

Club del clima: opportunità e insidie

L'azione multilaterale per il clima deve garantire la non delocalizzazione delle industrie

Martin Menner, Götz Reichert e Jan S. Voßwinkel



Anche in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici COP26 di Glasgow, la discussione su come compensare gli squilibri legati ad una strategia globale di protezione del clima si è intensificata. Mentre la Commissione europea ha proposto un meccanismo unilaterale di aggiustamento (mediante imposte) sul CO₂ alla frontiera (CBAM), per proteggere le proprie industrie in considerazione dei previsti maggiori sforzi programmati per la protezione del clima, altri - tra cui anche il governo tedesco - stanno sostenendo piuttosto l'approccio della creazione di un "club per il clima" di tipo multilaterale tra paesi "volenterosi" che stabiliscono un prezzo minimo comune per il CO₂. Il CEP in questo studio sottolinea e riafferma i requisiti che un tale club climatico dovrebbe soddisfare per evitare la delocalizzazione delle industrie dell'UE.

Punti chiave:

- ▶ In linea di principio, le misure multilaterali di protezione del clima sotto forma di "club per il clima" possono efficacemente contribuire a frenare le emissioni globali di CO₂, poiché i membri del club si impegnano a raggiungere obiettivi concreti di protezione del clima più elevati.
- ▶ Tuttavia, la delocalizzazione della produzione ad alta intensità di CO₂ in paesi terzi che adottano misure di protezione del clima più deboli ("*carbon leakage*") deve essere evitata, perché altrimenti la creazione di "valore" all'interno del club verrebbe indebolita e, allo stesso tempo, le emissioni globali di CO₂ finirebbero per aumentare; i club climatici devono quindi essere "a prova di *carbon leakage*".
- ▶ Tuttavia, i modelli di "club per il clima" attualmente in discussione - con un prezzo minimo di CO₂ e un CBAM alla frontiera per i non membri - porterebbero alla delocalizzazione delle emissioni di carbonio dall'UE ad altri membri del club ("delocalizzazione interna del carbonio") se il prezzo delle quote nel sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (EU ETS) risultasse superiore al prezzo minimo comune del club.
- ▶ La "delocalizzazione interna del carbonio" può essere evitata da: (1) un ETS multilaterale generalizzato tra tutti i membri del club con anche un prezzo uniforme di CO₂ o (2) una soluzione che preveda, per i paesi con un ETS autonomo: una tassa sul clima sui beni prodotti internamente o importati destinati al consumo nel quadro del club insieme ad un'assegnazione gratuita di quote ETS per le aziende con maggior rischio di dislocazione del carbonio. Nonché per gli altri membri del club (senza ETS): un prezzo minimo di CO₂ combinato con un meccanismo di adeguamento alla frontiera per i non membri.

Sommario

Contesto

- ▶ Nel quadro degli obiettivi dell'accordo sul clima di Parigi dell'ONU per limitare il riscaldamento globale a "ben al di sotto di 2°C" e, se possibile, a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, la conferenza sul clima dell'ONU a Glasgow in Novembre 2021 ha fatto i primi passi verso la creazione di un "club del clima" (CC) internazionale.
- ▶ Un CC dovrebbe superare le debolezze dell'attuale azione globale per il clima e andare oltre l'attuazione unilaterale dell'UE di un meccanismo di aggiustamento alle frontiere del carbonio (CBAM), che ha già registrato diverse reazioni critiche da parte di partner commerciali.

Debolezze dell'azione globale per il clima

- ▶ Le severe disposizioni climatiche dell'UE - in particolare i costi crescenti per le quote in base al sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (EU-ETS) - portano a svantaggi significativi per i produttori dell'UE nella concorrenza internazionale, sia per quanto riguarda le importazioni sui mercati dell'UE che le esportazioni verso i mercati non UE.
- ▶ Questi svantaggi competitivi possono spostare la produzione in paesi con politiche climatiche meno severe. La conseguenza sarebbe una perdita di creazione di valore e di posti di lavoro nell'UE, nonché un aumento delle emissioni a livello globale, poiché la produzione al di fuori dell'UE è per lo più soggetta a requisiti meno rigorosi ("carbon leakage").

La risposta inadeguata dell'UE: il meccanismo di aggiustamento alla frontiera del carbonio (CBAM)

- ▶ Attualmente, ai produttori dell'UE più a rischio di delocalizzazione delle emissioni di carbonio, viene assegnata gratuitamente una parte delle quote ETS, proporzionalmente ai livelli storici di produzione ed a un parametro di riferimento specifico per il prodotto, parametrato sul 10% rispetto agli impianti più efficienti. Dato il rapido aumento dei prezzi delle quote, la protezione dal "carbon leakage" sta però risultando incompleta.
- ▶ Pertanto, la Commissione europea ha proposto l'attuazione unilaterale di un "meccanismo di compensazione alla frontiera del carbonio" (CBAM) sotto forma di un "ETS fittizio". Esso sostituirà gradualmente l'assegnazione gratuita di quote EU-ETS che risulteranno quindi essere gradualmente eliminate. Un prezzo del carbonio fittizio che rispecchia il prezzo delle quote dell'EU-ETS sarà imposto sulle importazioni per creare condizioni di parità nel mercato interno dell'UE. Tuttavia, nessuna compensazione per la graduale eliminazione delle quote gratuite è prevista per le esportazioni dell'UE. Quindi, le aziende esportatrici dell'UE affronterebbero un maggiore svantaggio competitivo sui mercati mondiali.
- ▶ A causa della sua portata limitata, un CBAM introdotto unilateralmente per l'UE può dare solo un contributo limitato al raggiungimento della riduzione delle emissioni globali. Oltre al potersi rivelare dannoso per la protezione globale del clima, inoltre indebolirebbe anche la volontà dei paesi di cooperare e comporta notevoli rischi di conflitti commerciali internazionali. Quindi, piuttosto che impegnarsi per una introduzione unilaterale di un CBAM, l'UE dovrebbe sforzarsi di trovare soluzioni cooperative multilaterali che promuovano maggiori sforzi globali di abbattimento e prevengano della dislocazione delle emissioni di carbonio.
- ▶ Un'alternativa al CBAM è rappresentato da una "carbon consumption tax" (CCT) sulle emissioni di carbonio legata ai diversi beni di consumo. Complementare all'assegnazione gratuita di quote, si applicherebbe sia ai prodotti importati, che a quelli di produzione degli Stati membri che vengono

consumati nell'UE. Una CCT può essere concepita come una tassa indiretta, come le accise o l'IVA. Questa opzione fornirebbe una certa protezione dal *carbon leakage* anche nei mercati mondiali.

Soluzione pragmatica quale "seconda miglior scelta": un Club multilaterale del clima

- ▶ Un ETS globale, come prima e migliore soluzione, o una *carbon tax* globale non sono, per il momento, realistici. Una soluzione provvisoria di tipo pragmatico potrebbe essere la cooperazione multilaterale dei paesi "volenterosi" all'interno di un CC. Tali paesi, come membri del club, aumenterebbero il loro "Nationally Determined Contribution" (NDC) determinato nell'accordo di Parigi, a dei livelli più in linea con gli obiettivi climatici di Parigi.
- ▶ La logica di un tale CC dovrebbe però anche essere quella di ridurre reciprocamente il rischio di una dislocazione delle emissioni di carbonio tra i suoi membri, contemporaneamente evitare la perdita di protezione per gli esportatori dell'UE nonché il rischio di conflitti commerciali internazionali come avverrebbe nel caso del CBAM.
- ▶ Un CC funzionante ed efficiente potrebbe essere formato collegando i diversi membri con un ETS. Ciò ridurrebbe le emissioni di gas serra e contemporaneamente impedirebbe il dislocamento delle emissioni di carbonio. Sfortunatamente, però non è fattibile a breve termine perché richiederebbe l'istituzione di sistemi di scambio di quote di emissione in tutti i paesi partecipanti.
- ▶ Le proposte di CC attualmente presentate e discusse hanno però dei gravi difetti. In particolare, la maggior parte di esse non affronta il fatto che il prezzo delle quote dell'EU-ETS viene fissato dalle forze di mercato e quindi può variare significativamente nel tempo e così trovarsi anche ben al di sopra del prezzo minimo costitutivo di un CC. Lo svantaggio competitivo, derivante da costi del carbonio più elevati per l'industria dell'UE rispetto agli altri membri del club, risulta conseguentemente trascurato.

La proposta: un Club del clima "carbon leakage -proof" (CLP-CC)

Il CLP-CC elimina le distorsioni competitive legate alle misure per la protezione del clima, sia all'interno del CC, che nei confronti dei non membri e queste funzionano indipendentemente dal fatto che i membri del CC abbiano introdotto o meno un ETS. Esso ridurrebbe le emissioni a livello globale e previene il *carbon leakage* tra i paesi del CC. Infine, incentiva i paesi non membri del CC ad aderire, perché non otterrebbero più vantaggi competitivi nei mercati del CC rinunciando a misure di protezione del clima.

Elimination of climate-related competitive distortions within the CC:

- ▶ Il CC concorda un prezzo minimo per i settori a rischio di delocalizzazione del carbonio che tutti i membri del CC si impegnano a rispettare, indipendentemente dal fatto che abbiano introdotto o meno un ETS.
- ▶ I membri che non hanno introdotto un ETS possono, ad esempio, introdurre una *carbon tax* o fissare dei "prezzi ombra", come si sta attualmente considerando negli Stati Uniti.
- ▶ I membri che hanno introdotto un ETS, come l'UE, prendono in considerazione due misure in parallelo:
 - Assegnano gratuitamente quote ETS richieste alle loro imprese nazionali nei settori più a rischio di delocalizzazione del carbonio. Questo significa di fatto un'assegnazione gratuita di quote di emissione oltre il livello attuale. Di conseguenza, queste aziende non sostengono più alcun costo supplementare per la protezione del clima attraverso l'ETS, indipendentemente dal fatto che producano per il mercato nazionale/europeo, per i mercati di altri paesi CC o per il resto del mondo.
 - Viene stabilita una "tassa sul clima" (CT) per un importo pari al prezzo minimo del CO₂ fissato nel Club. La CT è addebitata anche a tutti i produttori dei settori a rischio di *carbon leakage*, nella misura in cui producono per il mercato interno o esportano verso altri paesi CC. Le esportazioni verso paesi non CC sarebbero invece esentate dalla CT (vedi sotto).

Tutte le imprese dei settori a rischio di *carbon leakage* avrebbero gli stessi costi legati alla protezione del clima nei mercati CC.

Protezione contro le distorsioni competitive legate alla protezione del clima nei confronti dei paesi terzi

- ▶ Il prezzo minimo porta a svantaggi competitivi legati alla protezione del clima nei confronti dei concorrenti di paesi non facenti parte del CC e che non hanno introdotto norme di protezione del clima o ne hanno introdotte di meno severe. Questo vale sia per i mercati interni dei membri del CC (concorrenza all'importazione) che per i mercati non CC.
- ▶ Membri che non hanno funzionante un proprio ETS:
 - possono compensare lo svantaggio competitivo sui loro mercati nazionali applicando un aggiustamento alla frontiera legato al CO₂ (CBA) sulle importazioni;
 - possono prevenire lo svantaggio competitivo nei mercati non-CC non applicando alcune loro regole stabilite per la protezione del clima alle esportazioni o concedendo degli sconti di imposta all'esportazione secondo le regole concordate nel CC.
- ▶ Membri che invece hanno introdotto un sistema di tipo ETS, quali l'UE,
 - possono compensare lo svantaggio competitivo sui loro mercati nazionali imponendo una CT anche sulle importazioni da paesi non-CC;
 - non subiscono alcuno svantaggio competitivo sui mercati non-CC, perché le quote ETS sono loro assegnate gratuitamente e le esportazioni verso i paesi non-CC sono esentate dalla CT.
- ▶ Per aumentare gli incentivi ad aderire al CC, possono essere aggiunti politiche che facilitino il commercio tra i benefici aggiuntivi dell'appartenenza al club. Questa soluzione può essere attuata a breve termine e potrebbe proteggere le realtà politiche più ambiziose sul fronte climatico, come l'UE, dalle dislocazioni delle produzioni ad emissione di carbonio.

Il cepStudy nel suo formato integrale (28 pag.), in lingua inglese è scaricabile al seguente [link](#)