

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, riguardo ai meccanismi basati sui progetti del Protocollo di Kyoto»

(COM(2003) 403 def. — 2003/0173 (COD))

(2004/C 80/18)

Il Consiglio, in data 1° settembre 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Le Nouail Marlière, in data 13 novembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato all'unanimità l'11 dicembre 2003, nel corso della 404ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Convenzione quadro delle Nazioni Unite in materia di cambiamenti climatici (UNFCCC, *United Nations Framework Convention on Climate Change*), sottoscritta da 154 paesi al Vertice di Rio svoltosi nel mese di giugno del 1992, è entrata in vigore il 21 marzo 1994 e rappresenta un impegno concertato per affrontare il riscaldamento globale dovuto al cambiamento climatico introdotto dall'uomo (antropico). L'obiettivo finale della Convenzione è «la stabilizzazione delle concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera ad un livello che impedisca rischiose interferenze antropiche nel sistema climatico. Tale livello deve essere raggiunto entro un lasso di tempo sufficiente a consentire agli ecosistemi di adattarsi naturalmente ai cambiamenti climatici, in modo da garantire che la produzione alimentare non sia compromessa e da consentire che lo sviluppo economico proceda in modo sostenibile» (1).

1.2. Il protocollo di Kyoto (PK) alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite in materia di cambiamenti climatici è stato adottato nel mese di dicembre 1997 in occasione della terza Conferenza delle parti svoltasi a Kyoto, in Giappone. Il protocollo è stato finora ratificato da 119 paesi responsabili del 44,2 % delle emissioni di anidride carbonica (CO₂), oltre che dall'Unione europea e dagli Stati membri, nonché dalla maggior parte dei paesi in via di adesione.

1.3. Per poter entrare in vigore, il protocollo di Kyoto deve essere ratificato da almeno 55 paesi che nel 1990 producevano oltre il 55 % delle emissioni totali di CO₂ dei paesi industrializzati. Gli Stati Uniti si sono ritirati dal protocollo nel 2001, anche se le loro emissioni continuano ad aumentare e rappresentano il 25 % del totale delle emissioni mondiali. Malgrado tutti gli sforzi per raggiungere l'obiettivo della ratifica prima del Vertice di Johannesburg dell'agosto 2002, il protocollo non è ancora entrato in vigore.

1.4. L'Unione europea si è impegnata a ridurre dell'8 % rispetto al livello del 1990 le emissioni di gas a effetto serra per

il periodo 2008-2012. Si prevede tuttavia che, pur adottando e realizzando le attuali misure, il totale delle emissioni di gas a effetto serra nell'UE si ridurrà del 4,7 % dal 1990 al 2010, con uno scarto quindi del 3,3 % rispetto all'obiettivo di riduzione dell'8 %. Se l'UE vuole conseguire l'obiettivo fissato a Kyoto, sono necessarie altre azioni sostanziali e politiche supplementari. Nel 1998 gli Stati membri dell'UE avevano adottato un «accordo per la ripartizione degli oneri», con il quale si impegnavano a distribuire internamente l'obbligo collettivo di riduzione assegnato all'UE. Nel corso della riunione del Consiglio del 4 marzo 2003 l'Unione europea ha ratificato il protocollo di Kyoto, in conformità della decisione del Consiglio 2002/358/CE (2). Gli Stati membri hanno concluso il processo di ratifica nazionale il 31 maggio 2002.

1.5. Per incoraggiare e agevolare l'attuazione degli impegni in materia di riduzione delle emissioni, sono stati creati i cosiddetti meccanismi flessibili intesi a promuovere la riduzione delle emissioni in modo economicamente vantaggioso. Tali meccanismi flessibili sono: lo scambio internazionale delle quote di emissioni, l'attuazione congiunta (*Joint Implementation — JI*) e il meccanismo di sviluppo pulito (*Clean Development Mechanism — CDM*) inteso a favorire lo sviluppo sostenibile e la cooperazione tra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo.

1.6. Mentre l'attuazione dei tre meccanismi flessibili a livello internazionale diverrà possibile solo dopo l'entrata in vigore del protocollo di Kyoto, l'UE sta procedendo all'istituzione di un suo sistema interno per lo scambio di quote di emissioni che sarà operativo dal 1° gennaio 2005 (3).

(2) Decisione 2003/87/CE del 25 aprile 2002, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Kyoto allegato alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni (GU L 130 del 15.5.2002, pag. 1), comprendente il protocollo e i suoi allegati. Relazione PE A5-0025/2002 in merito alla relativa proposta di decisione del Consiglio.

(3) 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, pagg. 32-46.

