



ITALIA
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Riforma del Sistema di Emissions Trading

Per un mercato del
carbonio stabile e
competitivo

Settembre 2015

Position Paper

Premessa

Il 15 luglio 2015 la Commissione Europea ha presentato un *Summer Package* contenente alcune delle misure definite nella strategia di politica energetica e climatica annunciata a febbraio, l' "Unione dell'Energia".

Tra queste, la proposta di revisione della Direttiva sull'*Emissions Trading System* (ETS), il sistema di scambio di quote di CO₂ che costituisce il pilastro della politica europea di lotta ai cambiamenti climatici, nonché lo strumento principe per guidare il processo di decarbonizzazione dell'economia continentale nel medio e lungo periodo.

Come è noto, tale sistema esercita notevoli impatti sullo sviluppo industriale europeo, attuale e futuro. Difatti, la Direttiva ETS riguarda circa 11.000 impianti in Europa - 1.300 solo in Italia - e coinvolge il 70% del settore manifatturiero nazionale. Per questo motivo, le ricadute delle decisioni in corso di definizione per la quarta fase del meccanismo (2021-2030) sono assolutamente rilevanti per il nostro sistema industriale e non potranno prescindere da un'attenta analisi costi-benefici.

Se, in linea generale, la proposta della Commissione appare coerente con le ambizioni della politica europea di lotta ai cambiamenti climatici, non possiamo non sottolineare come alcuni aspetti cruciali per la salvaguardia della competitività dei settori coinvolti vengano quantomeno sottovalutati. Ciò è ancor più vero alla luce del contesto di estrema volatilità ed incertezza in cui questa riforma si inserisce: i tentativi di conferire maggiore stabilità al sistema, attraverso l'introduzione di meccanismi di flessibilità (*Market Stability Reserve*), comporteranno un forte aumento dei prezzi nella quarta fase, da cui deriva la necessità di garantire una contestuale protezione per i settori manifatturieri che saranno chiamati a sostenerne i costi.

In questo contesto, il sistema ETS dovrebbe essere riformato con l'obiettivo di accrescerne l'efficacia in termini economici e ambientali, attraverso una proposta che favorisca la competitività delle imprese europee a livello globale, in un periodo nel quale, peraltro, si prevede che la crescita economica al di fuori dell'UE sarà ben più sostenuta. A questo si aggiungano le importanti distorsioni del mercato interno, con le forti penalizzazioni che ne conseguono per il nostro sistema industriale, causate dalla disomogeneità delle politiche di implementazione attuate dagli Stati Membri. Da ultimo, sarebbe ingenuo modellare il futuro sistema ETS senza considerare le implicazioni di tipo globale che avranno le conclusioni della Conferenza di Parigi sui cambiamenti climatici del prossimo dicembre. A tal proposito, a fronte di un contributo dell'UE alle emissioni globali che scenderà al 9%, è noto che gli sforzi di mitigazione annunciati finora sono sensibilmente meno ambiziosi di quelli avanzati dall'Europa e, conseguentemente, le emissioni delle altre aree economiche saranno comparativamente maggiori.

Ciò premesso, si deve evidenziare come la riforma proposta non corregga molte delle criticità registrate nelle prime tre fasi di applicazione, ma, a nostro avviso, rischia di aggravarle: in particolare, riteniamo che l'approccio adottato dalla Commissione disattenda il forte mandato politico delle Conclusioni del Consiglio Europeo del 23 e 24 ottobre 2014, in cui i Capi di Stato e di Governo hanno chiesto in maniera inequivocabile di assicurare misure efficaci per contrastare la perdita di competitività relativa delle imprese europee e scongiurare il rischio di rilocalizzazione delle emissioni (*Carbon Leakage* diretto e indiretto).

Criticità della proposta di revisione avanzata dalla Commissione Europea

La proposta presenta numerose criticità che riguardano i principali aspetti della revisione del sistema ETS e che ci auspichiamo possano essere attentamente valutate ed eventualmente corrette in fase di codecisione da parte del Parlamento e del Consiglio.

➤ Costi diretti:

I costi diretti dell'ETS consistono nell'acquisto dei permessi ad emettere e variano in base al prezzo del carbonio e alla disponibilità delle quote a titolo gratuito. In particolare, la definizione del quantitativo di quote disponibili a titolo gratuito sul *cap* totale non è un questione tecnica, ma una chiara scelta politica: la decisione di fissare a priori una percentuale di quote da mettere all'asta (57% del totale annuale) e di lasciare ciò che resta per la distribuzione gratuita rischia di non garantire la copertura necessaria a soddisfare il fabbisogno di tutti gli impianti che ne hanno diritto. D'altra parte, la persistenza del fattore di correzione intersettoriale, che riduce ulteriormente la disponibilità di quote gratuite anche nella quarta fase, non consentirà neanche ai *'best performers'* di ricevere il 100% di quote gratuite, come chiaramente ribadito nelle conclusioni del Consiglio Europeo. A tal proposito, si segnala che, nella Valutazione d'Impatto che accompagna la proposta, la Commissione prevede che tale fattore potrebbe arrivare ad oltre il 30% nel 2030, per scenari non lontani da quelli avanzati nella proposta di revisione.

➤ Costi indiretti:

I costi indiretti dell'ETS derivano dal trasferimento del costo della CO₂ nei prezzi dell'energia elettrica e termica, che per gli operatori industriali si traducono direttamente in un aumento del prezzo pagato in bolletta. Le imprese italiane sottoposte ad ETS si trovano in una situazione di svantaggio competitivo rispetto ai principali concorrenti europei, visto che l'Italia non ha previsto alcuna forma di compensazione per questi costi. Al contrario, alcuni paesi, tra cui Germania, Regno Unito e Spagna, si avvalgono delle Linee Guida sugli Aiuti di Stato adottate nel 2012 dalla Commissione per tutelare le proprie industrie energivore. La proposta avanzata dalla Commissione non prende in considerazione alcun sistema di armonizzazione a livello europeo dei costi indiretti, chiesto a gran voce da tutta l'industria europea, lasciando sostanzialmente inalterato l'attuale meccanismo di aiuti di Stato e le distorsioni che esso comporta a danno del sistema produttivo nazionale. Si sottolinea che l'esistenza di tale distorsione è avvalorata da una recente segnalazione formale dell'Autorità Italiana Garante della Concorrenza e del Mercato che fa osservare come

Riforma del Sistema di Emissions Trading: per un mercato del carbonio stabile e competitivo

l'applicazione diversificata da parte degli Stati Membri della Direttiva ETS, con specifico riferimento alla compensazione dei costi indiretti, "*comporti una distorsione concorrenziale apprezzabile ai sensi del diritto antitrust sul mercato europeo*". Se è vero che, inserendo la compensazione dei costi indiretti tra le misure di lotta al cambiamento climatico finanziabili con i proventi delle aste, si incoraggiano gli Stati Membri ad agire di conseguenza, la misura rimane a carattere volontario e strettamente dipendente da vincoli di bilancio nazionali. A nostro avviso, lo *status quo* che viene proposto non perpetua soltanto gli squilibri attualmente presenti nel mercato interno, ma smentisce lo stesso approccio adottato dalla Commissione a partire dal 2013, che prevede la creazione di un meccanismo squisitamente europeo ed essenzialmente svincolato dalle decisioni di carattere nazionale che inevitabilmente ne inficiano un funzionamento armonico e coerente.

➤ Definizione dei benchmark:

L'allocazione delle quote a titolo gratuito avviene sulla base di benchmark definiti a livello settoriale e si basa sul criterio della media del 10% degli impianti '*best performers*' all'interno di ogni settore. La diminuzione trasversale del benchmark attraverso un fattore di correzione unico, fissato tra un minimo di 0.5% ed un massimo di 1.5% su base annua, non considera il tempo di vita dei macchinari e la reale situazione tecnologica in settori molto diversificati, penalizzando anche quelli con un potenziale tecnologico limitato. In un periodo di difficoltà economica, il basso grado di utilizzo dei macchinari comporta fattori di emissione di consumo superiori rispetto a quelli previsti dalla migliore tecnologia. Di conseguenza, un inasprimento dei benchmark penalizzerebbe ulteriormente le aziende che devono fronteggiare situazioni di difficoltà. Se venissero applicate tali regole, i parametri di riferimento in molti casi scenderebbero ben oltre le migliori performance esistenti o tecnicamente raggiungibili, con una misura nei fatti equivalente ad un secondo fattore di correzione che taglierà orizzontalmente la disponibilità di quote del 17% fino al 2025 rispetto al 2007-2008.

➤ Criteri per la definizione del rischio *Carbon Leakage*:

I settori e sottosectori per cui è riconosciuto il rischio di rilocalizzazione delle emissioni in paesi extra UE sono elencati nella cosiddetta "Lista *Carbon Leakage*", la cui ultima versione stabilisce quali produzioni avranno diritto all'allocazione gratuita per il periodo 2015-2019. La proposta della Commissione per la definizione dei settori in questione a partire dal 2020 propone un taglio significativo dell'elenco contenuto nella Lista, introducendo arbitrariamente un criterio quantitativo più severo (prodotto tra intensità degli scambi e intensità emissiva maggiore di 0,2) e limitando opinabilmente il ricorso all'applicazione della valutazione qualitativa del rischio (introduzione della soglia di 0,18 come prerequisito per l'eleggibilità). In base alle prime stime effettuate, alcuni importanti comparti del nostro tessuto produttivo, come quelli della chimica, dei laterizi, della gomma e del vetro, potrebbero essere esclusi totalmente o parzialmente dall'allocazione gratuita (in base ai nuovi criteri proposti non riceverebbero il 100% di quote gratuite ma solo il 30%). I maggiori costi complessivi che deriverebbero ad alcuni di questi settori dall'applicazione del sistema ETS sono nell'ordine della decina di miliardi di euro.

Indicazioni e proposte di modifica per Parlamento e Consiglio

Alla luce del quadro, decisamente negativo, prospettato nella proposta avanzata dalla Commissione, Confindustria auspica che nella fase di codecisione si possa intervenire per migliorare un testo giudicato un vero e proprio passo indietro rispetto alla situazione attuale. Di seguito alcune proposte:

- ➔ Rivedere la modalità di suddivisione delle quote, garantendo una percentuale a titolo gratuito adeguata a soddisfare le esigenze degli operatori che ne hanno diritto. Si segnala infatti che il Consiglio Europeo indica un limite al quantitativo totale e non a quello a titolo gratuito, e che, per il periodo di scambio attuale, il valore della percentuale di quote destinate al mercato delle aste si aggira intorno al 52%. È quindi evidente che la nuova percentuale proposta (57% lungo tutto il periodo di scambio) avrà come conseguenza uno *shortage* di quote gratuite nella quarta fase.
- ➔ Abolire il fattore di correzione intersettoriale, non solo evocando in maniera vaga l'intenzione di non applicarlo, ma eliminando dall'articolato della direttiva la possibilità a farne ricorso. Il fattore di correzione è calcolato in maniera poco trasparente, crea incertezza nell'allocazione gratuita ed espone gli impianti più a rischio a costi indebiti dovuti ad un sistema di distribuzione inefficiente. Prevederne l'applicazione nella quarta fase sarebbe contrario ai principi delineati nelle conclusioni del Consiglio Europeo, poiché non verrebbe garantita ai *'best performers'* la tutela da costi indebiti delle emissioni dirette ed indirette.
- ➔ Prevedere un meccanismo di compensazione dei costi indiretti armonizzato a livello europeo, che eviti le attuali distorsioni del mercato interno. Qualora, in linea con quanto avanzato dalla Commissione, si intendesse mantenere l'attuale sistema basato sugli aiuti di Stato, una possibilità potrebbe essere quella di rendere tale sistema obbligatorio, vincolando gli Stati Membri a destinare almeno una parte dei proventi delle aste alla piena compensazione dei costi indiretti sostenuti a livello di *'best performers'* nei settori esposti. Si ritiene inoltre che l'eleggibilità per la compensazione dei costi indiretti debba essere basata sui parametri d'intensità elettrica totale ed esposizione al commercio extra UE, così come definiti dalla Comunicazione della Commissione in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 (EEAG).
- ➔ Fissare i benchmark, che coprono una parte davvero esigua del tessuto industriale complessivo, solo una volta a inizio periodo di trading, in modo realistico e basandosi su solidi dati industriali. La loro revisione dovrebbe considerare le riduzioni potenziali tecnicamente ed economicamente fattibili su scala industriale, senza penalizzare le imprese che in questi anni hanno fatto investimenti in efficienza energetica, coerentemente con una assegnazione delle quote gratuite più flessibile e dinamica, basata su livelli di produzione recenti. A tal proposito, si accoglie con favore la proposta della Commissione di prevedere una rideterminazione delle quote anche nei casi di aumento della produzione, senza l'intercorrere della modifica di capacità. D'altra parte, riteniamo che nei casi di

Riforma del Sistema di Emissions Trading: per un mercato del carbonio stabile e competitivo

efficientamento energetico che comportano una riduzione dei livelli di attività, i gestori non debbano essere penalizzati in termini di decurtazione di quote assegnate a titolo gratuito.

Infine, è fondamentale che anche nella quarta fase sia mantenuta la possibilità di allocazione basata sui criteri del *'fall-back approach'* per quei prodotti per i quali non è stato definito un benchmark di riferimento.

