



Scheda informativa

Data

Mercoledì 13 novembre 2019

Collegamento dei SSQE Svizzera-UE

Lo scambio di quote di emissioni è uno strumento consolidato della politica climatica internazionale che mira a ridurre le emissioni di gas serra basandosi sui principi dell'economia di mercato. I sistemi di scambio di quote di emissioni (SSQE) svizzero ed europeo presentano notevoli analogie. Il SSQE non va confuso con lo scambio di certificati relativi a progetti di protezione del clima.

La Svizzera e l'Unione europea mirano a un collegamento dei rispettivi SSQE che garantisca un riconoscimento reciproco dei diritti di emissione dei due sistemi. Un accordo in tal senso è stato parafato all'inizio del 2016 e firmato il 23 novembre 2017. Il 22 marzo 2019 il Parlamento svizzero ha approvato detto accordo come pure le modifiche necessarie alla legge sul CO₂ in vigore. Per attuare tali decisioni l'ordinanza sul CO₂ è stata modificata il 13 novembre 2019. L'accordo di collegamento dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2020. Il collegamento consentirà di livellare i prezzi del CO₂ e di creare condizioni uguali per tutte le imprese interessate. Inoltre, in conformità con l'attuale regolamentazione europea, il collegamento integra nel SSQE svizzero il traffico aereo ed eventuali centrali termiche a combustibili fossili. Riguardo al traffico aereo, saranno interessati i voli interni e quelli dalla Svizzera verso un Paese dello Spazio economico europeo (SEE)¹. In contropartita, per le centrali termiche a combustibili fossili sarà abrogato l'obbligo di compensazione vigente. Secondo una disposizione legale presentata in Parlamento i costi del CO₂ provenienti dalle eventuali centrali termiche a combustibili fossili si orienteranno verso i costi esterni (i costi di cui attualmente si fa carico la comunità e non chi causa le emissioni) e questo contribuisce a diminuire l'attrattiva finanziaria di questi impianti in Svizzera.

Secondo studi², la ripercussione socioeconomica di un collegamento del SSQE osservata nel suo complesso nell'anno 2030 è limitata e lievemente positiva. I moderati effetti negativi per il traffico aereo (diminuzione del valore aggiunto di 163 milioni di franchi) che risultano dalla sua inclusione nel SSQE saranno compensati dai lievi effetti positivi (aumento del PIL di 320 milioni di franchi) che conseguono dai minori costi del CO₂ per le imprese SSQE.

¹ Paesi membri dell'UE, come pure Islanda, Norvegia e Liechtenstein

² Ecoplan (2016): *Auswirkungen eines EHS-Linkings Schweiz-EU für den stationären Bereich*; Infrac (2016): *Auswirkungen eines EHS-Linkings für den Bereich Luftfahrt. Aktualisierung für die Schweiz*; BAFU (2017): *EHS-Linking: Gesamtbeurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen*. Gli studi sono disponibili (in tedesco) su www.bafu.admin.ch > Temi > Tema Clima > Basi legali > Revisione della legge sul CO₂ > Basi e studi.