(1) Articolo 2 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

1.7. La proposta in esame completa la direttiva che istituisce tale sistema «riguardo ai meccanismi basati sui progetti del Protocollo di Kyoto», ovvero gli altri due meccanismi flessibili, oltre allo scambio internazionale delle quote di emissioni, che mirano a ridurre il costo e l'impatto macroeconomico dell'attuazione del protocollo.

1.8. Il protocollo di Kyoto consente ai paesi sviluppati di utilizzare i crediti di emissioni ottenuti mediante i cosiddetti meccanismi di Kyoto basati sui progetti, ovvero l'attuazione congiunta (JI — per i progetti nei paesi sviluppati) e il meccanismo per lo sviluppo pulito (CDM — per i progetti nei paesi in via di sviluppo), per ottemperare a una parte dei propri impegni di riduzione delle emissioni. I crediti maturano solo se i progetti ottengono riduzioni delle emissioni superiori a quelle che sarebbero avvenute comunque in assenza del progetto (addizionalità ambientale). Dovrebbe essere innanzi tutto il settore privato a trainare i progetti JI e CDM. Il meccanismo CDM ha il duplice scopo di contribuire all'obiettivo finale della Convenzione UNFCCC e di aiutare i paesi in via di sviluppo a conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile. L'attuazione del meccanismo verrà sorvegliata da un comitato esecutivo, istituito dalla settima Conferenza delle parti aderenti alla Convenzione UNFCCC (CoP7).

1.9. Fin d'ora, ovvero prima ancora dell'entrata in vigore del protocollo di Kyoto, le attività di progetto possono essere ammesse a fruire del meccanismo CDM e generare crediti di emissione. Il valore di questi ultimi risiederà nel fatto che i governi potranno acquistarli per ottemperare agli obiettivi di Kyoto e le imprese potranno utilizzarli per assolvere agli adempimenti interni di riduzione delle emissioni ad un costo inferiore. Ciò fa del meccanismo CDM un incentivo economico all'impostazione ecologica degli investimenti stranieri diretti. Si prevede che il meccanismo in quanto tale, anche tenendo conto del requisito dell'addizionalità ambientale previsto dal protocollo di Kyoto, diventerà un ottimo veicolo per il trasferimento di tecnologie pulite e moderne nei paesi in via di sviluppo e apporterà nel contempo vantaggi concreti in termini di sviluppo.

1.10. La proposta della Commissione tiene conto dell'impegno assunto dalle parti firmatarie del protocollo di Kyoto a raggiungere una parte significativa dei propri obiettivi di Kyoto mediante la riduzione delle emissioni a livello interno, nella fattispecie nell'Unione Europea, in modo che l'utilizzo dei meccanismi flessibili di Kyoto sia supplementare rispetto agli sforzi nazionali formalizzati dall'«accordo per la ripartizione degli oneri» che prevede impegni differenziati per gli Stati membri dell'UE e per gli Stati di prossima adesione. Prevede pertanto che scatterà un riesame del sistema, quando i crediti ottenuti nell'ambito dei progetti JI e CDM e convertiti in quote da impiegare nel sistema comunitario di scambio saranno pari al 6 % delle quote totali assegnate per il periodo di riferimento 2008-2012. In tal caso si valuterà la possibilità di stabilire un tetto massimo per i crediti che possono essere convertiti in quote nel corso del restante periodo di riferimento.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato conferma il suo incondizionato sostegno alla ratifica e attuazione del protocollo di Kyoto. Ribadisce che accoglie con favore la proposta di direttiva sullo scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra che aiuterà «a rispettare, al minor costo possibile e con il minor impatto sull'economia e sull'occupazione dell'Unione europea, gli impegni nazionali di riduzione dei gas a effetto serra previsti dal protocollo di Kyoto il quale inoltre prevede la possibilità di effettuare direttamente uno scambio di emissioni tra Stati membri» (1). Il Comitato sottolinea altresì «l'importanza che l'Unione europea aggiorni il proprio meccanismo di sorveglianza delle emissioni di gas a effetto serra nella Comunità europea al pari dell'applicazione del protocollo di Kyoto, se vuole impegnarsi attivamente per l'adesione e ratifica di tale protocollo, nel quadro della cooperazione ambientale paneuropea» (2).

2.2. Il Comitato esprime preoccupazione per la lentezza generale dei progressi compiuti nell'attuazione della Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici e del protocollo di Kyoto in particolare, in quanto è necessario un intervento drastico, dato che — considerata l'inerzia termica del pianeta — ci vorranno decenni per frenare sensibilmente il processo di riscaldamento in atto.

2.3. Il protocollo di Kyoto non è ancora entrato in vigore, con la conseguenza che diversi paesi stanno adottando sistemi diversi per la sua attuazione, fra cui sistemi diversi per il monitoraggio, le comunicazioni, le verifiche e lo scambio di quote. Nonostante il ritardo nella ratifica, alcuni paesi hanno tuttavia assunto degli impegni. Gli Stati membri dell'Unione europea seguono un sistema comune che corrisponde a quanto previsto dal protocollo di Kyoto.

2.4. Il Comitato sostiene l'iniziativa della Commissione e invita gli attori mondiali (più) importanti a ratificare il protocollo di Kyoto.

2.5. Il Comitato ritiene che dovrebbe essere possibile convertire i crediti in quote di emissioni per il periodo 2005-2007. Ciò rappresenterebbe un segnale positivo e potrebbe accelerare lo sviluppo di progetti futuri che apporterebbero notevoli vantaggi ambientali, sociali ed economici.

(1) Parere CESE 680/2002 del 29 maggio 2002 in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una disciplina per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la Direttiva 96/61/CE del Consiglio COM(2001) 581 def. — 2001/0245 (COD), GU C 221 del 17.9.2002, pagg. 27-30.

(2) Parere CESE 931/2003 del 16 luglio 2003 in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un meccanismo di controllo delle emissioni di gas a effetto serra nella Comunità e all'attuazione del protocollo di Kyoto, COM(2003) 51 def. — 2003/0029 (COD), GU C 234 del 30.9.2003, pag. 51.

2.6. Il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe spiegare meglio di quanto sia avvenuto finora i concetti di JI e CDM agli operatori coinvolti (in particolare nei settori che attueranno i meccanismi e progetti) e informarli chiaramente sulle possibilità e sui limiti esistenti; il Comitato non reputa sufficienti le attività condotte finora dagli Stati membri. Le enumerazioni e le definizioni, oltre che l'ampio uso di abbreviazioni e acronimi, rendono il testo poco chiaro (a cosa si fa riferimento, chi è coinvolto e in quali paesi?).

2.7. La Commissione dovrebbe uniformare la sua terminologia, per es. *mise en oeuvre conjointe/application conjointe* e *MOC/MC* nelle versioni francesi dei documenti (1).

2.8. Il Comitato approva il principio di utilizzare i crediti di emissioni ottenuti mediante l'attuazione congiunta (JI) — per i progetti nei paesi sviluppati o con economia in transizione — e mediante il meccanismo per lo sviluppo pulito (CDM) — per i progetti nei paesi in via di sviluppo — quali strumenti per accelerare gli sviluppi tecnologici che ridurranno le emissioni di anidride carbonica e andranno a vantaggio sia dei paesi sviluppati che di quelli in via di sviluppo.

2.9. Per quanto riguarda la coerenza delle politiche comunitarie, il Comitato prende atto della proposta della Commissione relativa ad un piano d'azione sui cambiamenti climatici nel contesto della cooperazione allo sviluppo e al contributo del quinto programma quadro di ricerca (2).

2.10. Il Comitato esprime tuttavia preoccupazione per il fatto che i meccanismi di Kyoto potrebbero portare ad un abbassamento del livello delle emissioni di CO₂ solo a breve termine, il che contrasta con uno sviluppo durevole a lungo termine.

2.10.1. In tale ambito tener conto dell'efficienza energetica è almeno altrettanto fondamentale quanto considerare il giusto mix di risorse e la diversificazione degli approvvigionamenti.

2.10.2. L'utilizzo crescente del gas naturale (CH₄) per la produzione di elettricità sarebbe un metodo economicamente attraente per la riduzione delle emissioni di CO₂. Come il petrolio, il gas naturale è una fonte potenziale per la produzione di combustibile nel settore dei trasporti. Ebbene, in base alle informazioni disponibili, le riserve conosciute di tali fonti sono più limitate rispetto a quelle di altre fonti potenziali per la produzione di elettricità quali il carbone, il nucleare o anche le energie rinnovabili.

2.10.3. Quando il petrolio e il gas naturale non saranno più disponibili, andranno sostituiti con l'idrogeno. Per la produzione di quest'ultimo (per es. per elettrolisi) è necessaria una quantità di energia primaria due volte superiore rispetto all'energia prodotta grazie al suo utilizzo. Ne conseguirebbe un problema energetico — e climatico — ancora più grave di quello odierno.

2.10.4. Inoltre, se si utilizza il gas naturale, occorre esaminare seriamente le perdite di esercizio, di trasporto e di utilizzo, dato che il gas naturale è un gas con un effetto climatico trenta volte più elevato rispetto alla CO₂.

3. Osservazioni specifiche

Art. 11 bis, par. 2

3.1. Il Comitato è consapevole del fatto che il protocollo di Kyoto limita i crediti derivanti dai progetti di attuazione congiunta (JI) e dai progetti fondati sul meccanismo per lo sviluppo pulito (CDM) che possono essere utilizzati nell'ambito del sistema comunitario di scambio di quote di emissioni, dato che i progetti JI e CDM non possono sostituire gli sforzi nazionali, ma solo integrarli. Il Comitato invita tuttavia la Commissione a tener conto dei seguenti fattori:

- la complessità e la lentezza dell'attuazione del protocollo di Kyoto (1997) e degli accordi di Marrakech (2001) (settima Conferenza delle parti), anch'essi frutto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico adottata a Rio nel 1992,
- la mancanza di progetti disponibili al momento e il lento processo di approvazione dei progetti,
- la necessità di utilizzare tali strumenti flessibili quale incentivo per accelerare gli sviluppi tecnologici e i trasferimenti equi di tecnologie,
- il contributo minimo alla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra apportato dal protocollo di Kyoto (3 % dello sforzo necessario per contenere il processo di riscaldamento globale),
- la durata delle direttive proposte, indipendentemente dall'apertura dei negoziati sul successivo periodo di adempimento del protocollo di Kyoto prevista per il 2005,
- la coerenza con il Programma europeo per il cambiamento climatico e il sesto programma d'azione ambientale che promuovono le riduzioni di emissioni,

(1) COM(2003) 85 def., COM(2003) 403 def., MEMO/03/154.

(2) Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — I cambiamenti climatici nel contesto della cooperazione allo sviluppo, COM(2003) 85 def., Allegato I: Piano d'azione e Allegato VI: Progetti rilevanti in termini di cambiamento climatico finanziati ai sensi del quinto programma quadro di ricerca.

- la comprensibilità del messaggio trasmesso ai potenziali attori (pubblici o privati) nonché la necessità di un segnale chiaro e positivo a favore della ratifica del protocollo di Kyoto da parte dei paesi terzi,
- l'opportunità di tener conto degli impegni differenziati degli Stati membri nel quadro del protocollo di Kyoto,
- la conclusione di un accordo per la «ripartizione degli oneri» fra gli Stati membri dell'UE che comprenda anche gli Stati di prossima adesione.

Art. 11 bis, par. 3

3.2. Senza voler rimettere in discussione il protocollo di Kyoto, il Comitato sottolinea che il ritardo nell'attuazione di tale protocollo e l'apertura nel 2005 dei negoziati relativi al periodo di adempimento successivo al 2012 significano che le attività LULUCF (utilizzo del territorio, variazioni della destinazione d'uso del territorio e silvicoltura) non dovrebbero essere sistematicamente escluse dall'ambito di applicazione dei meccanismi basati su progetti. La Comunità dovrebbe essere pronta ad attuare l'accordo sulle modalità di trattamento dei crediti derivanti dalle attività LULUCF, che si prevede verrà siglato alla nona Conferenza delle parti (Milano, dicembre 2003).

3.3. L'aspetto temporale discusso nel quadro del protocollo di Kyoto solleva ancora questioni riguardanti la sovranità nazionale, la destinazione d'uso del territorio e la gestione

sostenibile adattata alle condizioni locali, tanto che non esiste ancora alcuna convenzione mondiale sulle foreste.

Art. 11 ter, par. 5

3.4. Nonostante il riferimento alla conformità agli articoli 6 e 12 del protocollo di Kyoto, che sono vaghi in merito alla questione, il Comitato propone di modificare la frase come segue: «il trasferimento di know-how e di tecnologie sicure e valide sotto il profilo ambientale adattate ai paesi in via di sviluppo e ai paesi con economie in transizione», nonché di definire cosa si intenda per «know-how sicuro e valido sotto il profilo ambientale».

Art. 21 — Il paragrafo 3 è sostituito da quanto segue (par. 7, lettera b) della proposta di direttiva)

3.5. Oltre allo «scambio di informazioni» organizzato dalla Commissione «tra le autorità competenti degli Stati membri sugli sviluppi relativi all'assegnazione delle quote di emissioni, alla conversione delle ERU (unità di riduzione delle emissioni) e delle CER (riduzioni delle emissioni certificate) ai fini del loro impiego nel sistema comunitario, alla tenuta dei registri, al monitoraggio, alle comunicazioni, alle verifiche e al rispetto della presente direttiva», sarebbe adeguato informare le ONG «che hanno un interesse», le parti sociali e il pubblico, ai sensi della Convenzione Aarhus (1998) sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in merito e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, nonché presentare un rapporto periodico al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo.

Bruxelles, 11 dicembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH