



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.7.2003  
COM(2003) 403 definitivo

2003/0173 (COD)

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**

(presentata dalla Commissione)

{SEC(2003) 785 }

## RELAZIONE

### 1. OSSERVAZIONI GENERALI

#### 1.1 Contesto politico della proposta

L'attuazione congiunta (*Joint Implementation* - JI) e il meccanismo per lo sviluppo pulito (*Clean Development Mechanism* - CDM), uniti allo scambio internazionale delle quote di emissioni, sono strumenti innovativi introdotti dal Protocollo di Kyoto<sup>1</sup>. Tutti questi meccanismi, noti come "meccanismi flessibili di Kyoto", consentono alle Parti di realizzare in parte gli obiettivi che si sono prefissate a Kyoto sfruttando la possibilità di abbattere le emissioni di gas serra in altri paesi a costi inferiori rispetto a quelli che dovrebbero sostenere sul proprio territorio. Dal punto di vista ambientale globale, la logica che li ispira è che è secondario il luogo in cui vengono ridotte le emissioni, purché si riesca effettivamente a ridurle. Le regole, le modalità e le linee guida per l'applicazione dei meccanismi del Protocollo di Kyoto sono state approvate nel corso della settima Conferenza delle Parti della Convenzione UNFCCC (CoP7, novembre 2001) nell'ambito dei cosiddetti "accordi di Marrakech".

La presente proposta rafforzerà due meccanismi (l'attuazione congiunta e il meccanismo per lo sviluppo pulito), incentivando maggiormente le imprese a farne uso. In questo senso, promuove il trasferimento tecnologico verso paesi industrializzati (come la Russia) e verso paesi in via di sviluppo, riducendo i costi legati all'adempimento degli obblighi previsti dal sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni istituito dalla direttiva 2003/.../CE. La proposta rappresenta inoltre un forte segnale per le altre Parti del Protocollo di Kyoto, che dimostra l'impegno totale della Comunità nei confronti dei meccanismi flessibili di Kyoto e i vantaggi che questi comportano sia per la Comunità sia per le altre Parti. A ciò si aggiunge il fatto che i paesi industrializzati hanno la responsabilità di ridurre le proprie emissioni di gas serra attraverso misure nazionali (interne), visti i livelli storici di emissione che presentano e l'attuale livello pro capite delle emissioni, che supera quello dei paesi in via di sviluppo. Questa considerazione è alla base del principio di "supplementarità", secondo il quale i paesi industrializzati devono adottare azioni significative a livello nazionale per rispettare i propri impegni di riduzione delle emissioni e utilizzare i meccanismi di Kyoto solo per ottemperare a una parte dei propri impegni. Questo principio è incarnato dagli accordi di Marrakech e l'UE lo ha sempre sostenuto. Per l'UE è fondamentale continuare ad assumere un ruolo di leadership negli interventi contro il cambiamento climatico, anche attuando il principio di complementarità. La presente proposta trova un giusto equilibrio tra l'obiettivo di promuovere il meccanismo dell'attuazione congiunta e il meccanismo per lo sviluppo pulito, da un lato, e la preoccupazione di garantire che essi vadano ad integrare gli interventi di riduzione delle emissioni messi in atto a livello nazionale dall'altro, tenendo conto che questo dispositivo, di per sé, non può garantire la complementarità, visto che non incide sull'uso che gli Stati membri possono fare dei meccanismi flessibili di Kyoto (cioè l'attuazione congiunta, il meccanismo per lo sviluppo pulito e lo scambio delle quote di emissioni tra le Parti). La Comunità ha comunque una responsabilità particolare rispetto ai propri strumenti legislativi.

---

<sup>1</sup> Il protocollo, adottato nel 1997, integra e rafforza gli impegni sottoscritti nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC).

## 1.2. I meccanismi del Protocollo di Kyoto basati sui progetti: attuazione congiunta e meccanismo per lo sviluppo pulito

L'attuazione congiunta e il meccanismo per lo sviluppo pulito sono strumenti "basati su progetti" e consentono di creare crediti se i progetti ottengono riduzioni delle emissioni superiori a quelle che sarebbero avvenute comunque in assenza del progetto (il cosiddetto scenario "di riferimento"). Questi progetti devono dare benefici reali, quantificabili e a lungo termine per mitigare i cambiamenti climatici, contribuendo al contempo a conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile dei paesi in cui vengono realizzati, in particolare con il trasferimento di tecnologie che rispettino l'ambiente. I due meccanismi differiscono nel senso che i progetti vengono realizzati in paesi che hanno assunto impegni diversi e pertanto, ai sensi degli accordi di Marrakech, sono soggetti a disposizioni diverse nell'ambito del ciclo di progetto.

I progetti di attuazione congiunta (JI) devono essere realizzati in paesi sviluppati o in paesi ad economia in transizione (cioè le Parti dell'allegato I alla Convenzione UNFCCC) e comportano la partecipazione di almeno due paesi che abbiano accettato un obiettivo di emissione, nei quali cioè le emissioni hanno un tetto. Le riduzioni delle emissioni ottenute nell'ambito dei progetti JI sono definite *unità di riduzione delle emissioni (emission reduction units* o ERU) e vengono rilasciate dal paese in cui viene svolto il progetto ("paese ospitante"). Quando viene realizzato un progetto JI le unità di riduzione delle emissioni sono trasferite da un paese all'altro, ma le emissioni complessive autorizzate nei paesi interessati rimangono uguali (si tratta cioè di un'operazione a somma zero). Il paese ospitante trae vantaggio dal ridurre al minimo la parte dell'importo assegnato da trasferire, mentre il paese che investe ha interesse ad aumentare il numero di importi assegnati che acquista. In questo modo si stima che entrambi i paesi interessati ne trarranno equamente beneficio. E proprio in vista di questo equilibrio gli accordi di Marrakech prevedono un procedimento di controllo meno rigido. L'attuazione congiunta dovrebbe rappresentare uno strumento adeguato per trasferire tecnologie avanzate e rispettose dell'ambiente, in particolare in Russia, paese con grandi potenzialità per gli investimenti in progetti di attuazione congiunta nel settore energetico.

I progetti di attuazione congiunta possono essere realizzati anche tra due Stati membri della Comunità europea e anche in questo caso l'effetto ambientale riguardo alle emissioni di gas serra è un'operazione senza guadagni. L'interazione tra il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione e tali potenziali progetti sta assumendo un'importanza sempre più consistente.

Il Protocollo di Kyoto prevede anche progetti fondati sul meccanismo per lo sviluppo pulito, che devono essere realizzati in paesi in via di sviluppo (ossia le Parti alla Convenzione UNFCCC non inserite nell'allegato I, che cioè non devono rispettare obiettivi quantitativi di riduzione delle emissioni). I paesi dell'allegato I possono usare i crediti CDM per controbilanciare l'aumento delle emissioni interne durante un periodo di adempimento. Occorre pertanto una maggiore garanzia sulla validità e sull'importo dei crediti di emissione derivanti dalle attività CDM. Questa differenza trova riscontro negli accordi di Marrakech, che prevedono che l'attuazione del meccanismo per lo sviluppo pulito venga sorvegliata da un organo dell'UNFCCC, il comitato esecutivo CDM, che ha il compito di rilasciare i crediti CDM noti come *riduzioni delle emissioni certificate (certified emission reductions* o CER). Il meccanismo per lo sviluppo pulito dovrebbe essere un ottimo strumento per trasferire nei paesi in via di sviluppo tecnologie avanzate che rispettino l'ambiente, aiutandoli a realizzare i loro obiettivi di sviluppo sostenibile come la riduzione della povertà e riforme economiche settoriali.

Le Parti hanno la responsabilità di ottemperare agli impegni assunti a Kyoto, ma sarà soprattutto il settore privato a trainare l'applicazione dei due meccanismi. Finora il settore privato ha dimostrato una certa esitazione nei confronti dell'attuazione congiunta e del meccanismo per lo sviluppo pulito, dovuta alle incertezze sull'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto: 110 Parti, in rappresentanza di oltre due terzi della popolazione mondiale, lo hanno ratificato, ma i due meccanismi in questione potranno essere realizzati solo dopo l'entrata in vigore del protocollo. Altri fattori, meno importanti, hanno fatto esitare il settore privato, come i potenziali costi delle transazioni e i rischi connessi con un'attuazione precoce dei meccanismi JI e CDM, senza contare la mancanza, in molti dei possibili paesi ospitanti, di capacità e di istituzioni in grado di selezionare e autorizzare i progetti. Infine, a parte il mercato degli acquisti operati dai governi, finché le imprese non saranno costrette a ridurre le loro emissioni di gas serra a livello nazionale, l'impegno dei privati a livello di JI e CDM continuerà verosimilmente ad essere limitato.

### **1.3. Mettere in relazione il meccanismo dell'attuazione congiunta e il meccanismo per lo sviluppo pulito con il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra all'interno dell'UE, contribuendo simultaneamente allo sviluppo sostenibile mondiale**

Il 18 marzo 2003 il Consiglio ha adottato una posizione comune<sup>2</sup> in vista dell'adozione di una direttiva che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, al fine di incentivare la riduzione delle emissioni di gas serra nell'UE all'insegna dell'efficacia dei costi. La direttiva dovrebbe essere adottata definitivamente nel 2003.

Secondo questo sistema, le emissioni dirette dei gas serra rientrano in un quadro normativo che limita la quantità totale delle emissioni. A partire dal 2005 il sistema prevede che le emissioni degli impianti nei settori maggiormente responsabili delle emissioni di biossido di carbonio (cioè gli impianti di generazione di energia elettrica e termica e l'industria ad alta intensità energetica) corrispondano alle quote attribuite dai piani nazionali di assegnazione. Il sistema comunitario di scambio concede ai gestori degli impianti la facoltà di investire in tecnologie di abbattimento delle emissioni o di acquistare quote UE sul mercato per compensare le loro emissioni, se questa soluzione risulta meno costosa. Il sistema comunitario contribuirà a realizzare gli impegni che l'UE ha assunto nell'ambito del Protocollo di Kyoto<sup>3</sup>, garantendo l'efficacia dei costi. La posizione comune non prevede l'inclusione dei crediti JI o CDM.

L'obiettivo principale della presente proposta è quello di riconoscere i crediti JI e CDM, rendendoli equivalenti alle quote di emissione dell'UE per consentire ai gestori interessati di utilizzarli nell'ambito del sistema comunitario di scambio delle emissioni per adempiere ai propri obblighi. Tale riconoscimento aumenterà le varie alternative possibili all'interno del sistema comunitario per adempiere agli obblighi assunti, riducendo così i costi di adempimento per gli impianti che rientrano nel sistema; aumenterà inoltre la liquidità del

---

<sup>2</sup> Documento del Consiglio 15792/02.

<sup>3</sup> La Comunità europea e gli Stati membri sono Parti della Convenzione UNFCCC. La Comunità ha ratificato il Protocollo di Kyoto con la decisione 2002/358/CE del Consiglio, 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. La Comunità europea e gli Stati membri hanno ratificato il Protocollo di Kyoto il 31 maggio 2002 e si sono impegnati a ridurre, entro il 2008-2012, le proprie emissioni di gas serra dell'8% rispetto ai livelli del 1990.

mercato europeo delle quote di emissioni dei gas serra, facendone così scendere il prezzo. Secondo le stime disponibili, i costi annui di conformità nel periodo 2008-2012 per gli impianti interessati dell'UE allargata si dovrebbero ridurre di oltre il 20%; i prezzi delle quote nell'UE dopo l'allargamento e dopo il riconoscimento proposto in questa sede dovrebbero quasi dimezzarsi.

La proposta incentiverà la domanda di crediti JI, in particolare in provenienza dalla Russia, viste le grandi potenzialità esistenti in quel paese per questo tipo di progetti e porterà le imprese dell'UE ad incrementare i propri investimenti e a sviluppare e trasferire know-how e tecnologie avanzate che rispettino l'ambiente. Incentivando la domanda di crediti CDM, questo strumento comunitario aiuterà i paesi in via di sviluppo che ospitano progetti riguardanti il meccanismo per lo sviluppo pulito a realizzare i loro obiettivi di sviluppo sostenibile grazie al trasferimento di know-how e di tecnologie valide dal punto di vista ambientale. Infine, la proposta contribuirà alla lotta contro il cambiamento climatico attuando il Protocollo di Kyoto e la Convenzione UNFCCC.

