella direttiva 2003/87/CE e nel regolamento (UE) n. 1031/2010 della Commissione in termini di, ad esempio, quote rimaste a fine periodo nella riserva per nuovi entranti oppure di quote non assegnate a causa di chiusure o a titolo di deroga per ammodernamento del settore elettrico. Se il volume di quote da mettere all'asta nell'ultimo anno del periodo supera di oltre il 30% il volume medio da mettere all'asta nei due anni successivi, la differenza tra i due volumi è distribuita uniformemente sugli anni in questione. Questa disposizione muove dall'esperienza maturata con la transizione dalla fase 2 alla fase 3 dell'EU ETS, evitando di riprodurre le ripercussioni negative delle modalità transitorie.

La presente proposta si fonda sulla stessa base giuridica della direttiva 2003/87/CE. Considerati il contesto in cui s'iscrive e la tempistica che prevede, è presentata nell'ambito del quadro 2030 per le politiche del clima e dell'energia.

L'Unione europea ha diritto ad agire perché l'EU ETS funziona come sistema armonizzato in tutta l'Unione. La presente proposta rispetta i principi di sussidiarietà e di proporzionalità enunciati all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea.

2014/0011 (COD)

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 192, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁴,

visto il parere del Comitato delle regioni⁵,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) A norma dell'articolo 10, paragrafo 5, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁶, la Commissione presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sul funzionamento del mercato europeo del carbonio.
- (2) La relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla situazione del mercato europeo del carbonio nel 2012⁷ ha sottolineato la necessità di adottare misure per porre rimedio agli squilibri strutturali tra domanda e offerta. Dalla valutazione d'impatto vertente sul quadro 2030 per le politiche del clima e dell'energia⁸ emerge che, stando alle previsioni, questo squilibrio perdurerà e non potrà essere riassorbito in modo adeguato adattando la traiettoria lineare per dirigerla verso un obiettivo più rigoroso stabilito in tale quadro: ritoccando il fattore lineare si ottiene soltanto una modifica graduale del tetto massimo. Di conseguenza, anche l'eccedenza diminuirebbe soltanto gradualmente e per oltre un decennio il mercato dovrebbe continuare a funzionare con un'eccedenza attorno ai 2 miliardi di quote o più. Per

⁴ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁵ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁶ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32).

⁷ COM(2012) 652 final.

⁸ inserire il riferimento.

ovviare a questo problema e per aumentare la resilienza del sistema unionale di scambio di quote di emissione (EU ETS) agli squilibri, è opportuno costituire una riserva stabilizzatrice del mercato. Ai fini della certezza delle regole riguardo all'offerta di emissioni all'asta nella fase 3 e per concedere un congruo lasso di tempo in cui adeguarsi alla modifica strutturale, è opportuno costituire la riserva stabilizzatrice del mercato per la fase 4 che avrà inizio nel 2021. Per garantire la massima prevedibilità, dovrebbero essere fissate regole chiare sull'integrazione di quote nella riserva e sul loro svincolo dalla riserva. In presenza delle condizioni necessarie, è opportuno integrare nella riserva, a partire dal 2021, un volume di quote pari al 12% del numero di quote in circolazione nell'anno $x-2$. Qualora il numero totale delle quote in circolazione scendesse al di sotto dei 400 milioni, dovrebbe essere svincolato dalla riserva un numero corrispondente di quote.

- (3) Oltre alla costituzione della riserva stabilizzatrice del mercato, andrebbero apportate alla direttiva 2003/87/CE altre modifiche ad essa conseguenti, ai fini della coerenza e di un funzionamento fluido dell'EU ETS. L'applicazione pratica della direttiva può determinare, in particolare, la messa all'asta di un volume ingente di quote alla fine di ciascun periodo di scambio, con possibili effetti negativi sulla stabilità del mercato. Per evitare quindi una situazione di squilibrio del mercato in termini di offerta di quote alla fine di un dato periodo di scambio e all'inizio del successivo, coi suoi possibili effetti destabilizzanti, è opportuno disporre che, in caso di aumento considerevole dell'offerta alla fine di un periodo di scambio, parte delle quote in questione sia messa all'asta nei primi due anni del periodo successivo.
- (4) È opportuno che la Commissione riesami il funzionamento della riserva stabilizzatrice del mercato alla luce dell'esperienza maturata nel contesto operativo. Il riesame del funzionamento della riserva stabilizzatrice del mercato dovrebbe valutare in particolare se le norme che disciplinano l'integrazione delle quote nella riserva rispondano all'obiettivo perseguito, ossia correggere gli squilibri strutturali fra domanda e offerta.
- (5) È pertanto opportuno modificare di conseguenza l'articolo 10 e l'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2003/87/CE,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Riserva stabilizzatrice del mercato

1. È costituita una riserva stabilizzatrice del mercato, operativa a partire dal 1° gennaio 2021.
2. La Commissione pubblica il numero totale di quote di emissione in circolazione ogni anno entro il 15 maggio dell'anno successivo. Il numero totale di quote in circolazione nell'anno x corrisponde al numero complessivo di quote rilasciate nel periodo a partire dal 1° gennaio 2008, compresi le quote rilasciate nello stesso periodo a norma dell'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2003/87/CE e i diritti di utilizzare crediti internazionali esercitati da impianti, a titolo del sistema unionale di scambio di quote di emissione, sulle emissioni fino al 31 dicembre dell'anno x , meno le tonnellate complessive di emissioni verificate utilizzate da impianti, a titolo del sistema unionale di scambio di quote di emissione, fra il 1° gennaio 2008 e il

31 dicembre dell'anno x, le quote cancellate a norma dell'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2003/87/CE e il numero di quote disponibili nella riserva. Non sono computate le emissioni comprese nel triennio 2005-2007 né le quote per esse rilasciate. La prima pubblicazione del numero totale di quote in circolazione ha luogo il 15 maggio 2017.

3. A decorrere dal 2021 è integrato ogni anno nella riserva un numero di quote pari al 12% del numero totale di quote in circolazione nell'anno x-2, indicato nella pubblicazione del maggio dell'anno x-1, a meno che tale numero di quote da integrare nella riserva non sia inferiore a 100 milioni.
4. Qualora, in un qualsiasi anno, il numero totale di quote in circolazione sia inferiore a 400 milioni, 100 milioni di quote sono svincolate dalla riserva. Se le quote disponibili nella riserva sono meno di 100 milioni, ai fini del presente paragrafo sono svincolate tutte le quote della riserva.
5. In un qualsiasi anno, sono svincolate dalla riserva 100 milioni di quote qualora il paragrafo 4 non sia applicabile e siano adottate misure ai sensi dell'articolo 29 *bis* della direttiva 2003/87/CE. Se le quote disponibili nella riserva sono meno di 100 milioni, ai fini del presente paragrafo sono svincolate tutte le quote della riserva.
6. In caso di interventi a norma del paragrafo 3 o del paragrafo 5, i calendari delle aste tengono conto delle quote che sono state integrate nella riserva o che devono essere svincolate dalla riserva.

Articolo 2

Modifiche della direttiva 2003/87/CE

La direttiva 2003/87/CE è così modificata:

1. all'articolo 10, il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:
2. "1. A decorrere dal 2021 gli Stati membri mettono all'asta tutte le quote che non sono assegnate gratuitamente a norma degli articoli 10 *bis* e 10 *quater* e che non sono integrate nella riserva stabilizzatrice del mercato costituita con decisione [OP: *inserire il numero della presente decisione*] del Parlamento europeo e del Consiglio(*)";
3. all'articolo 10 è aggiunto il paragrafo seguente:

"1 *bis* Laddove il volume delle quote che gli Stati membri devono mettere all'asta nell'ultimo anno di ciascun periodo di cui all'articolo 13, paragrafo 1, superi di oltre il 30% il volume medio di cui è prevista la messa all'asta nei primi due anni del periodo successivo, al netto dell'applicazione dell'articolo 1, paragrafo 3, della decisione [OP: *inserire il numero della presente decisione*], i due terzi della differenza fra detti volumi è sottratta dal volume d'asta dell'ultimo anno del periodo e aggiunta, in parti uguali, ai volumi che gli Stati membri devono mettere all'asta nei primi due anni del periodo successivo.";
4. all'articolo 13, paragrafo 2, secondo comma, è aggiunta la frase seguente:

"Analogamente, le quote disponibili nella riserva stabilizzatrice del mercato costituita con decisione [OP: inserire il numero della presente decisione] che non sono più valide sono sostituite da quote valide nel periodo in corso."

Articolo 3

Riesame

Entro il 31 dicembre 2026 la Commissione riesamina la riserva stabilizzatrice del mercato alla luce di un'analisi del regolare funzionamento del mercato europeo del carbonio e, se del caso, presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio. Il riesame si sofferma in particolare sulla percentuale che, a norma dell'articolo 1, paragrafo 3, determina il numero di quote da integrare nella riserva e sul valore numerico della soglia fissata all'articolo 1, paragrafo 4, per il numero totale di quote in circolazione.

Articolo 4

Disposizione transitoria

L'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2003/87/CE, modificata dalla direttiva 2009/29/CE, resta d'applicazione fino al 31 dicembre 2020.

Articolo 5

Entrata in vigore

La presente decisione entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente