



Bruxelles, 1.2.2017
COM(2017) 48 final

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

Relazione sul funzionamento del mercato europeo del carbonio

Indice

1. PREMESSA.....	3
2. INFRASTRUTTURA DELL'ETS UE	6
2.1. Attività, impianti e operatori del trasporto aereo	6
2.2. Il registro dell'Unione.....	8
3. FUNZIONAMENTO DEL MERCATO DEL CARBONIO NEL 2015.....	9
3.1. Offerta: quote di emissione messe in circolazione	9
3.1.1. Tetto massimo	9
3.1.2. Quote di emissione emesse	11
3.1.2.1. Assegnazione a titolo gratuito	11
3.1.2.2. Programma NER300.....	13
3.1.2.3. Vendita all'asta delle quote di emissione	14
3.1.2.4. Deroga dalla messa all'asta integrale per il settore dell'energia	16
3.1.3. Crediti internazionali.....	19
3.2. Sul versante della domanda: quote di emissione ritirate dalla circolazione	20
3.3. Equilibrio fra domanda e offerta	21
4. SETTORE DEL TRASPORTO AEREO.....	26
5. SORVEGLIANZA DEL MERCATO	28
5.1. Natura giuridica delle quote di emissione e loro trattamento fiscale	29
6. MONITORAGGIO, COMUNICAZIONE E VERIFICA DELLE EMISSIONI	30
7. PANORAMICA DELLE DISPOSIZIONI AMMINISTRATIVE NEGLI STATI MEMBRI.....	34
8. CONFORMITÀ E APPLICAZIONE.....	35
9. CONCLUSIONI E SCENARIO FUTURO.....	38

1. PREMESSA

Dal 2005 il sistema per lo scambio di quote di emissione dell'UE (ETS UE) costituisce l'elemento portante della strategia dell'UE per la riduzione efficiente in termini di costi delle emissioni di gas a effetto serra da parte dell'industria e del settore energetico. Il sistema contribuisce in maniera significativa alla realizzazione dell'obiettivo di riduzione delle emissioni dell'UE per il 2020: l'UE è sulla buona strada per raggiungere e addirittura superare il suo traguardo. Tuttavia, al fine di realizzare l'obiettivo di ridurre le emissioni di almeno il 40% entro il 2030, concordato dai leader europei nel mese di ottobre 2014 come previsto dal quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima dell'UE, è necessario assicurare continui progressi. Questo obiettivo interno sarà raggiunto collettivamente nell'UE, in modo efficace sotto il profilo dei costi, con riduzioni da realizzarsi nei settori interessati dall'ETS e in quelli non interessati dall'ETS. Un sistema ETS UE riformato e ben funzionante costituirà il principale meccanismo per raggiungere tale obiettivo, ossia una diminuzione del 43% delle emissioni rispetto ai livelli del 2005 nei settori interessati dall'ETS.

Nel luglio 2015 la Commissione ha presentato una proposta legislativa¹ tesa a rivedere l'ETS UE per il prossimo decennio. Riformare e rivedere l'ETS UE costituisce parte integrante degli interventi finalizzati a costruire un'Unione dell'energia resiliente, un settore chiave nell'attuale politica della Commissione.

¹ COM (2015) 337, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52015PC0337>

Gli aspetti principali della proposta della Commissione del luglio 2015 sulla revisione dell'ETS UE per la fase 4 (2021-2030) sono:

- una diminuzione complessiva delle quote del 2,2% annuo a partire dal 2021, rispetto all'attuale 1,74%;
- una migliore assegnazione mirata delle quote di emissione gratuite, che comprende:
 - o un aggiornamento dei valori dei parametri di riferimento per tenere conto del progresso tecnologico;
 - o gruppi più mirati relativamente alla rilocalizzazione delle emissioni;
 - o quantità di assegnazione gratuita meglio allineate ai livelli di produzione;
- diversi meccanismi di sostegno aiutano l'industria e il settore energetico a superare i problemi della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio per quanto riguarda l'innovazione e gli investimenti;
 - o due nuovi fondi:
 - fondo per l'innovazione - al fine di estendere l'attuale sostegno alla dimostrazione di tecnologie innovative alle innovazioni pionieristiche in campo industriale;
 - fondo per la modernizzazione per agevolare gli investimenti nella modernizzazione del settore energetico e dei sistemi energetici più in generale e stimolare l'efficienza energetica in 10 Stati membri con reddito più basso;

Nel mese di luglio 2016, la Commissione ha presentato un pacchetto di misure volto ad accelerare il passaggio a basse emissioni di carbonio in tutti i settori dell'economia in Europa². Una delle proposte legislative³ stabilisce obiettivi annuali vincolanti in termini di emissioni di gas a effetto serra per gli Stati membri per il periodo 2021–2030 nei settori non disciplinati dall'ETS UE. Nel complesso, il nuovo quadro si basa sui principi di equità, solidarietà, efficacia dei costi e integrità ambientale. Un funzionamento del mercato europeo del carbonio migliore e più forte può contribuire significativamente alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, più sicura dal punto di vista energetico, in Europa. In quanto principale e più grande mercato del carbonio al mondo, l'ETS UE svolge un ruolo importante anche nel contribuire agli sforzi globali concordati lo scorso dicembre a Parigi, nell'ambito del primo accordo universale sui cambiamenti climatici a livello mondiale.

² http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016072001_it.htm

³ COM(2016) 482 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52016PC0482>

La prima relazione sullo stato del mercato europeo del carbonio⁴, pubblicata nel novembre 2012 (Relazione sul mercato del carbonio 2012), aveva l'obiettivo di analizzare il funzionamento del mercato del carbonio e di valutare l'eventuale necessità di un'azione normativa alla luce di una crescente eccedenza delle quote di emissione. Nel contesto della prima relazione sullo stato dell'Unione dell'energia, nel mese di novembre 2015⁵ la Commissione europea ha adottato una seconda relazione sul funzionamento del mercato europeo del carbonio (Relazione sul mercato del carbonio 2015) come parte della relazione sui progressi realizzati nell'azione per il clima. Tale relazione riguardava gli anni 2013 e 2014, presentando altresì alcune iniziative adottate nel 2015.

La presente relazione sul funzionamento del mercato europeo del carbonio richiesta a norma dell'articolo 10, paragrafo 5, e dell'articolo 21, paragrafo 2, della direttiva 2003/87/CE⁶ (direttiva ETS UE) riguarda l'anno 2015, ma presenta anche alcune iniziative proposte o concordate nel 2016. Se non diversamente indicato, i dati utilizzati nella presente relazione sono quelli pubblicati e a disposizione della Commissione nel mese di giugno 2016.

Nella presente relazione le informazioni generali su diversi aspetti dell'ETS UE, già fornite nelle precedenti relazioni sul mercato del carbonio, sono riportate all'interno di riquadri.

⁴ COM(2012) 652 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2012:0652:FIN>

⁵ COM(2015) 576 - ALLEGATO 1, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-576-IT-F1-1-ANNEX-1.PDF>

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.

2. INFRASTRUTTURA DELL'ETS UE

2.1. Attività, impianti e operatori del trasporto aereo

L'ETS UE, che opera nei 28 Stati membri dell'UE, in Islanda, nel Liechtenstein e in Norvegia, interessa approssimativamente 11 000 centrali elettriche e impianti di produzione, nonché le emissioni provenienti da circa 520 compagnie aeree che volano tra gli aeroporti europei. Il sistema disciplina approssimativamente il 45% delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE.

A partire dalla fase 3 (2013-2020), i settori con impianti fissi disciplinati dal sistema ETS UE sono industrie ad alta intensità energetica, comprese le centrali elettriche e altri impianti di combustione, con una potenza termica nominale >20MW (fatta eccezione per gli impianti di trattamento dei rifiuti pericolosi o urbani), raffinerie di petrolio, cokerie, impianti siderurgici, cementifici (clinker), impianti per la produzione di vetro, calce, laterizi, materiale ceramico, pasta di carta, carta e cartone, alluminio, prodotti petrolchimici, ammoniaca, acido nitrico, adipico, glicosale e glicosilico, impianti per la cattura di CO₂, il trasporto in condutture e lo stoccaggio geologico di CO₂. L'ambito di applicazione Per quanto riguarda il settore del trasporto aereo l'ETS UE si applica fino alla fine del 2016 soltanto ai voli effettuati all'interno del SEE.

L'ETS UE interessa le emissioni di biossido di carbonio (CO₂), le emissioni di protossido di azoto (N₂O) provenienti da tutta la produzione di acido nitrico, adipico, glicosale e glicosilico e le emissioni di perfluorocarburi (PFC) provenienti dalla produzione di alluminio.

Gli Stati membri dell'UE hanno facoltà di aggiungere ulteriori settori ed emissioni di gas a effetto serra nel sistema ETS UE (procedura di opt-in).

Secondo le relazioni presentate in ottemperanza all'articolo 21, presentate nel 2016 per l'anno di comunicazione 2015, attualmente vi sono complessivamente poco meno di 10 950 impianti autorizzati, rispetto ai circa 11 200 dell'anno precedente e ai circa 11 400 di due anni prima.

Nel 2015 i combustibili bruciati nell'ambito delle attività ETS UE sono rimasti in stragrande misura di tipo fossile. Tuttavia, 27 Stati membri⁷ hanno segnalato anche l'uso di biomassa in circa 2 000 impianti (1 966, pari al 18% del totale degli impianti). Solo 4 Stati membri non hanno segnalato alcun uso di biomassa (FR, LI, LT, MT). L'indicazione delle emissioni relative alla biomassa non è risultata completa in tutte le relazioni trasmesse dagli Stati membri a norma dell'articolo 21 (DK, IE, LV, PT, RO); tuttavia, sulla base dei dati effettivamente forniti le emissioni derivanti dalla biomassa utilizzata sono risultate

⁷ Con riferimento alle relazioni previste dall'articolo 21, il termine "Stati membri" comprende i 28 Stati membri dell'UE più i paesi del SEE (Islanda, Norvegia e Liechtenstein).

approssimativamente di 125 milioni di tonnellate di CO₂ (ca. il 7% delle emissioni complessive comunicate nell'ambito dell'ETS UE). Solo due Stati membri (DE e SE) hanno segnalato un esiguo uso di biocarburanti riconducibile a quattro operatori del trasporto aereo⁸.

All'interno delle categorie basate sulle emissioni annue⁹, i dati per il 2015 mostrano che, come per il 2014, il 72% degli impianti rimangono di categoria A, il 21% di categoria B e solo il 7% rientra nella categoria C. Nel 2015 oltre 5 700 impianti (IT esclusa) sono stati segnalati come "impianti a basse emissioni" (57% del totale escludendo IT)¹⁰. L'elevata percentuale di impianti a basse emissioni e di categoria A conferma la validità dell'architettura a livelli e di altre semplificazioni del sistema di monitoraggio, comunicazione e verifica concepito al fine di garantire la proporzionalità.

Sebbene la ripartizione degli impianti tra le categorie A, B e C, e gli impianti a basse emissioni, all'interno degli Stati membri segua in generale la stessa tendenza generale, si rilevano maggiori differenze in relazione ai settori industriali o alle attività interessate. Impianti del sistema ETS UE che comportano attività di combustione sono presenti in tutti gli Stati membri. Altre attività segnalate dalla maggioranza degli Stati membri sono la raffinazione del petrolio, la siderurgia, la produzione di cemento, calce, vetro, prodotti ceramici, pasta di carta e carta. Solo due paesi (FR e NO) hanno comunicato attività di cattura e stoccaggio di CO₂ per le quali sono state rilasciate le autorizzazioni. Per quanto riguarda le attività dell'ETS UE ulteriormente elencate per le emissioni di gas a effetto serra diverse dal CO₂, le relazioni indicano che sono state rilasciate autorizzazioni per l'alluminio primario e i PFC in 13 paesi (DE, ES, FR, GR, IS, IT, NL, NO, RO, SE, SI, SK, UK), e per la produzione di acido nitrico e N₂O in 20 paesi (fanno eccezione CY, DK, EE, IE, IS, LI, LU, LV, MT, PT, SI). Gli altri settori di produzione di N₂O sono segnalati solo per tre Stati membri, in relazione alla produzione di acido adipico (DE, FR, IT) e alla produzione di acido gliossilico e di gliossale (DE, FR).

Come comunicato nel 2015, solo un numero molto esiguo di Stati membri si è avvalso della possibilità di escludere dal sistema ETS UE gli emettitori di piccole dimensioni, in linea con quanto previsto dall'articolo 27 della direttiva ETS UE. Tale possibilità è concessa nell'intento di ridurre ulteriormente gli oneri amministrativi dei piccoli emettitori, laddove siano in atto misure equivalenti per la riduzione delle emissioni GES. Sulla base delle relazioni presentate nel 2016, 8 paesi (DE, ES, FR, HR, IS, IT, SI, UK) si avvalgono di questa possibilità, specialmente per gli impianti di combustione e di produzione dei prodotti

⁸ Le emissioni comunicate ai sensi dell'articolo 21 relative all'uso di biocarburanti sono pari allo 0,001% delle emissioni complessive dell'operatore del trasporto aereo in questione.

⁹ Cfr. regolamento (UE) n. 601/2012 della Commissione del 21 giugno 2012 concernente il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 181 del 12.7.2012, pag. 30, il quale stabilisce che gli impianti che emettono più di 500 000 tonnellate di CO₂ equivalente all'anno rientrano nella categoria C, quelli che emettono tra le 500 000 e le 50 000 tonnellate di CO₂ equivalente all'anno nella categoria B e quelli che emettono meno di 50 000 tonnellate di CO₂ equivalente all'anno nella categoria A. Inoltre, gli "impianti a basse emissioni" costituiscono un sottoinsieme di quelli di categoria A che emettono meno di 25 000 tonnellate di CO₂ equivalente l'anno.

¹⁰ L'Italia continua a omettere i dati sul numero di impianti a basse emissioni.

ceramici. L'ammontare complessivo delle emissioni escluse per il 2015 era di circa 4 milioni di tonnellate di CO₂ (approssimativamente pari allo 0,22% del totale delle emissioni verificate), rispetto a 3,9 milioni di tonnellate nel 2014 e a 4,7 milioni di tonnellate di CO₂ nel 2013.

Va osservato che, secondo le comunicazioni del 2016 degli Stati membri a norma dell'articolo 21, solo un numero molto esiguo di Stati membri si è avvalso della possibilità di cui all'articolo 13 del regolamento concernente il monitoraggio e la comunicazione¹¹ (MRR) per consentire l'uso di piani di monitoraggio semplificati nei casi a basso rischio. Solo BE (Fiandre), FR, HR, HU, LI e LT ne hanno notificato l'uso nel caso di impianti, e soltanto FI, IS e PL, nel caso del trasporto aereo.

Il numero notificato degli operatori del trasporto aereo interessato dai piani di monitoraggio ETS UE è inferiore a 530 per il 2015, a fronte di oltre 610 segnalati per il 2014.

2.2. Il registro dell'Unione

Il registro dell'Unione registra la proprietà delle quote di emissione e delle transazioni relative alle quote in modo analogo a quello di una banca, registrando i valori di proprietà presenti sui conti del registro e le transazioni tra detti conti. Questo registro unico è tenuto e aggiornato dalla Commissione, mentre in tutti e 31 i paesi partecipanti al sistema ETS UE gli amministratori dei registri nazionali rimangono il punto di contatto per i rappresentanti di oltre 20 000 conti (società o persone fisiche).

Il registro unico offre agli emettitori europei, agli operatori commerciali e alle 31 autorità nazionali i mezzi per svolgere le loro attività in relazione all'ETS UE: ad esempio, assegnare quote di emissione gratuite agli impianti fissi e agli operatori del trasporto aereo; registrare le emissioni di emettitori (impianti fissi e trasporto aereo); consentire l'esecuzione da parte di emettitori, operatori commerciali professionali, nonché persone fisiche, di operazioni concluse tramite il trasferimento di quote di emissione tra conti; consentono agli emettitori di compensare le loro emissioni mediante la restituzione di quote. Inoltre, il registro viene utilizzato per attuare la decisione sulla condivisione degli sforzi* e per consentire la vendita all'asta di quote di emissioni.

Allo stesso tempo, il registro dell'Unione consente ai paesi partecipanti conformarsi alle norme del protocollo di Kyoto delle Nazioni Unite, ad esempio per quanto riguarda il ritiro o la cancellazione di unità del protocollo di Kyoto.

*Decisione n. 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, 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, GU L 140 del 5.6.2009, pag. 136.

¹¹ Regolamento (UE) n. 601/2012 del Consiglio, vedi nota a piè di pagina 8.

Nel 2016 il registro dell'Unione collegherà Malta e Cipro al catalogo internazionale delle operazioni delle Nazioni Unite, oltre ad attuare, in coordinamento con le Nazioni Unite, le funzionalità necessarie per dare corso ai processi di cui alla decisione 3/CMP.11 della Conferenza delle Parti del protocollo di Kyoto¹².

La Commissione, nella sua veste di amministratore centrale del registro dell'Unione, in consultazione con gli amministratori dei registri nazionali, persegue il costante miglioramento delle funzionalità, della sicurezza e della facilità d'uso del registro.

Ulteriori informazioni dettagliate sul sistema ETS UE sono disponibili nel relativo manuale¹³.

3. FUNZIONAMENTO DEL MERCATO DEL CARBONIO NEL 2015

Questo capitolo fornisce informazioni sui versanti dell'offerta e della domanda del sistema per lo scambio di quote di emissione dell'UE, in relazione ad aspetti quali tetto massimo, assegnazione gratuita, programma NER300, messa all'asta integrale, deroga alla messa all'asta integrale per il settore energetico in alcuni Stati membri e utilizzo dei crediti internazionali.

Sul versante della domanda, fornisce informazioni sulle emissioni verificate e sull'equilibrio fra domanda e offerta.

3.1. Offerta: quote di emissione messe in circolazione

3.1.1. Tetto massimo

Il sistema ETS UE si basa sul principio “*cap and trade*” (limitazione e scambio). Il tetto massimo (*cap*) è la quantità assoluta di gas a effetto serra che è possibile rilasciare nel sistema per garantire il conseguimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni e corrisponde al numero di quote di emissione messe in circolazione in una determinata fase di scambio.

A partire dalla fase 3, la direttiva ETS UE determina un tetto massimo a livello dell'UE. Il tetto massimo diminuisce ogni anno secondo un fattore di riduzione lineare dell'1,74% della quantità totale media di quote di emissioni rilasciate ogni anno nel periodo 2008-2012.

¹² <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cmp11/eng/08a01.pdf>

¹³ http://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf

La tabella 1 illustra i dati relativi al tetto massimo per ciascun anno durante il periodo 2013-2020 (fase 3).

Tabella 1: tetto massimo dell'ETS UE nel periodo 2013-2020

Anno	Tetto massimo annuo (<i>escluso il trasporto aereo</i>)
2013	2 084 301 856
2014	2 046 037 610
2015	2 007 773 364
2016	1 969 509 118
2017	1 931 244 873
2018	1 892 980 627
2019	1 854 716 381
2020	1 816 452 135

3.1.2. Quote di emissione emesse

3.1.2.1. Assegnazione a titolo gratuito

Sebbene nella fase 3 la vendita all'asta sia il metodo predefinito per procedere all'assegnazione delle quote di emissione alle imprese che partecipano all'ETS UE, alcune quote continuano a essere assegnate a titolo gratuito fino al 2020 e oltre. Si applicano i seguenti principi:

- la produzione di energia elettrica non riceve più quote di emissione gratuite (cfr. sezione 3.1.2.4.);
- le quote sono distribuite a titolo gratuito in base alle norme armonizzate a livello UE;
- l'assegnazione gratuita si basa su parametri di riferimento relativi alle prestazioni per rafforzare gli incentivi a ridurre le emissioni di gas a effetto serra e premiare gli impianti più efficienti;
- si prevede la costituzione di una riserva per i nuovi entranti a livello UE (NER), pari al 5% dell'importo totale di quote di emissione per la fase 3 (monetizzazione di 300 milioni di quote per il programma NER300 finanziato da tale riserva cfr. sezione 3.1.2.2.).

L'assegnazione gratuita viene concessa agli impianti industriali per affrontare il potenziale rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio (per ragioni di costi dovuti alle politiche climatiche le aziende trasferiscono la produzione verso paesi terzi con vincoli meno stringenti sulle emissioni di gas a effetto serra determinando un potenziale aumento delle loro emissioni totali).

I settori e sottosettori ritenuti esposti a un rischio significativo di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio sono inclusi in un elenco ufficiale che riguarda attualmente il periodo 2014-2019.

Nel corso della fase 3, il 39% del quantitativo totale di quote di emissione disponibile sarà assegnato a titolo gratuito a impianti industriali e di generazione dell'elettricità per il calore che producono. Tale quota di assegnazione gratuita sarà ulteriormente aumentata a seguito delle assegnazioni a nuovi entranti fino al 2020. Attualmente, non è possibile determinare la quantità di riserva per i nuovi entranti che sarà utilizzata nei prossimi anni. Tuttavia, in linea con le tendenze in atto, si prevede che non più di un 2% supplementare del tetto massimo possa essere assegnato a titolo gratuito utilizzando la NER. Di conseguenza, nel corso della fase 3 si prevede che l'assegnazione gratuita ammonterà a circa il 41% dell'importo totale. Inoltre, poiché circa il 2% del tetto massimo totale viene utilizzato per finanziare il programma NER300 (cfr. sezione 3.1.2.2.), la percentuale della vendita all'asta nella fase 3 ammonterà al 57%.

I nuovi impianti interessati dall'ETS UE e quelli che aumentano la propria capacità sono ammessi a beneficiare di ulteriori quote di emissione gratuite provenienti dalla NER nella

fase 3. La NER iniziale, dopo la detrazione di 300 milioni di quote di emissione da destinarsi al programma NER300, consisteva in 480,2 milioni di quote di emissione. Fino al luglio 2016 erano stati accantonati 109,2 milioni di quote di emissione per 492 impianti per tutta la durata della fase 3. La rimanente riserva per i nuovi entranti, che ammonta a 371,0 milioni di quote di emissione, può essere distribuita in futuro a favore di ulteriori nuovi impianti o di impianti esistenti che aumentano la propria capacità. Tuttavia, si prevede che un numero significativo di tali quote di emissione non verrà assegnato.

Fino al luglio 2016, l'assegnazione è stata ridotta di circa 231,4 milioni di quote a causa della chiusura o della riduzione della produzione o della capacità di produzione degli impianti stessi, rispetto ai dati stimati inizialmente per il calcolo dell'assegnazione relativa alla fase 3.

Tabella 2: numero di quote di emissione (in milioni) assegnate a titolo gratuito al settore industriale negli anni 2013, 2014, 2015 e 2016¹⁴

	2013	2014	2015	2016
Assegnazione a titolo gratuito¹⁵ (UE28 + Stati SEE)	903,0	874,8	847,6	821,4
Assegnazione dalla riserva per i nuovi entranti (investimenti in nuovi settori e ampliamento della capacità produttiva)	11,0	14,2	14,9	14,5
Quote di emissione gratuite non assegnate a causa di interruzione dell'attività o riconversione della produzione o modifica della capacità produttiva	40,7	58,4	68,6	63,7

Poiché la domanda di assegnazione gratuita ha superato la quantità disponibile, l'assegnazione a tutti gli impianti rientranti nell'ETS è stata ridotta della stessa percentuale attraverso l'applicazione di un "fattore di correzione transettoriale" (in conformità alle disposizioni della direttiva ETS). Il fattore di correzione rappresenta una riduzione dell'assegnazione gratuita pari a circa il 6% nel 2013, che aumenterà di anno in anno per attestarsi a circa il 18% nel 2020. A seguito di una serie di domande di pronuncia pregiudiziale emananti da tribunali nazionali, nel mese di aprile 2016 una sentenza¹⁶ della Corte di giustizia dell'Unione europea ha invalidato, a decorrere dal 1° marzo 2017, i valori

¹⁴ I dati comprendono le notifiche ricevute al luglio 2016 e possono essere soggetti a modifiche consistenti in ragione delle ultime notifiche trasmesse dagli Stati membri.

¹⁵ Importo iniziale, prima dell'applicazione delle riduzioni indicate nella tabella di seguito.

¹⁶ Cause riunite C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14.

attualmente in vigore per il fattore di correzione transettoriale. Il fattore di correzione transettoriale dovrà essere ricalcolato rispettando l'approccio indicato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in relazione al campo di applicazione esteso dell'ETS UE (che include nuove attività e gas a partire dal 2013). I valori rivisti si applicheranno alle assegnazioni gratuite negli anni dal 2018 al 2020 e ridurranno l'assegnazione gratuita al settore industriale, aumentando al contempo i volumi messi all'asta per quegli anni.

3.1.2.2. Programma NER300

NER300 è uno dei principali programmi di finanziamento di progetti dimostrativi sulle tecnologie innovative a basse emissioni di carbonio al mondo. È finanziato tramite la monetizzazione di 300 milioni di quote di emissione provenienti dall'istituzione della NER per la terza fase dell'ETS UE. Il programma mira alla dimostrazione, su scala commerciale a livello dell'Unione europea, di tecnologie di cattura e stoccaggio del carbonio (CCS) nonché di tecnologie innovative basate sulle energie rinnovabili (RES) rispettose dell'ambiente.

I fondi provenienti dalla monetizzazione sono stati stanziati a favore di progetti selezionati tramite due tornate di inviti a presentare proposte tenutesi nei mesi di dicembre 2012 e luglio 2014. In totale sono stati stanziati 2,1 miliardi di EUR a favore di un progetto CCS e di 37 progetti relativi a energie rinnovabili in 19 Stati membri dell'UE. Si prevede che detti progetti consentiranno di mobilitare 2,7 miliardi di EUR di investimenti privati. Attualmente sono operativi tre progetti NER300: il progetto di bioenergia BEST in Italia, il progetto di bioenergia Verbiostraw in Germania e il parco eolico Windpark Blaiken in Svezia (cfr. la relazione sul mercato del carbonio 2015 per dettagli in merito).

Tabella 3: progetti NER 300 aggiudicati nell'ambito del primo invito a presentare proposte¹⁷

Progetti in sospenso	16
Progetti in esecuzione	3
Progetti ritirati	1
<i>Totale</i>	<i>20</i>

¹⁷ In linea con la decisione della Commissione 2010/670/UE (decisione NER 300), i progetti aggiudicati nell'ambito del primo invito a presentare proposte nel 2012 devono prendere una decisione finale di investimento entro la fine del 2016, mentre per i progetti aggiudicati nell'ambito del secondo invito tale decisione è prevista entro la fine del mese di giugno 2018.

3.1.2.3. *Vendita all'asta delle quote di emissione*

La vendita all'asta è un metodo di assegnazione trasparente che consente ai partecipanti al mercato di acquisire quote di emissione a prezzi di mercato. Dall'inizio della fase 3 dell'ETS UE, la vendita all'asta sul mercato primario è diventata la modalità standard di assegnazione delle quote di emissione. Ciò significa che più della metà delle quote devono essere messe all'asta e tale proporzione continuerà a crescere per tutto il periodo di scambio. Le aste sono disciplinate dal regolamento sulle vendite all'asta* che specifica i tempi, la gestione e altri aspetti della modalità di svolgimento delle vendite all'asta al fine di garantire un processo aperto, trasparente, armonizzato e non discriminatorio.

* Regolamento (UE) n. 1031/2010 della Commissione del 12 novembre 2010 relativo ai tempi, alla gestione e ad altri aspetti della vendita all'asta delle quote di emissioni dei gas a effetto serra a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, GU L 302 del 18.11.2010, pag. 1.

Nel periodo interessato dalle relazioni le aste hanno avuto luogo sulle seguenti piattaforme d'asta:

- la European Energy Exchange AG (“EEX”), che effettua vendite all'asta nella sua veste di piattaforma d'asta comune per 25 Stati membri che partecipano a una procedura di aggiudicazione congiunta e per la Polonia che ha scelto di rinunciare alla procedura di aggiudicazione congiunta, ma non ha ancora designato la propria piattaforma d'asta; dal 5 settembre 2016 l'EEX effettua vendite all'asta in qualità di seconda piattaforma d'asta comune designata il 13 luglio 2016;
- la EEX, che svolge vendite all'asta per la Germania come piattaforma d'asta indipendente;
- la ICE Future Europe (“ICE”), che realizza vendite all'asta per il Regno Unito come piattaforma d'asta indipendente.

Islanda, Liechtenstein e Norvegia non hanno ancora avviato la vendita all'asta di quote di emissione.

EEX, che vende all'asta per conto di 27 Stati membri (25 Stati membri che cooperano su una piattaforma d'asta comune, più Germania e Polonia), ha venduto l'88% dei quantitativi totali messi all'asta, mentre ICE ha venduto il 12% del volume totale per conto del Regno Unito.

Al 30 giugno 2016, sono state realizzate oltre 820 aste per la fase 3. La tabella che segue fornisce una panoramica dei volumi di quote di emissione della fase 3 vendute all'asta da EEX e ICE nel 2012 (le cosiddette aste anticipate¹⁸), 2013, 2014, 2015 e 2016. I volumi delle

¹⁸ Le aste anticipate delle quote della fase 3 sono state effettuate nel 2012, tenuto conto della pratica commerciale diffusa nel settore dell'elettricità di vendere l'energia elettrica con contratti a termine e acquistare le materie prime necessarie (incluse le quote) al momento della vendita dell'energia prodotta.

quote di emissione generali sono stati determinati tenendo conto della decisione di rinviare concentrando a fine periodo 900 milioni di quote di emissione a partire dal 2014, 2015 e 2016 al 2019 e al 2020, conformemente al regolamento (UE) n. 176/2014 della Commissione; mentre i volumi delle quote di emissione del trasporto aereo sono stati determinati in considerazione delle deroghe temporanee per il settore del trasporto aereo di cui alla decisione n. 377/2013/UE e al regolamento (UE) n. 421/2014.

Tabella 4: volumi di quote di emissione della fase 3 messe all'asta da EEX e ICE

Anno	Quantitativo delle quote di emissione generali messe all'asta	Quantitativo delle quote di emissione del trasporto aereo messe all'asta
2012	89 701 500	2 500 000
2013	808 146 500	0
2014	528 399 500	9 278 000
2015	632 725 500	16 390 500
2016	380 585 000	3 028 000

In generale, le aste si sono svolte senza problemi e i prezzi di aggiudicazione sono stati di norma in linea con i prezzi del mercato secondario, senza che si verificassero problemi o eventi significativi. Durante il periodo di comunicazione un'asta condotta dall'EEX per la Polonia è stata annullata. Tale annullamento è giunto dopo soli tre annullamenti verificatisi nel 2013, poco dopo l'inizio della fase 3 delle vendite all'asta. Una panoramica dei prezzi di aggiudicazione per tutte le vendite all'asta di quote di emissione generali dal 2013 al 30 giugno 2016, comprensiva del numero di partecipanti e del coefficiente di copertura, figura nell'appendice 2 all'allegato.

Le piattaforme d'asta pubblicano i risultati dettagliati di ciascuna asta in siti web dedicati. Inoltre, la Germania, la Polonia e il Regno Unito, nonché la Commissione per conto degli Stati membri che si avvalgono della piattaforma d'asta comune, pubblicano relazioni mensili sulle aste¹⁹ nelle quali si possono trovare ulteriori informazioni sull'andamento delle aste, anche per quanto riguarda la partecipazione, il coefficiente di copertura e i prezzi.

I proventi totali generati dalle aste tra il 2012 e il giugno del 2016 hanno superato i 14 miliardi di EUR. La direttiva ETS UE prevede che almeno il 50% dei proventi della vendita all'asta, inclusi tutti i proventi generati dalle quote di emissione distribuite per fini di solidarietà e crescita, siano usati dagli Stati membri per scopi inerenti il clima e l'energia. Nel

¹⁹ Tali relazioni sono disponibili sul sito web dedicato della Commissione, dove si possono trovare anche altre informazioni sulla vendita all'asta https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/auctioning_it

2015, la vendita all'asta delle quote ETS ha generato 4,9 miliardi di EUR di proventi per gli Stati membri. Secondo le informazioni comunicate alla Commissione, nel 2015 gli Stati membri hanno speso o previsto di spendere in media il 77% di tali proventi per fini specifici legati al clima e all'energia²⁰. Maggiori informazioni sull'utilizzo dei proventi delle aste figureranno nella relazione sullo stato dell'Unione dell'energia del 2016.

Nel dicembre 2015, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica sul funzionamento del regolamento sulle vendite all'asta²¹. Fatta eccezione per alcuni aspetti cui potrebbero essere apportati miglioramenti tecnici, i risultati delle aste e delle risposte alla consultazione pubblica confermano che l'attuale architettura del regolamento sulle vendite all'asta consente, in generale, l'esecuzione regolare, efficiente ed efficace delle aste e l'assegnazione delle quote di emissione, compreso il sistema della deroga limitata.

3.1.2.4. *Deroga dalla messa all'asta integrale per il settore dell'energia*

Una deroga dalla norma generale di vendita all'asta è prevista dall'articolo 10 *quater* della direttiva ETS UE per sostenere gli investimenti nella modernizzazione del settore dell'elettricità in alcuni Stati membri. Otto dei dieci Stati membri* ammessi a beneficiarne si avvalgono di tale deroga e assegnano agli impianti di produzione di elettricità un numero di quote di emissione gratuite, purché siano effettuati gli investimenti corrispondenti. Le quote di emissione gratuite ai sensi dell'articolo 10 *quater* sono detratte dal quantitativo che lo Stato membro in questione dovrebbe altrimenti mettere all'asta. In funzione delle norme nazionali per l'attuazione della deroga, i produttori di energia elettrica possono vedersi assegnare quote di emissione gratuite di un valore equivalente a quello degli investimenti che stanno effettuando o hanno effettuato nell'ambito del piano nazionale d'investimento, ovvero a pagamenti erogati a favore di un fondo nazionale tramite il quale tali investimenti vengono finanziati.

*Bulgaria, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia e Repubblica ceca, Romania e Ungheria possono beneficiare della deroga. Malta e Lettonia hanno deciso di non farne uso.

Nella tabella 5 figura il numero delle quote di emissione gratuite assegnate a titolo gratuito al settore dell'energia elettrica per il 2015. Il numero massimo di quote di emissione annuali è indicato nell'appendice 1 all'allegato. Qualora il numero di quote di emissione assegnate risulti inferiore al massimo consentito, le quote "inutilizzate" possono essere assegnate a titolo gratuito nell'anno o negli anni successivi, a seconda di quanto previsto dalla legislazione nazionale pertinente dello Stato membro. Infine, le quote di emissione non assegnate gratuitamente in base alla deroga sono messe all'asta. Nel corso del primo anno si

²⁰ Cfr. articolo 10, paragrafo 3, della direttiva ETS UE.

²¹ http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0028_it

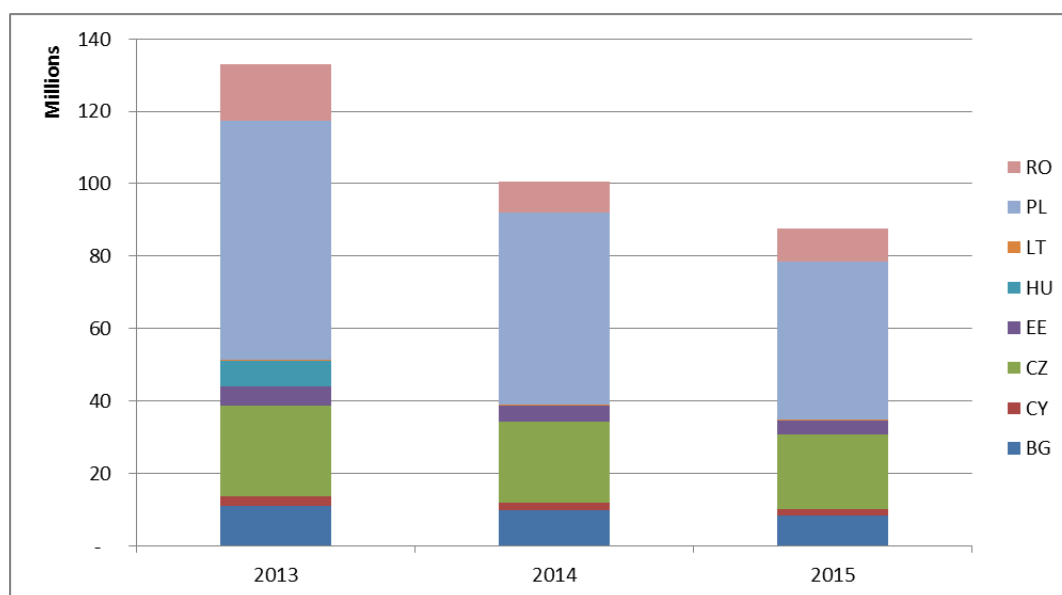
potevano dichiarare gli investimenti avviati dal giugno 2009 in poi nell'ambito del piano nazionale. Per il 2013 e il 2014, sono stati comunicati i costi sostenuti per 500 investimenti, di cui 135 completati e 22 annullati, mentre i rimanenti sono in corso e non ancora completati.

Il valore complessivo del sostegno agli investimenti notificato in relazione agli anni dal 2009 al 2015 ammonta a circa 9,49 miliardi di EUR. Circa l'80% di detto importo è stato destinato ad opere di miglioria e ammodernamento delle infrastrutture, mentre il resto degli investimenti alle tecnologie pulite o alla diversificazione dell'offerta. Fra gli esempi di investimenti, si possono citare una nuova turbina a vapore per la cogenerazione-condensazione in Estonia (miglioramento dell'infrastruttura), il rinnovamento delle reti di teleriscaldamento in Bulgaria (adattamento dell'infrastruttura), la sostituzione del carbone con fonti di energia rinnovabili tramite l'utilizzo di rifiuti nella Repubblica ceca (tecnologie pulite) e la costruzione di un gasdotto di interconnessione per il gas naturale in Ungheria (diversificazione dell'offerta).

Tabella 5: numero di quote di emissione gratuite emesse a norma dell'articolo 10 *quater*

	Numero di quote di emissione gratuite richieste dallo Stato membro		
SM	2013	2014	2015
BG	11 009 416	9 779 243	8 259 680
CY	2 519 077	2 195 195	1 907 302
CZ	25 285 353	22 383 398	20 623 005
EE	5 135 166	4 401 568	3 667 975
HU	7 047 255	0	-
LT	322 449	297 113	269 475
PL	65 992 703	52 920 889	43 594 320
RO	15 748 011	8 591 461	9 210 797
Totale	133 059 430	100 568 867	87 532 554

Figura 1: quote di emissione gratuite emesse a norma dell'articolo 10 quater

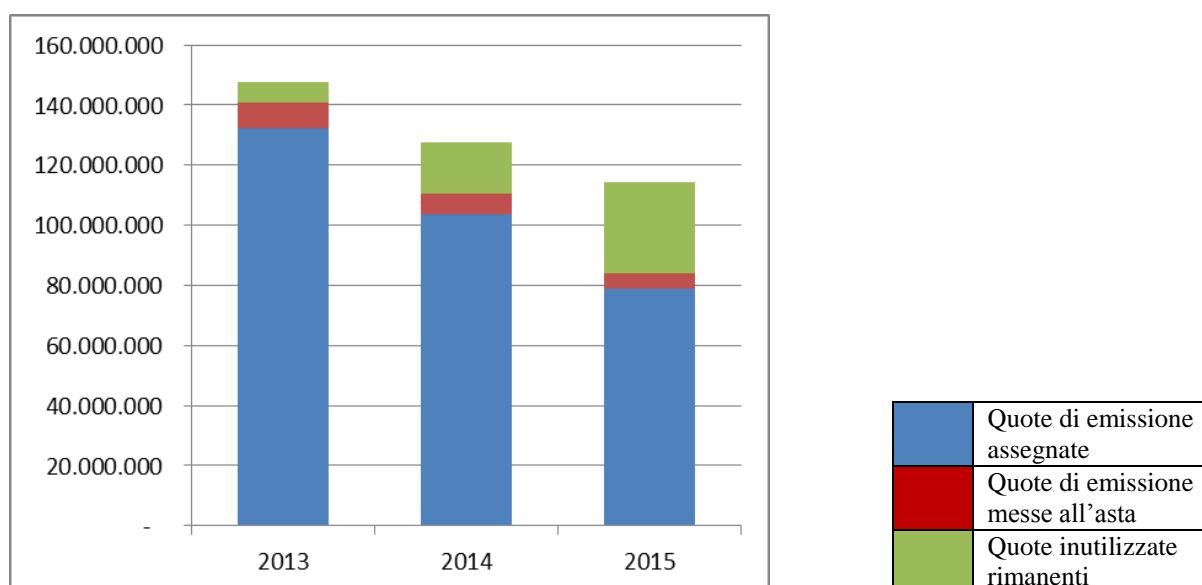


Milioni

Ai sensi della direttiva ETS UE, gli Stati membri che fanno ricorso alla deroga sono tenuti a pubblicare relazioni annuali sugli investimenti attuati in base ai rispettivi piani nazionali. Anche le domande di deroga sono soggette a pubblicazione. L'esperienza dimostra che le relazioni pubblicate variano per formato e contenuto. In taluni casi gli Stati membri limitano o aggregano le informazioni sui costi di investimento, invocando questioni di riservatezza delle informazioni commerciali. Di solito le relazioni sono pubblicate sul sito web del ministero competente, ad es. il ministero dell'Energia (Bulgaria, Romania, Lituania) o il ministero dell'Ambiente (Repubblica ceca, Cipro, Estonia, Ungheria, Polonia).

Le eventuali quote di emissione non assegnate a titolo gratuito sono messe all'asta. I dati che seguono mostrano l'attuale distribuzione delle quote per il 2013, 2014 e 2015. Ad esempio, la Polonia dispone di circa 50 milioni di quote di emissione non utilizzate che sono state detratte dalla sua parte di quote messe all'asta nel 2013 e nel 2014, ma che non sono ancora state assegnate a titolo gratuito.

Figura 2: distribuzione delle quote di emissione (assegnate, messe all'asta, inutilizzate rimanenti)



3.1.3. Crediti internazionali

Il sistema ETS UE consente ai partecipanti di utilizzare crediti del “meccanismo di sviluppo pulito (CDM)” e dell’“attuazione congiunta (JI)” – due programmi di concessione di crediti a livello dell’ONU – per adempiere a parte dei loro obblighi* nel quadro del sistema ETS UE. Ciò è previsto fino al 2020. Nella fase 3 i crediti non sono più restituiti direttamente, come nella fase 2, ma sono invece scambiabili con quote in qualsiasi momento nell’anno di calendario.

All’utilizzo dei crediti da parte dei partecipanti all’ETS UE si applica una serie di norme. A titolo di esempio i progetti devono rispettare gli standard di qualità, non devono interessare il settore nucleare o attività di imboscimento e rimboscimento e non devono riguardare crediti da nuovi progetti registrati dopo il 2013 in paesi diversi dai paesi meno avanzati. Esistono anche norme quantitative relative ai livelli massimi di crediti che possono essere utilizzati dai gestori e dagli operatori del trasporto aereo**.

* Entrambi i progetti CDM e JI generano crediti di carbonio sulla base del protocollo di Kyoto: riduzioni certificate di emissioni (CER) e unità di riduzione delle emissioni (ERU) rispettivamente, ciascuna equivalente a una tonnellata di CO₂.

**Regolamento (UE) n. 1123/2013 della Commissione, dell’8 novembre 2013, relativo alla determinazione dei diritti di utilizzo di crediti internazionali a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 299 del 9.11.2013, pag. 32.

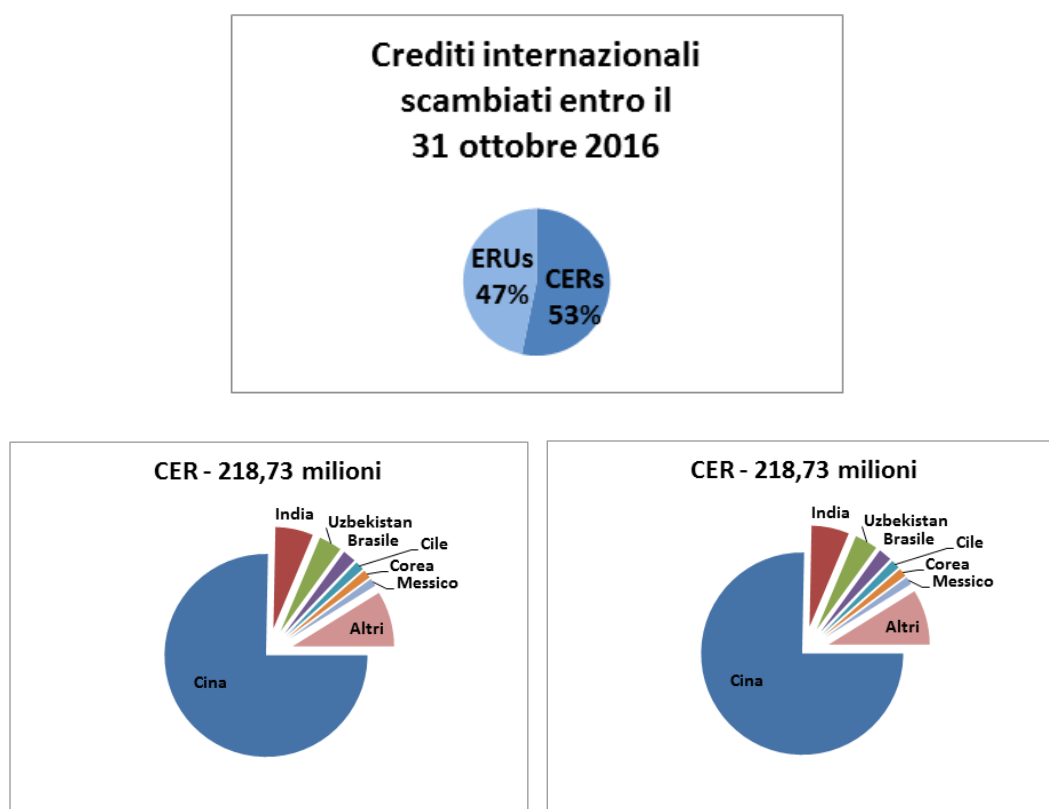
Anche se la quantità esatta di diritti di utilizzo di crediti per le fasi 2 e 3 dipenderà in parte dal volume delle future emissioni verificate, gli analisti di mercato stimano che si potrà attestare

a circa 1,6 miliardi di crediti. Al 30 aprile 2016 il numero totale di crediti internazionali utilizzati o scambiati ammonta a 1,468 miliardi, pari a oltre il 90% del massimo consentito.

Dopo il 2020, il Consiglio europeo ha deciso di adottare un obiettivo interno di riduzione delle emissioni, il che significa che nel prossimo periodo di scambio dell'ETS UE non è contemplato l'utilizzo di crediti internazionali.

I grafici che seguono illustrano lo scambio di crediti internazionali. Per una panoramica completa si veda l'appendice 3 dell'allegato.

Figura 3: sintesi dei crediti internazionali oggetto di scambio al 31 ottobre 2016



3.2. Sul versante della domanda: quote di emissione ritirate dalla circolazione

Si stima che nel 2015 le emissioni di gas a effetto serra generate dagli impianti che partecipano al sistema per lo scambio di quote di emissione dell'UE (ETS UE) siano diminuite di poco meno dello 0,4% in base alle informazioni iscritte nel registro dell'Unione. Ciò conferma la tendenza alla riduzione degli ultimi cinque anni di funzionamento del sistema.

Tabella 6: emissioni verificate

Anno	2011	2012	2013	2014	2015
Emissioni verificate (in milioni di tonnellate CO₂ equivalenti)	1 886	1 867	1 895	1 812	1 800
Variazione rispetto all'anno x-1	-1,8%	-2%	-3%	-4,5%	-0,4%
Tasso di crescita del PIL reale - EU28	1,7%	-0,5%	0,2%	1,5%	2,2%

Fonte: sito web del catalogo delle operazioni dell'Unione europea (European Union Transaction Log, EUTL) (<http://ec.europa.eu/environment/ets/>)

Dati sul PIL come riportati nel sito:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>

(accesso effettuato nel settembre 2016). Le emissioni del trasporto aereo verificate sono riportate separatamente nella sezione 4.

Il numero di quote di emissione annullate (non utilizzate per il rispetto degli obiettivi) su base volontaria ammonta a 69 627 per il 2015. In totale, sono stati registrati ad oggi annullamenti per 130 124 quote di emissione.

3.3. Equilibrio fra domanda e offerta

All'inizio della fase 3 il sistema ETS UE era caratterizzato da un forte squilibrio fra la domanda e l'offerta di quote di emissione, con un'eccedenza di circa 2,1 miliardi di quote nel 2013. Nel 2014, tale valore è leggermente diminuito attestandosi a circa 2,07 miliardi; mentre nel 2015 è sceso in modo significativo a 1,78 miliardi di quote di emissione.

Il calo dell'eccedenza riflette la riduzione dei volumi messi all'asta a causa dell'attuazione della misura di rinvio dell'assegnazione (*backloading*)²², che ha posticipato la vendita all'asta di 400 milioni di quote di emissione nel 2014, di 300 milioni nel 2015 e di 200 milioni nel 2016. Alla fine tali quote di emissione saranno trasferite alla riserva stabilizzatrice del mercato. In assenza di questa misura di rinvio, l'eccedenza nel 2015 sarebbe stata superiore

²² Decisione n. 1359/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante modifica della direttiva 2003/87/CE volta a chiarire le disposizioni sul calendario delle aste di quote di gas a effetto serra, GU L 343 del 19.12.2013, pag. 1.

di oltre il 40%. Nel 2015 le emissioni sono diminuite soltanto di un'esigua percentuale e ciò ha portato a una riduzione netta significativa della differenza tra offerta e domanda.

Per fare fronte a tale squilibrio strutturale tra offerta e domanda di quote di emissione, è stata presentata una proposta legislativa per istituire una riserva stabilizzatrice del mercato e rendere più flessibile l'offerta di quote di emissione messe all'asta. La riserva stabilizzatrice del mercato è stata concordata nel 2015²³ e sarà attuata a decorrere dal 2019.

²³ Decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2015, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra e recante modifica della direttiva 2003/87/CE, GU L 264 del 9.10.2015, pag. 1.

Una aspetto fondamentale per il funzionamento della riserva stabilizzatrice del mercato è il numero totale di quote in circolazione (TNAC). Qualora il TNAC superi una soglia massima predefinita (833 milioni di quote), sono aggiunte quote di emissione alla riserva, mentre se il numero delle quote scende al di sotto di una soglia minima predefinita (sotto i 400 milioni di quote o qualora siano adottate misure ai sensi dell'articolo 29 *bis* della direttiva ETS UE) sono svincolate quote dalla riserva. Pertanto, la riserva stabilizzatrice del mercato assorbe o svincola quote di emissione quando il TNAC si situa al di fuori di una forcella predefinita. Anche le quote di emissione rinviate e le cosiddette quote non assegnate* sono assorbite dalla riserva.

L'offerta di quote di emissione è costituita da quote riportate dalla fase 2 (2008-2012), quote messe all'asta, quote assegnate a titolo gratuito e quote presenti nella NER, mentre la domanda è determinata dalle emissioni degli impianti e dalle quote di emissione annullate. Per maggiori dettagli, cfr. la tabella 1 di cui appendice 4 all'allegato.

Il punto di partenza per la determinazione del numero totale di quote di emissione in circolazione è il numero totale di quote restanti dopo la fase 2 dell'ETS UE che non sono state restituite o annullate**. Questo "totale riportato", pari a 1 749 540 826 quote di emissione (questo numero non comprende le aste anticipate delle quote della fase 3 svolte nel 2012, ma tiene conto l'uso di crediti internazionali prima dell'inizio della fase 3. La quantità totale di crediti internazionali utilizzata dal 2008 è elencata nella sezione 3.1.3.), rappresenta quindi il numero esatto di quote ETS in circolazione all'inizio del terzo periodo di scambio del sistema ETS UE.

Il numero totale di quote di emissione in circolazione pertinenti ai fini della determinazione delle quote accantonate e svincolate dalla riserva stabilizzatrice del mercato è calcolato in base alla formula seguente:

$$\text{TNAC} = \text{Offerta} - (\text{Domanda}^{***} + \text{quote di emissione nella riserva stabilizzatrice del mercato})$$

* Le quote non assegnate si definiscono tali ai sensi dell'articolo 10 *bis*, paragrafo 7, della direttiva ETS UE, sono cioè le quote rimanenti nella riserva per i nuovi entranti e derivanti dall'applicazione dell'articolo 10 *bis*, paragrafi 19 e 20, vale a dire le quote previste per l'assegnazione a titolo gratuito agli impianti, ma che rimangono non assegnate a causa della (parziale) cessazione delle attività o per una riduzione significativa della capacità di produzione.

** Queste quote di emissione sono state sostituite dalle quote della fase 3 alla fine del secondo periodo di scambio. Nessun'altra quota di emissione risalente a prima della terza fase di scambio contribuisce al numero totale di quote in circolazione. Per una descrizione del riporto delle quote di emissione cfr.: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/faq_en.htm

*** Comprendente anche le quote annullate.

La relazione sul mercato annuale del carbonio consente di consolidare i dati su domanda e offerta pubblicati in base al calendario degli obblighi di comunicazione a norma della direttiva ETS UE e delle relative disposizioni di esecuzione. Tale calendario, i dati pertinenti e l'ambito di applicazione sono illustrati nella tabella 2 di cui all'appendice 4 dell'allegato.

Poiché la riserva stabilizzatrice del mercato sarà operativa nel 2019, a partire dal 2017 la Commissione pubblicherà regolarmente, a metà maggio, il numero totale di quote in circolazione nell'anno precedente.

La figura 4²⁴ presenta i dati cumulativi di domanda e offerta per l'ETS fino alla fine del 2014. L'offerta totale nel 2013 è stata di circa 2,18 miliardi di quote e la domanda di circa 1,96 miliardi di quote. Nel 2014, sia la domanda che l'offerta totali sono diminuite a circa 1,87 miliardi di quote. Nel 2015, l'offerta è scesa a 1,58 miliardi di quote di emissione, mentre la domanda si è ridotta marginalmente a 1,85 miliardi di quote. Di conseguenza, nel 2013 l'eccedenza è cresciuta di circa 220 milioni di quote arrivando a oltre 2 miliardi di quote, nel 2014 è rimasta stabile e successivamente, nel 2015, è scesa a circa 1,78 miliardi di quote di emissione. L'eccedenza si è attestata pertanto al suo livello più basso dall'inizio del periodo di scambio in corso. La ridotta offerta registrata nel 2014 e nel 2015 è dovuta al minore volume messo all'asta a seguito dell'attuazione del backloading. La figura 5 illustra lo sviluppo dell'offerta e della domanda tra il 2013 e il 2015.

²⁴ I dati relativi al periodo 2013-2015 si basano sulle informazioni più recenti per tali anni e sono ricavati dal catalogo delle operazioni dell'Unione europea (EUTL). Ciò significa che possono comprendere dati recenti relativi al 2013, al 2014 e al 2015.

Figura 4: equilibrio fra offerta e domanda cumulative fino alla fine del 2015

Offerta (cumulativa, in milioni)

Domanda (cumulativa, in milioni)

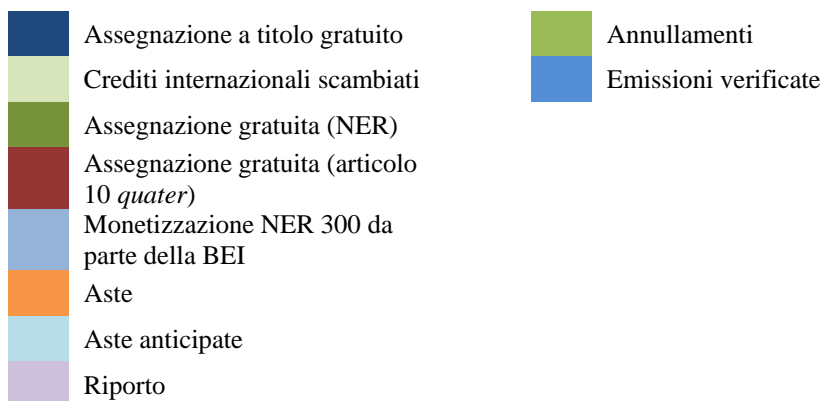
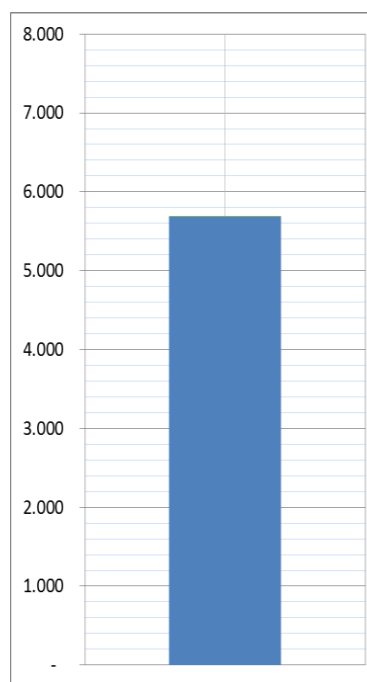
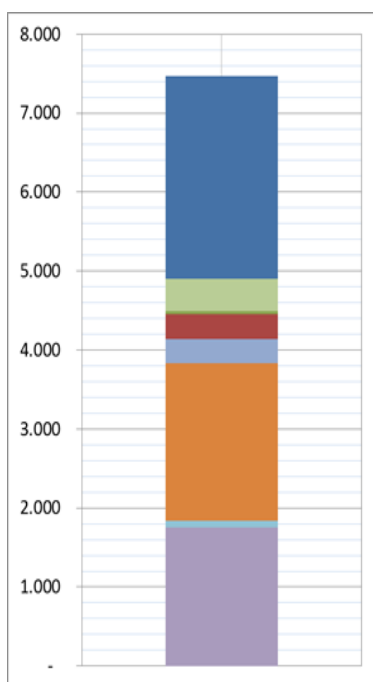
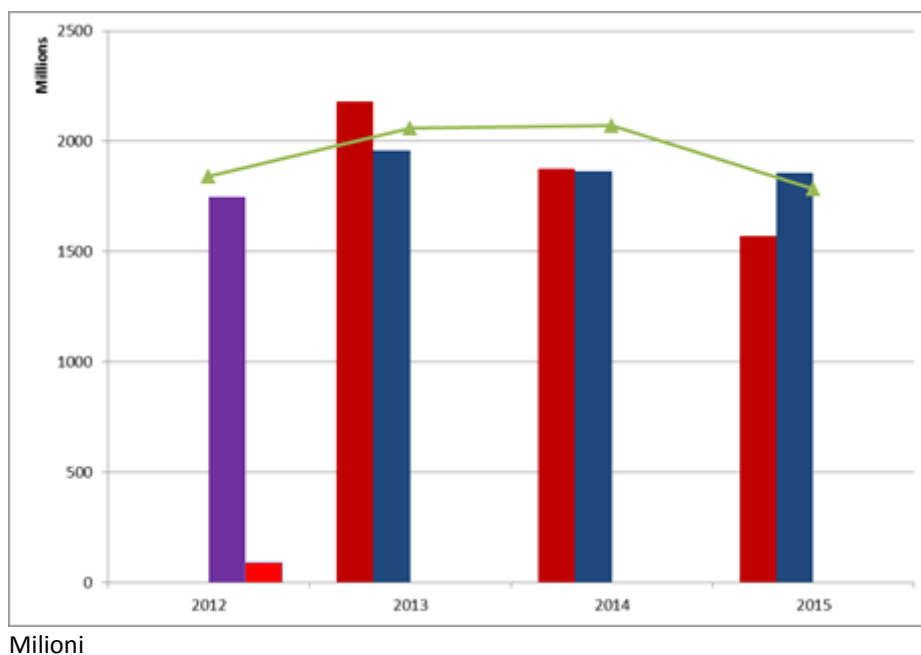


Figura 5: andamento dell'offerta e della domanda nel periodo 2013-2015



■	domanda
■	offerta
■	totale riportato dalla fase 2
—▲—	eccedenza

4. SETTORE DEL TRASPORTO AEREO

Dall'inizio del 2012 sono incluse nel sistema ETS UE le emissioni prodotte da tutti i voli in arrivo e in partenza dagli aeroporti dello Spazio economico europeo (SEE), dai voli in partenza dagli aeroporti del SEE con destinazione i paesi terzi e, se non esentati dalla legislazione delegata, dai voli in arrivo negli aeroporti del SEE dai paesi terzi. Tuttavia, per tenere conto dell'accordo raggiunto in sede di assemblea dell'ICAO mirante a definire entro il 2016 un meccanismo di mercato di portata mondiale (MBM), da rendere operativo a partire dal 2020, per fare fronte alle emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale, il campo di applicazione dell'ETS UE è temporaneamente limitato alle emissioni generate da voli all'interno del SEE tra il 2013 e il 2016.

Secondo le relazioni a norma dell'articolo 21 presentate nel 2016, attualmente 524 operatori del trasporto aereo dispongono di un piano di monitoraggio (rispetto ai 611 notificati per l'anno precedente). Di questi, il 56% (296) è rappresentato da operatori del trasporto aereo commerciale e l'altro 44% (228) da operatori del trasporto aereo non commerciale.

Complessivamente 274 (52% del totale) rientrano tra gli emettitori di entità ridotta (rispetto ai 329, 54%, dell'anno precedente).

Le emissioni verificate generate da voli tra aeroporti situati nel SEE sono ammontate a 56,9 milioni di tonnellate di biossido di carbonio nel 2015, un incremento del 3,6% rispetto ai 54,9 milioni di tonnellate del 2014.

L'assegnazione iniziale agli operatori del trasporto aereo è stata inoltre adattata in funzione della riduzione dell'ambito di applicazione in ambito SEE. L'assegnazione gratuita rettificata è ammontata²⁵ a 32,3 milioni di quote di emissione nel 2015.

Il quantitativo di quote di emissione messe all'asta per il 2015, come determinato sulla base del quantitativo annuo atteso, ammonta a 5,7 milioni, a seguito delle rettifiche apportate ai volumi d'asta ai sensi del regolamento (UE) n. 421/2014. Tali quote sono state messe all'asta fra il mese di maggio e quello di dicembre 2015.

I dati indicano circa 19 milioni di tonnellate di domanda netta di quote di emissione create dall'aviazione nel 2015.

²⁵ Dati a partire dal settembre 2015.

5. SORVEGLIANZA DEL MERCATO

Una parte significativa delle transazioni giornaliere in quote di emissione avviene sotto forma di derivati (future, forward, opzioni, swap), già soggetti alla regolamentazione dei mercati finanziari dell'UE. La regolamentazione applicabile sarà sostituita dal pacchetto MiFID2, applicabile a partire dal gennaio 2018, che prevede l'adozione di varie misure di attuazione.

Ai sensi del MiFID2 anche le quote di emissione saranno classificate come strumenti finanziari, il che significa che le norme MiFID2 applicabili ai mercati finanziari tradizionali (ovvero dove sono negoziati i derivati relativi al carbonio sulle piattaforme principali) si applicheranno anche al segmento a pronti del mercato secondario del carbonio (transazioni in quote di emissione da consegnare immediatamente sul mercato secondario, attualmente non regolamentato a livello dell'UE), ponendolo su un piede di parità rispetto al mercato dei derivati in termini di trasparenza, tutela degli investitori e integrità*.

Inoltre, in virtù dei riferimenti incrociati alle definizioni degli strumenti finanziari nel MiFID2, si applicheranno altri atti della legislazione sui mercati finanziari, soprattutto per quanto concerne il regolamento sugli abusi di mercato (*Market Abuse Regulation*, MAR), che disciplinerà le transazioni e altre operazioni relative alle quote di emissione, tanto sui mercati secondari quanto nelle aste ETS UE sul mercato primario. Analogamente, un riferimento incrociato al MiFID2 nella direttiva antiriciclaggio determinerà l'applicazione obbligatoria dei controlli di dovuta diligenza dei clienti da parte degli operatori del mercato del carbonio omologati ai sensi della direttiva MiFID sul mercato a pronti secondario delle quote di emissione**.

* La sorveglianza del mercato primario continuerà ad essere disciplinata dal regolamento sulle vendite all'asta, a parte le questioni relative agli abusi di mercato, laddove il regolamento sugli abusi di mercato fosse direttamente applicabile.
** I controlli di *due diligence* sono già obbligatori nel mercato primario e nel mercato secondario nei derivati delle quote di emissione.

La direttiva MiFID2 e il regolamento MAR, entrambi adottati nel 2014, prevedono alcuni adattamenti del regime generale alle specificità del mercato del carbonio (cfr. la Relazione sul mercato del carbonio per il 2015).

Diverse misure di livello 2 relative ad aspetti puntuali delle disposizioni di cui alla direttiva MiFID2 e al regolamento MAR risultano in corso di adozione nel 2015 e nel 2016.

Inoltre, dando seguito a una raccomandazione presentata dalla Corte dei conti europea²⁶, la Commissione ha aumentato la frequenza dei contatti tra i servizi della Commissione che partecipano alla stesura della legislazione avente un impatto sui mercati del carbonio europei.

²⁶ Relazione speciale in materia di integrità e attuazione dell'ETS dell'UE, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_06/SR15_06_it.pdf.

5.1. Natura giuridica delle quote di emissione e loro trattamento fiscale

La natura giuridica delle quote di emissione e il loro trattamento fiscale non sono definiti a livello dell'UE. Eppure, nonostante la mancanza di armonizzazione, nell'ultimo decennio si è sviluppato un mercato maturo e molto liquido. L'attuale quadro normativo fornisce le basi giuridiche necessarie per un mercato del carbonio trasparente e liquido, garantendo al contempo la stabilità e l'integrità del mercato.

Solo un paese (IS) non ha fornito informazioni sulla natura giuridica delle quote di emissione nel proprio ordinamento giuridico. Le quote sono descritte in modo variabile, come strumenti finanziari, beni immateriali, diritti di proprietà o prodotti. Almeno tre paesi (LU, NO, DE) prevedono di rivedere la normativa nel prossimo futuro.

Per quanto concerne il trattamento fiscale delle quote, dalle relazioni presentate nel 2016 a norma dell'articolo, solo un esiguo numero di Stati membri (DK, PT, UK) ha notificato l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA)²⁷ al rilascio di quote di emissione. L'IVA sulla transazione di quote di emissione sul mercato secondario è invece dovuta nella maggior parte degli Stati membri (tutti tranne CY, EE, IS, LI). La maggior parte degli Stati membri ha comunicato di applicare il meccanismo di inversione contabile²⁸ sulle operazioni relative alle quote di emissione. Le quote di emissione per le società possono essere soggette a ulteriore tassazione. Sedici Stati membri hanno comunicato di non applicare tale tassazione.

In seguito alla raccomandazione della Corte dei conti europea, nel settembre 2016 la Commissione ha avviato uno studio sulla natura giuridica delle quote dell'ETS UE. Tale studio delineerà, tra l'altro, le caratteristiche giuridiche delle quote di emissione in base alla legislazione dell'UE, alla giurisprudenza e ai regimi nazionali in vigore negli Stati membri, come indicato nella relazione a norma dell'articolo 21 della direttiva ETS.

²⁷ Le quote di emissioni sono soggette all'IVA, in quanto fornitura di servizi soggetta a imposizione.

²⁸ L'inversione contabile sposta la responsabilità del pagamento dell'operazione soggetta a IVA dal venditore all'acquirente di un bene o di un servizio e costituisce una salvaguardia efficace contro le frodi IVA.

6. MONITORAGGIO, COMUNICAZIONE E VERIFICA DELLE EMISSIONI

Il monitoraggio, la comunicazione e la verifica (MRV) delle emissioni di gas a effetto serra devono essere solidi, trasparenti, coerenti e precisi affinché l'ETS UE possa operare efficacemente. Il sistema è integrato da un affidabile sistema di accreditamento in modo da assicurare un'adeguata qualità dei verificatori esterni. Le prescrizioni in materia di MRV sono armonizzate nel regolamento sul monitoraggio e la comunicazione (MRR) e nel regolamento sull'accREDITamento e la verifica (AVR).

Il sistema di monitoraggio nell'ETS UE è concepito come un sistema “modulare” che garantisce ai gestori un livello elevato di flessibilità in modo da assicurare un adeguato rapporto costi-efficacia e al contempo un'elevata affidabilità dei dati sulle emissioni soggette al monitoraggio. A tal fine, sono consentite svariate metodologie di monitoraggio (“basate su calcoli” o “basate su misure”) nonché, eccezionalmente, “approcci alternativi”. Le metodologie possono essere combinate per singole parti di un impianto. L'obbligo per gli impianti e gli operatori del trasporto aereo di dotarsi di un piano di monitoraggio approvato dall'autorità competente sulla base dell'MRR consente di evitare la scelta arbitraria delle metodologie di monitoraggio, nonché variazioni temporali.

Con il regolamento sull'accREDITamento e la verifica per la fase 3 e oltre, è stato introdotto un approccio armonizzato a livello dell'UE per l'accREDITamento dei verificatori. I verificatori sono persone giuridiche o soggetti giuridici che devono essere accREDITati da un organismo nazionale di accREDITamento al fine di effettuare le verifiche ai sensi del regolamento sull'accREDITamento e la verifica. Solo nel caso delle persone fisiche, uno Stato membro può autorizzare la certificazione come alternativa all'accREDITamento. Il nuovo sistema di accREDITamento uniforme ha il vantaggio di consentire ai verificatori di beneficiare del riconoscimento reciproco in tutti gli Stati membri, traendo quindi pieno vantaggio dal mercato interno e contribuendo a garantire ovunque una sufficiente disponibilità.

6.1. *Andamento generale*

La Commissione persegue il costante miglioramento degli orientamenti e modelli che mette a disposizione per facilitare l'attuazione uniforme delle disposizioni dei regolamenti MRR e AVR²⁹ da parte degli Stati membri. Una nuova iniziativa riguarda lo sviluppo delle “Guide rapide” intese ad aiutare le parti interessate a comprendere e individuare in maniera più rapida e succinta gli aspetti principali dell'ETS UE. Ogni Guida rapida consta di circa 10 pagine e contiene, se del caso, collegamenti a orientamenti e modelli più dettagliati. Sono

²⁹ Regolamento (UE) n. 600/2012 della Commissione, del 21 giugno 2012, sulla verifica delle comunicazioni delle emissioni dei gas a effetto serra e delle tonnellate-chilometro e sull'accREDITamento dei verificatori a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 181 del 12.7.2012, pag. 1.

in fase di redazione guide rapide distinte destinate ai gestori degli impianti, agli operatori del trasporto aereo, alle autorità competenti, ai verificatori e agli organismi di accreditamento nazionali.

Un'altra nuova iniziativa riguarda la redazione di orientamenti in materia di ispezione nel contesto dell'ETS UE. Tali orientamenti intendono aiutare gli Stati membri a reagire a una raccomandazione della Corte dei conti europea che li invita ad applicare un quadro di controllo più coerente ed efficace dell'attuazione dell'ETS UE, comprensivo di ispezioni.

La Commissione effettua una verifica costante sull'attuazione delle attività di monitoraggio, comunicazione, verifica e accreditamento (MRVA) in tutti gli Stati membri. La valutazione del ciclo di conformità 2014, le relazioni a norma dell'articolo 21 presentate per il 2013 e il 2014, nonché le informazioni fornite in risposta alle richieste di ulteriori informazioni sono state ulteriormente valutate al fine di produrre un piano di azione personalizzato per ciascun paese con raccomandazioni sui possibili miglioramenti da apportare alle attività MRVA in relazione all'ETS UE. Ove necessario, gli orientamenti sono stati chiariti e sono stati organizzati eventi di formazione per affrontare alcuni degli aspetti problematici riscontrati nella maggior parte dei piani di azione. Sono state organizzate altre azioni di follow-up in forma di riesami tra pari delle attività MRVA degli Stati membri, eventi regionali per lo sviluppo di capacità e riunioni bilaterali.

Si riconosce che l'efficienza del sistema di controllo della conformità è migliorato da quando l'MRR ha consentito agli Stati membri di imporre l'invio delle relazioni per via elettronica. La maggior parte degli Stati membri ha notificato l'uso di modelli o sistemi basati sui requisiti minimi stabiliti dalle pubblicazioni della Commissione. Nel 2016 tredici Stati membri hanno comunicato di utilizzare sistemi informativi automatizzati per le comunicazioni relative all'ETS UE (erano 10 nel 2015).

Al fine di sostenere ulteriormente gli Stati membri nella messa a punto di sistemi automatizzati, la Commissione ha lanciato nel mese di maggio 2016 DECLARE ETS MRVA, un'applicazione web progettata per promuovere l'efficienza amministrativa, nonché un approccio più armonizzato. È stato sviluppato per facilitare l'adempimento degli obblighi relativi ai piani di monitoraggio dell'ETS UE, alle comunicazioni annuali delle emissioni, alle relazioni di verifica e alle relazioni di miglioramento all'interno degli Stati membri. La Commissione europea ha sviluppato e ospita la piattaforma, il cui accesso è tuttavia limitato in funzione delle competenze attribuite ai sensi dei regolamenti MRR e AVR, vale a dire alle autorità competenti, ai gestori e, se del caso, al verificatore selezionato del gestore. Il sistema consente inoltre agli Stati membri partecipanti di estrarre i dati in relazioni complessive.

6.2. Monitoraggio applicato

Stando alle relazioni trasmesse a norma dell'articolo 21 dagli Stati membri alla Commissione sull'applicazione della direttiva ETS UE nel 2015, la maggior parte degli impianti utilizza la metodologia basata su calcoli. Solo per 151 impianti (in 22 Stati membri) è stato comunicato

l'uso di sistemi di misurazione in continuo delle emissioni, più frequentemente in Germania (CO₂ 28, N₂O 10, entrambi 1) e in Repubblica Ceca (CO₂ 14, N₂O 4).

Solo 13 Stati membri hanno segnalato l'utilizzo dell'approccio alternativo da parte di 40 impianti in totale, in relazione a circa 6,6 milioni di tonnellate di CO₂ equivalenti (rispetto ai 6,1 milioni di tonnellate di CO₂ equivalenti registrati nell'anno precedente). Oltre la metà di queste emissioni complessive sono rappresentate da 12 impianti nei Paesi Bassi.

La flessibilità nella scelta delle metodologie di monitoraggio consentite consente un buon rapporto costi benefici nel quadro dell'MRV. Un altro importante elemento concepito a tal fine è l'approccio per livello. Per tutti i parametri richiesti per la determinazione dei dati sulle emissioni, sono definiti cosiddetti "livelli", al fine di rendere proporzionali alle dimensioni dell'impianto le disposizioni in materia di sforzi o di livelli di incertezza. L'MRR impone a tutti i gestori di rispettare alcuni livelli minimi, imponendo livelli più elevati (dati più affidabili e di miglior qualità) per gli emettitori più importanti, mentre per ragioni di efficienza dei costi per le fonti di minore entità vigono requisiti meno vincolanti³⁰.

I valori predefiniti per il livello minimo dell'MRR sono soddisfatti dalla maggior parte degli impianti. Solo 113 impianti di categoria C (rispetto ai 118 dell'anno precedente), pari al 14% del totale (percentuale invariata rispetto all'anno precedente), sono risultati inadempienti nell'applicazione del livello più elevato per i flussi importanti (nel 2013 gli impianti erano 137, 16% del totale). Tali scostamenti sono ammessi unicamente qualora il gestore dimostri che il livello più elevato non è tecnicamente realizzabile o comporta costi sproporzionatamente elevati. Ma se le condizioni mutano, i gestori sono tenuti ad apportare miglioramenti ai propri sistemi di monitoraggio. Analogamente, gli Stati membri hanno comunicato il numero di impianti di categoria B inadempienti nell'applicazione del livello più elevato per i flussi o le fonti di emissione significativi. Relazioni in materia sono pervenute da 22 Stati membri (gli stessi dell'anno precedente) e indicano che nel complesso al 26% degli impianti di categoria B è consentita una qualche forma di scostamento rispetto ai requisiti predefiniti dell'MRR (rispetto al 28% dell'anno precedente).

Quanto sopra conferma che le disposizioni dell'MRR in materia di scostamenti (le quali, beninteso, devono essere debitamente giustificate dal gestore e approvate dall'autorità competente) sono applicabili nella pratica, e che nel complesso si registra un'adeguata conformità alle disposizioni di legge da parte dei gestori.

Per gli operatori del trasporto aereo, le opzioni applicabili per il monitoraggio delle emissioni sono ancora più limitate e sono ammessi soltanto approcci basati su calcoli, che hanno come parametro fondamentale il consumo di combustibile, da determinarsi per i voli disciplinati dal sistema ETS UE.

³⁰ Articolo 26 del regolamento (UE) n. 601/2012 della Commissione.

6.3. Verifica accreditata

Secondo le relazioni degli Stati membri presentate nel 2016 a norma dell'articolo 21, il numero dei verificatori accreditati per l'ambito di accreditamento ammonta a 1 077 per tutti gli ambiti. Il più delle volte, i singoli verificatori sono accreditati per più di un ambito e di conseguenza tale cifra non corrisponde al numero totale dei verificatori. Il numero complessivo dei verificatori non è riportato nelle relazioni degli Stati membri, tuttavia secondo una stima ragionevole in base al numero accreditato per la combustione (l'ambito principale di accreditamento) risulta che le verifiche del 2015 sono state effettuate da almeno 130 diversi verificatori accreditati. Le relazioni presentate dagli Stati membri a norma dell'articolo 21 relative al 2016 indicano che le verifiche relative al trasporto aereo sono state effettuate da 51 singoli verificatori accreditati. L'AVR impone che ogni organismo nazionale di accreditamento mantenga una banca dati con informazioni aggiornate sui verificatori che hanno accreditato, indicante gli ambiti di accreditamento. La cooperazione europea per l'accREDITAMENTO (EA) offre un collegamento centrale agli organismi di accREDITAMENTO nazionali pertinenti e ai loro elenchi di verificatori ETS UE accreditati³¹.

Il riconoscimento reciproco dei verificatori fra i vari Stati membri funziona bene: la maggior parte degli Stati membri (28, tutti eccetto FR, LV, SI) ha comunicato che almeno un verificatore straniero è attivo sul proprio territorio. La disponibilità dei verificatori non ha comportato rallentamenti nel sistema in nessuno dei primi tre anni di attuazione dell'AVR.

Il rispetto dell'AVR da parte dei verificatori è risultato elevato, come dimostrato dalle rare misure amministrative segnalate dagli Stati membri. Nessuno Stato membro ha notificato sospensioni o ritiri dell'accREDITAMENTO (una sospensione e un ritiro erano stati notificati l'anno precedente). Solo quattro Stati membri (rispetto ai tre dell'anno precedente) hanno segnalato riduzioni dell'ambito di accREDITAMENTO di un verificatore, in relazione a solo cinque verificatori (contro i 6 dell'anno precedente). Sebbene quest'anno un maggior numero di Stati membri abbia comunicato di aver ricevuto reclami in relazione all'attività dei verificatori (nove rispetto a sette), il numero di reclami è calato del 20%; inoltre, è stato comunicato che per il 96% dei reclami ricevuti è stata trovata una soluzione (rispetto al 99% dell'anno precedente). Undici Stati membri hanno comunicato di aver accertato non conformità da parte del verificatore nell'ambito del processo di scambio di informazioni tra gli organismi di accREDITAMENTO nazionali e le autorità competenti (rispetto agli otto dell'anno precedente).

³¹ Elenco EA dei punti di accesso agli organismi di accREDITAMENTO nazionali che accREDITANO i verificatori per l'ETS UE: <http://www.european-accreditation.org/information/national-accreditation-bodies-having-been-successfully-peer-evaluated-by-ea>

7. PANORAMICA DELLE DISPOSIZIONI AMMINISTRATIVE NEGLI STATI MEMBRI

Gli Stati membri utilizzano approcci diversi per quanto riguarda le autorità competenti incaricate dell'attuazione dell'ETS UE. In taluni Stati membri il sistema comporta l'intervento di svariate autorità locali, mentre in altri l'approccio è molto più centralizzato. Le relazioni trasmesse ai sensi dell'articolo 21 forniscono una panoramica di alto livello sulla struttura organizzativa di ciascuno Stato membro.

Dalle relazioni a norma dell'articolo 21 presentate dagli Stati membri nel 2016 si evince che nell'attuazione dell'ETS UE in ciascuno Stato membro intervengono in media quattro differenti autorità competenti. Tuttavia, va osservato che in alcuni casi gli Stati membri segnalano più autorità regionali/locali come un'unica autorità competente.

Il coordinamento fra le autorità competenti è uno degli aspetti più importanti per garantire un'applicazione uniforme e corretta delle disposizioni normative in ogni Stato membro; di conseguenza, detto coordinamento si fonda su disposizioni specifiche dell'MRR. Riguardo al coordinamento fra autorità competenti, gli Stati membri hanno segnalato di ricorrere a vari strumenti, in funzione delle esigenze.

Per il 2015 12 Stati membri hanno comunicato di disporre di strumenti legislativi per la gestione centralizzata dei piani di monitoraggio o delle relazioni sulle emissioni (rispetto ai 10 dell'anno precedente). In 10 casi, un organismo centrale dirama istruzioni vincolanti e orientamenti (rispetto agli 8 casi segnalati l'anno prima). 14 Stati membri hanno riferito che un'autorità competente, centrale, su base volontaria, riesamina e fornisce consulenza sui piani di monitoraggio, le notifiche e le relazioni sulle emissioni (rispetto agli 11 dell'anno precedente). Inoltre, 14 Stati membri hanno altresì riferito di disporre di gruppi di lavoro regolari o di tenere con regolarità riunioni per le autorità (rispetto ai 12 dell'anno precedente); mentre nove Stati membri hanno segnalato l'organizzazione di formazioni condivise (contro gli 8 dell'anno precedente). Dieci Stati membri utilizzano una piattaforma informatica comune come ulteriore strumento per assicurare il coordinamento (rispetto ai nove dell'anno precedente). Solo sette Stati membri (CY, EE, HU, IT, LI, LU, MT) hanno segnalato che nessuna delle misure di cui sopra è in atto; in altri non vi è la partecipazione di più autorità competenti o di strutture complesse di autorità competenti.

Per quanto concerne gli oneri amministrativi riscossi dagli Stati membri (per l'autorizzazione e l'approvazione dei piani di monitoraggio) 16 Stati hanno indicato di non addebitare alcun costo ai gestori degli impianti (CY, DE, EE, FR, GR, IE, IT, LI, LT, LU, LV, MT, NL, SE, SK). Gli operatori del trasporto aereo non pagano oneri in 16 Stati (BE, CY, CZ, DE, EE, ES, GR, IT, LI, LT, LU, LV, MT, NL, SE, SK). Nei casi in cui vengono riscossi oneri, essi variano a seconda dello Stato membro e per lo specifico servizio in questione. Ad esempio,

gli oneri per l'autorizzazione e l'approvazione dei piani di monitoraggio per gli impianti variano da 10 EUR a 7 690 EUR, mentre per il rinnovo dell'autorizzazione variano da 10 EUR a 2 481 EUR. Variazioni analoghe si rilevano anche nel trasporto aereo, nell'ambito del quale gli oneri per l'approvazione dei piani di monitoraggio variano da 10 EUR a 2 400 EUR, mentre per un aggiornamento di tali piani sono compresi tra 10 EUR a 827 EUR.

Nel complesso, se ne può concludere che i sistemi degli Stati membri sono ampiamente efficaci in quanto in linea con l'organizzazione amministrativa del singolo Stato. Il principio di sussidiarietà è applicato. Si dovrebbe continuare a rafforzare e incoraggiare la comunicazione tra le autorità locali degli Stati membri e la condivisione delle migliori pratiche tra le autorità competenti, anche attraverso le attività del Forum sul rispetto dell'ETS UE.

8. CONFORMITÀ E APPLICAZIONE

L'ETS UE presenta un tasso di conformità altissimo: ogni anno circa il 99% delle emissioni corrisponde effettivamente al numero di quote stabilito. Nel periodo di comunicazione il livello di osservanza delle norme dell'ETS UE è risultato essere nuovamente elevato. Meno dell'1% degli impianti che hanno comunicato emissioni per il 2015 non ha restituito quote a copertura di tutte le loro emissioni entro la scadenza del 30 aprile 2016. Questi impianti (in genere di piccole dimensioni) rappresentano circa lo 0,5% delle emissioni disciplinate dall'ETS UE. Anche nel settore del trasporto aereo il livello di conformità è risultato molto elevato: gli operatori del trasporto aereo responsabili di oltre il 99% delle emissioni del settore disciplinate dall'ETS UE rispettano le regole. Questo dato include altresì più di 100 compagnie aeree commerciali con sede al di fuori dell'UE che effettuano voli all'interno del SEE.

La direttiva ETS UE prevede una “ammenda per le emissioni in eccesso” pari a 100 EUR (indicizzati) per ciascuna tonnellata di CO₂ emessa per la quale non è stata restituita nessuna quota entro i termini. Altre sanzioni applicabili in caso di violazione dell'attuazione dell'ETS UE sono conformi alle disposizioni nazionali stabilite dallo Stato membro interessato.

Le autorità competenti negli Stati membri continuano a contribuire in modo significativo al livello elevato di adempimento dei gestori, effettuando vari controlli di conformità sulle relazioni annuali in materia di emissioni. Stando alle informazioni contenute nelle relazioni trasmesse a norma dell'articolo 21 per il 2016, tutti gli Stati membri (eccetto SE e IT) hanno effettuato controlli sul 100% (eccetto FR, 90%) delle comunicazioni annuali delle emissioni per verificarne la completezza e la coerenza interna. Inoltre, dalle informazioni a disposizione si può affermare che, in media, gli Stati membri verificano oltre l'80% delle comunicazioni

per accertarne la coerenza rispetto ai piani di monitoraggio e il 70% delle stesse per verificarne la conformità rispetto ai dati di assegnazione. Ventiquattro Stati membri hanno affermato di effettuare anche controlli incrociati con altri dati/informazioni.

In base alle relazioni presentate dagli Stati membri a norma dell'articolo 21 nel 2016, alle autorità competenti in 16 Stati membri (AT, BG, DK, ES, FI, FR, HR, LV, NL, NO, PL, PT, RO, SE, SK, UK) è stato chiesto di realizzare delle stime conservative nel caso di soli 45 impianti in totale (meno dello 0,5%). Nell'anno precedente gli impianti erano stati 37 impianti (0,3%) a fronte tuttavia di emissioni associate pari a soli 8,3 milioni di tonnellate di CO₂, rispetto ai 9,1 milioni di tonnellate dell'anno precedente (meno dello 0,5% delle emissioni complessive in entrambi i casi). I motivi più comuni forniti per tali stime sono stati la mancata comunicazione delle emissioni entro il 31 marzo oppure relazioni di emissione non del tutto in linea con i requisiti MRR/AVR.

Le stime conservative per gli operatori del trasporto aereo sono state più elevate: 103 (PT 47; FR 21; RO 16; UK 10; IT 6; AT, ES, e IE una per ciascuno Stato), tutte tranne una dovute alla mancata comunicazione delle emissioni entro il 31 marzo. Questo valore è pressoché pari al 20% di tutti gli operatori del trasporto aereo, ma in tutti i casi ha interessato emettitori di entità ridotta (nella maggior parte dei casi emettitori di entità molto ridotta), con un'incidenza minima sulle emissioni complessive.

I controlli delle autorità competenti restano importanti per integrare il lavoro del verificatore e garantire un alto livello qualitativo del sistema MRV. Per il 2015, tutti gli Stati membri (ad eccezione di GR, LU, MT, SE, IT) hanno confermato di aver svolto ulteriori controlli e ispezioni in loco per verificare l'attuazione e la conformità ai piani di monitoraggio, all'MRR e all'AVR. Tredici Stati membri (AT, BE, BG, DK, FI, HR, IE, LV, NL, PL, RO, SI, SK) hanno indicato che tali controlli sono stati estesi anche agli operatori del trasporto aereo.

Per il 2015, l'irrogazione delle "ammende per le emissioni in eccesso" ha riguardato un numero molto esiguo di casi (solo 12 impianti) da parte di 6 Stati membri (DE, NL, PL, PT, RO, UK). Per il settore del trasporto aereo sono state notificate sanzioni per le emissioni in eccesso per un totale di 9 operatori del trasporto aereo da parte di ES, IS, SE, UK; 47 operatori del trasporto aereo sono stati segnalati da uno Stato membro (PT), dato che sembrerebbe coincidere con il numero delle stime conservative comunicate, suggerendo un collegamento a emettitori di entità molto ridotta.

Negli Stati membri si possono comminare anche altri tipi di sanzioni che variano significativamente, a seconda del tipo di infrazione e al livello di sanzioni. Alcuni Stati membri hanno comunicato che le sanzioni sono stabilite in sede giudiziaria sulla base del caso in questione. La maggior parte degli Stati membri ha indicato un limite minimo/massimo in caso di ammenda che va da alcune decine di euro a 50 000 EUR per quanto riguarda la soglia minima e da 100 EUR e 16 milioni di EUR per quanto riguarda la soglia massima. Nove Stati membri (BE, CY, DK, EE, FR, IE, LU, NO, SE) hanno indicato altresì la possibilità di sanzioni detentive comprese tra tre mesi e dieci anni.

Undici Stati membri hanno confermato l'applicabilità di queste ultime sanzioni nel corso del periodo di comunicazione 2015. Non sono stati segnalati arresti, tuttavia sono state comminate sanzioni pecuniarie in relazione a 35 impianti e 5 operatori del trasporto aereo per un importo complessivo di 13 356 036 EUR, anche se una sanzione di 12 327 070 EUR è stata comminata a un unico impianto (in IT) per aver operato senza autorizzazione. L'infrazione più comune segnalata è stata la mancata presentazione di comunicazioni annuali delle emissioni verificate entro la scadenza (11 casi), seguita dal mancato rispetto del piano di monitoraggio/MRR approvato (6 casi), dalla mancata comunicazione di variazioni della capacità (5 casi) e dal mancato rispetto delle condizioni di autorizzazione (4 casi). Altri casi hanno riguardato la mancata presentazione di una relazione di miglioramento, la mancata notifica di modifiche al piano di monitoraggio, la mancata restituzione di un numero sufficiente di quote entro il 30 aprile e il mancato possesso di un piano di monitoraggio.

Il Forum sul rispetto dell'ETS UE continua a rappresentare un meccanismo efficace per condividere le informazioni sull'MRV fra gli Stati membri e le autorità competenti, e per individuare le migliori pratiche per un'attuazione efficiente. La conferenza annuale più recente organizzata dal Forum si è tenuta nel mese di novembre 2016. Tale evento contribuisce a sensibilizzare quanto più possibile la consapevolezza sulle sue attività, in particolare quelle condotte dalle sue cinque "task force": monitoraggio e comunicazione, accreditamento e verifica, trasporto aereo, comunicazione elettronica e cattura e stoccaggio del carbonio. Nel frattempo, le informazioni sugli incontri e il lavoro svolto dalle task force sono state messe a disposizione di tutte le autorità competenti del sistema ETS UE attraverso un sito web condiviso.

Il gruppo di lavoro degli amministratori dei registri è un forum di cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione, nella sua veste di amministratore centrale, sulle questioni e le procedure relative alla tenuta del registro dell'Unione e all'attuazione del regolamento relativo al registro.

9. CONCLUSIONI E SCENARIO FUTURO

Nel 2015 l'ETS UE ha garantito ulteriori riduzioni delle emissioni nell'UE, rimanendo lo strumento di punta dell'UE per affrontare il cambiamento climatico, nonché uno strumento efficace per ridurre le emissioni in modo efficace sul piano dei costi. La riduzione delle emissioni di gas a effetto serra generate dagli impianti che partecipano al sistema è pari a circa lo 0,4% e conferma la tendenza in calo degli ultimi cinque anni.

Inoltre, il 2015 segna il primo anno in cui l'eccedenza delle quote di emissione, venutasi a costituire nell'ambito del sistema dal 2009 e dovuta in gran parte alla profonda e prolungata recessione economica che ha ridotto le emissioni in misura maggiore alle previsioni, ha mostrato per la prima volta un calo effettivo. Ciò è dovuto, da un lato, all'attuazione della misura a breve termine che prevede di affrontare il crescente squilibrio tra domanda e offerta, il cosiddetto backloading che ha rinviato la vendita all'asta di 300 milioni di quote di emissione dal 2015 al 2019-2020, e, dall'altro, alla stabilità delle emissioni. L'effetto di questo risultato sarà integrato dalla riserva stabilizzatrice del mercato che entrerà in funzione a partire dal gennaio 2019.

Inoltre, il terzo anno della fase 3 ha ulteriormente evidenziato la solidità dell'architettura dell'ETS UE. Dal 2005 il sistema invia un segnale di prezzo a centrali e altri impianti e incoraggia la ricerca, lo sviluppo e gli investimenti in relazione a tecnologie pulite a basse emissioni.

In base alle norme riviste, che si propone vengano applicate a partire dalla fase 4 (2021-2030), l'ETS UE continuerà a stimolare gli investimenti a basso tenore di carbonio per gli anni a venire, garantendo un buon rapporto costi-efficacia. Un migliore e più solido funzionamento del mercato europeo del carbonio può contribuire significativamente alla transizione in Europa verso un'economia a basse emissioni di carbonio, più sicura dal punto di vista energetico, oltre che alla transizione globale verso la riduzione delle emissioni di carbonio che è già in atto e che ha ricevuto ulteriore impulso dall'adozione del primo accordo universale sui cambiamenti climatici dello scorso dicembre a Parigi.

La Commissione proseguirà l'attività di monitoraggio del mercato del carbonio e presenterà la prossima relazione alla fine del 2017.