1. Scambio di quote di emissioni in base al principio del «cap and trade»

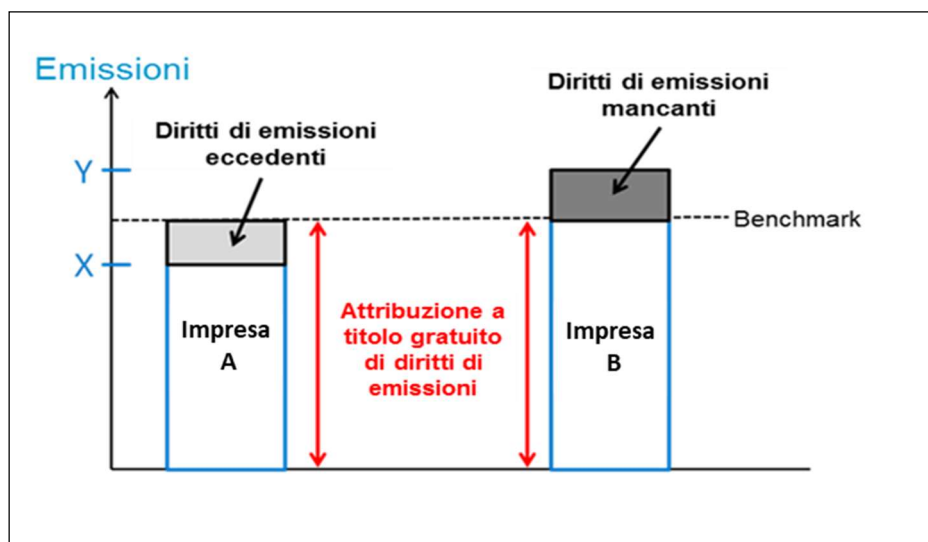
Un sistema di scambio di quote di emissioni (SSQE) basato sul principio del «cap and trade» (contenimento e scambio delle emissioni) è uno strumento di controllo quantitativo³, che può essere paragonato a un modello basato su contingenti. In breve, un Paese concede diritti di emissione fino al limite massimo predefinito (cap) e li attribuisce, per una durata determinata, alle imprese SSQE. In questo modo tali imprese hanno il diritto di emettere una certa quantità di gas serra senza dover sostenere costi e di scambiarsi i diritti di emissione (trade).

1.1 Inclusione di impianti industriali e di centrali termiche a combustibili fossili

In Svizzera e nell'Unione europea le aziende che fanno parte di settori che emettono elevate quantità di gas serra (tra cui l'industria chimica, del cemento, della carta, del vetro, dell'acciaio, della ceramica e le raffinerie) sono tenute a partecipare al SSQE e a consegnare a cadenza annuale diritti di emissione in misura corrispondente ai gas serra effettivamente emessi. Qualora questi ultimi superino i livelli consentiti, ossia se eccedono il credito di diritti di emissione, le imprese devono acquistare crediti supplementari. Questi ultimi possono derivare sia dai diritti di emissione eccedenti di altri partecipanti al SSQE che rilasciano meno emissioni rispetto a quanto loro consentito, sia, in quantità limitata, da certificati relativi a progetti di protezione del clima condotti all'estero (cfr. informazioni di cui al n. 2). In alternativa, l'impresa in questione può ridurre le proprie emissioni di gas serra ed evitare in tal modo di dover acquistare detti crediti. Inoltre, i partecipanti al SSQE che non consegnano una quantità sufficiente di crediti sono tenuti a versare una sanzione per ciascuna tonnellata di CO₂ equivalenti⁴ (CO₂eq) in eccesso.

Ogni anno ai partecipanti al SSQE viene attribuita a titolo gratuito una determinata quantità di diritti di emissione, basata sui valori di riferimento (benchmark) di impianti di riferimento molto efficienti riguardo alle emissioni di CO₂ (approccio best-in-class). Tale sistema «premia» i partecipanti che, durante la propria attività produttiva, rilasciano un quantitativo limitato di gas serra (cfr. Grafico 1).

Grafico 1: attribuzione a titolo gratuito in base al benchmark



A prescindere dalla quantità di sostanze effettivamente liberate, i partecipanti A e B ricevono lo stesso numero di diritti di emissione per tonnellata di prodotto fabbricato (calce o tegole). Il partecipante A la cui efficienza è inferiore al benchmark (x), riceve più diritti di quelli di cui necessita per le proprie

³ La tassa sul CO₂ è, invece, uno strumento di controllo dei prezzi, che esercita la propria influenza tramite l'applicazione di un supplemento sui combustibili, con la conseguente riduzione di CO₂ di questa origine. Per lo scambio di quote di emissioni viene stabilita la quantità consentita e i prezzi del CO₂ risultano dall'incontro della domanda e dell'offerta.

⁴ Il CO₂ equivalente è una misura che rende paragonabile l'impatto dei diversi gas serra. Indica l'impatto sul riscaldamento globale di una determinata massa di gas serra rispetto alla stessa quantità di CO₂.

emissioni. Al contrario, il partecipante B produce in maniera meno efficiente rispetto al benchmark (y) e ha pertanto due possibilità: adottare misure oppure acquistare nuovi crediti.

Al momento, il SSQE svizzero comprende circa 50 impianti industriali che generano emissioni elevate. Al SSQE europeo, invece, partecipano attualmente circa 11 000 impianti industriali e centrali termiche a combustibili fossili e dal 2012 il SSQE europeo include anche il traffico aereo (cfr. n. 1.2). Con circa 5,5 milioni di tonnellate di CO₂eq, il SSQE svizzero copre circa il 10 per cento delle emissioni nazionali. Il SSQE europeo, invece, copre circa 2 miliardi di tonnellate di CO₂eq, ossia circa il 45 per cento delle emissioni dell'Unione europea.

Il «cap» del SSQE viene stabilito in anticipo per l'intero periodo di riferimento (attualmente 2013–2020), durante il quale il numero di diritti di emissione disponibili per l'intero sistema viene ridotto ogni anno (al momento dell'1,74 %). Ogni anno viene trattenuto il 5 per cento dei diritti di emissione disponibili per l'evenienza in cui nuovi partecipanti entrino a far parte del SSQE o che quelli già presenti aumentino la propria capacità produttiva. I diritti di emissione non attribuiti a titolo gratuito possono essere acquistati alle aste che si tengono regolarmente.

In Svizzera il prezzo d'asta di una tonnellata di CO₂ è diminuito, passando dagli iniziali 40 franchi nel 2014 a 7,15 franchi in occasione dell'ultima asta tenutasi nel marzo 2019. Nell'UE i prezzi sono saliti da circa 5 euro nel 2013 a circa 25 euro nel novembre 2019. Il fatto che tali costi siano relativamente bassi, in particolare in passato, è indice di un'offerta eccessiva di diritti di emissione in particolare nell'Unione europea e attualmente costituisce un incentivo limitato a investire. Per contrastare questi prezzi bassi, nel 2015 l'Unione europea ha costituito una cosiddetta riserva di stabilità del mercato: a partire dal 2019, in caso di offerta eccessiva, è possibile prelevare un certo numero di diritti di emissione europei e attribuirli a detta riserva. Secondo gli analisti, l'aumento significativo dei prezzi degli ultimi 18 mesi nel SSQE europeo è anche un'espressione del fatto che i partecipanti al SSQE stanno scontando le riforme nelle loro aspettative di mercato.

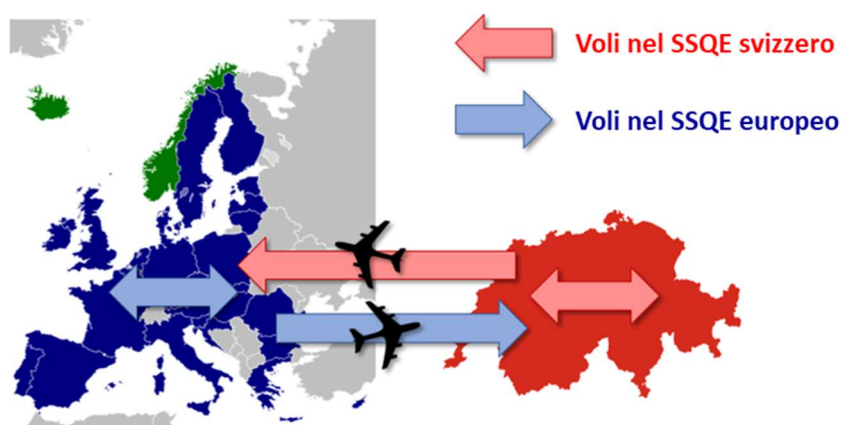
1.2 *Inclusione del traffico aereo*

Il traffico aereo è incluso nel SSQE dell'Unione europea dal 2012. Attualmente, circa 500 gestori di aeromobili che partecipano al SSQE europeo sono tenuti a coprire con diritti di emissione le emissioni di CO₂ prodotte dai voli interni e internazionali all'interno dello SEE. Il SSQE europeo prevede diritti di emissione specifici per il traffico aereo su base annuale («cap» per il traffico aereo). Di questi, l'82 per cento è assegnato gratuitamente, in base all'attività passata dei gestori di aeromobili, il 15 per cento è messo all'asta e il resto è riservato a gestori di aeromobili nuovi o in rapida crescita. Se il settore del traffico aereo, in generale in rapida crescita, richiede più diritti di emissione rispetto al suo «cap» – come si è sempre verificato dal 2012 nel SSQE europeo –, deve coprire questo fabbisogno supplementare con diritti di emissione per impianti stazionari. Di conseguenza, questi diritti di emissione non sono più a disposizione dell'industria o dei gestori delle centrali elettriche.

Conformemente all'accordo di collegamento con l'Unione europea, il SSQE svizzero rispecchia i principi del sistema SSQE europeo nel settore del traffico aereo. La copertura geografica, il «cap» specifico per il traffico aereo e l'assegnazione gratuita di diritti di emissione sono quindi regolamentati in modo uniforme. Tuttavia, i voli non sono mai coperti due volte, ma assegnati a un sistema SSQE in base al principio di partenza: i voli all'interno dello SEE (voli interni e internazionali) e i voli dallo SEE verso la Svizzera sono assegnati al SSQE europeo; i voli all'interno della Svizzera e i voli dalla Svizzera verso lo SEE sono assegnati al sistema SSQE svizzero (cfr. Grafico 2). Un gestore di aeromobili può quindi essere soggetto a obblighi in entrambi gli SSQE se vola tra la Svizzera e lo SEE. Per ridurre al minimo l'onere amministrativo, i gestori di aeromobili devono operare scambi con un'unica autorità per tutti gli obblighi previsti dal SSQE svizzero ed europeo (approccio «sportello unico»).

Si stima che nell'ambito del SSQE svizzero (e in linea di massima anche nell'ambito di quello europeo) siano soggetti a obblighi 180 gestori di aeromobili nazionali ed esteri. Di questi, circa una dozzina di gestori svizzeri sono amministrati direttamente dalla Confederazione. La Confederazione e la Commissione europea si coordineranno per garantire che i gestori nel SSQE svizzero che non sono amministrati dalla Confederazione ma da uno Paese dello SEE adempiano i loro obblighi.

Grafico 2: attribuzione dei voli al SSQE svizzero o europeo



2. Scambio di certificati relativi a progetti di protezione del clima

Il SSQE in base al principio del «cap and trade» non va confuso con quello dei certificati relativi a progetti di protezione del clima. Questi ultimi sono uno strumento del Protocollo di Kyoto che permette ai Paesi industrializzati, mediante meccanismi flessibili, di computare ai propri obiettivi di riduzione anche la limitazione di emissioni all'estero. Il meccanismo più diffuso è il cosiddetto Clean Development Mechanism (CDM), attraverso il quale vengono computati certificati di riduzione delle emissioni per progetti di protezione del clima condotti in Paesi in via di sviluppo, sempre che siano soddisfatti determinati requisiti. I certificati sono rilasciati in un secondo momento, per riduzioni comprovate, da un'autorità facente capo alle Nazioni Unite, e sono liberamente negoziabili.

I certificati danno diritto all'emissione di una tonnellata di CO₂eq e possono essere consegnati dai partecipanti al SSQE (cfr. informazioni di cui alla sez. 1) in luogo di un diritto di emissioni, benché la Svizzera e l'Unione europea ne accettino soltanto un numero limitato. Come l'Unione europea, la Svizzera prevede a partire dal 2021 di non ammettere più alcun certificato nel SSQE svizzero. I certificati vengono però utilizzati anche dai Paesi che, a seguito del Protocollo di Kyoto, si sono impegnati a ridurre le proprie emissioni, oppure vengono acquistati su base volontaria ad esempio per la compensazione di CO₂ generato da viaggi in aereo.

Per ulteriori informazioni:

Sophie Wenger, collaboratrice scientifica, sezione Politica climatica, Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), tel. +41 58 464 71 84