- ➔ Rendere il criterio di definizione del rischio *Carbon Leakage* più flessibile, così da riflettere al meglio l'impatto del prezzo del carbonio sulla competitività dei vari settori, in particolare per le Piccole e Medie Imprese (PMI).
Il criterio qualitativo attuale, così come definito nel 2008, dovrebbe essere mantenuto, in modo da consentire ai settori che abbiano forti argomentazioni in merito al rischio di rilocalizzazione di sostenerle ai fini dell'eleggibilità.
Si richiede, pertanto, che venga mantenuta la possibilità di presentare analisi qualitative del rischio senza l'introduzione di un valore soglia. Inoltre, è fondamentale che venga mantenuta nella direttiva la possibilità annuale di reinserimento nella Lista *Carbon Leakage* per i settori che presentano valori prossimi alla soglia proposta (0,2).
- ➔ Utilizzare, almeno in parte, il miliardo e mezzo di quote che a partire dal 2020 saranno accantonate nella Riserva di Stabilità di Mercato (900 milioni dal Backloading e 600 milioni non allocate alla fine del terzo periodo di scambio) per proteggere le industrie europee dal rischio di *Carbon Leakage* diretto e indiretto.

Ulteriori elementi per garantire un miglior funzionamento del sistema ETS

Le considerazioni sopra esposte riguardano i pilastri fondamentali su cui si basa il sistema ETS e sono prioritarie per il nostro sistema industriale. Tuttavia, si ritiene opportuno segnalare che una riforma complessiva del sistema dovrebbe prendere in considerazione ulteriori elementi, la cui revisione garantirebbe un miglior funzionamento del meccanismo nel suo complesso. Di seguito se ne segnalano alcuni:

➤ Cogenerazione e teleriscaldamento:

L'attuale sistema di assegnazione non riconosce quote a titolo gratuito per gli impianti di cogenerazione asserviti ad attività industriali, sebbene questi impianti operino secondo logiche di produzione industriale e siano parte stessa dei processi produttivi. Si rileva che la proposta della Commissione non interviene in alcun modo a correggere questa distorsione. La metodologia di assegnazione per questi impianti dovrebbe essere analoga a quella delle altre attività industriali per le quali è prevista un'assegnazione gratuita. Lo stesso criterio di assegnazione dovrebbe applicarsi agli impianti di combustione destinati alla produzione centralizzata di calore in complessi industriali, ove sono presenti due o più attività produttive (teleriscaldamento industriale). Queste tipologie di impianti e di reti, seppur realizzati con l'obiettivo di ottenere vantaggi dal punto di vista energetico ed economico, potrebbero infatti risentire negativamente degli effetti di un ipotetico aumento del prezzo delle quote di CO₂ tali da determinare una drastica riduzione della loro convenienza economica.

➤ Piccoli emettitori:

L'attuale direttiva prevede la possibilità di adottare misure equivalenti per gli impianti di piccole dimensioni con emissioni inferiori a 25.000 tCO₂, i quali vengono esclusi dal meccanismo ('opt-out'). L'Italia ha adottato tali misure, a cui ad oggi hanno aderito 166 impianti (13% degli impianti italiani in ETS). Tali misure sono volte a semplificare la gestione tecnica e amministrativa degli impianti interessati, mantenendo inalterati gli obiettivi di monitoraggio e riduzione delle emissioni. L'adozione di misure equivalenti rappresenta uno strumento fondamentale di tutela delle PMI e quindi del tessuto industriale italiano. Valutiamo quindi molto positivamente la proposta della Commissione di mantenere tale facoltà anche nel quarto periodo, attraverso misure definite a livello di singolo Stato Membro, in ragione delle specifiche realtà industriali dei diversi paesi. A tal proposito, auspichiamo che si possa estendere la possibilità di aderire a tali misure anche agli impianti con emissioni inferiori alle 50.000 tCO₂, che a livello europeo rappresentano circa il 75% delle installazioni in ETS, ma solo il 5% delle emissioni totali.

➤ Emissioni di processo:

Le emissioni derivanti dal processo mineralogico sono associate alle proprietà intrinseche delle materie prime utilizzate e, di conseguenza, il loro potenziale di riduzione da parte degli operatori è sostanzialmente nullo. Per alcune produzioni, è quindi molto importante che tali emissioni siano escluse dal meccanismo ETS o, in alternativa, beneficino di un'assegnazione totale delle quote a titolo gratuito.