La proposta si basa sull'articolo 175, paragrafo 1 del trattato, in quanto tra gli obiettivi generali figurano attività volte ad incentivare azioni per ridurre le emissioni di gas serra all'insegna dell'efficacia dei costi, contribuendo al contempo allo sviluppo sostenibile globale, e perché modifica la direttiva sul sistema comunitario di scambio delle quote di emissione, che si fonda sullo stesso articolo.

Nell'ambito del programma europeo per il cambiamento climatico (ECCP), aperto a molteplici soggetti, si è molto dibattuto e analizzato la possibilità di collegare i meccanismi JI e CDM al sistema di scambio delle quote di emissione e la presente proposta si ispira alle conclusioni di tali dibattiti. In particolare, il gruppo di lavoro dell'ECCP sull'attuazione congiunta e il meccanismo per lo sviluppo pulito (2002) ha difeso strenuamente tale ipotesi, sostenendo anzi che fosse auspicabile e fattibile purché non si intacchi l'integrità ambientale del sistema di scambio delle emissioni e si mantenga la coerenza con il Protocollo di Kyoto e con gli accordi di Marrakech.

La proposta crea inoltre sinergie con la ricerca europea realizzata attraverso i programmi quadro comunitari di ricerca e sviluppo. I programmi di ricerca europei finanziano tecnologie per la lotta al cambiamento climatico, che saranno trasferite ad altri paesi industrializzati e in via di sviluppo anche grazie ai meccanismi JI e CDM.

#### **1.4. Forma e struttura della proposta**

Poiché si tratta di riconoscere i crediti JI e CDM per il successivo impiego nell'ambito del sistema comunitario di scambio delle quote di emissione, il testo qui presentato è una proposta di direttiva che modifica la direttiva 2003/.../CE che istituisce il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni. Il testo introduce le condizioni necessarie per modificare la direttiva, ma conserva l'architettura, la semplicità e l'integrità ambientale del sistema. Consolidando la normativa in vigore, essa rappresenta la soluzione più coerente per realizzare l'obiettivo politico fissato, riducendo i costi di attuazione.

Riconoscere i meccanismi JI e CDM nell'ambito del sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni significa creare un ponte tra due quadri diversi: l'attuazione congiunta e il meccanismo per lo sviluppo pulito sono meccanismi specifici per progetti, fondati su uno scenario di riferimento e sui crediti (il cosiddetto approccio *baseline and credits*), con una verifica a posteriori delle riduzioni delle emissioni realizzate; il sistema comunitario è invece un sistema che fissa un tetto alle emissioni e dà spazio al commercio delle quote (approccio

*cap and trade*), nel quale la riduzione delle emissioni di gas serra si basa sull'assegnazione a priori di quote di emissioni agli impianti che rientrano nel sistema. La presente proposta rispecchia le divergenze esistenti tra i due sistemi (diverse istituzioni impegnate nel rilascio delle quote di emissione e dei crediti, tempi diversi di attuazione, unità di contabilizzazione distinte).

Il punto di partenza è il riconoscimento: i crediti JI e CDM sono infatti considerati equivalenti alle quote di emissione dell'UE sia dal punto di vista ambientale che economico. La proposta non modifica pertanto i cicli di progetto tramite i quali vengono rilasciati i crediti JI e CDM: in altri termini, il testo si basa sulla fiducia nei confronti del sistema istituito dal Protocollo di Kyoto e sulle istituzioni competenti, in particolare il comitato esecutivo per il CDM e il comitato di controllo dell'articolo 6. Il testo istituisce comunque alcune salvaguardie riguardo agli elementi da riconoscere e all'entità del riconoscimento, per rendere operativi gli accordi di Marrakech e preservare l'integrità ambientale del sistema comunitario.

La proposta infine recepisce nel diritto comunitario alcuni principi, criteri e obblighi in merito ai progetti riconosciuti a livello internazionale, per garantire che questi vengano rispettati nei progetti che la Comunità e i suoi Stati membri autorizzano. Far sì che tali obblighi vengano applicati nell'ambito del diritto comunitario è un elemento importante se si vuole che la Comunità e gli Stati membri ottemperino ai propri impegni e anche perché i crediti JI e CDM costituiranno verosimilmente la maggior parte dei crediti impiegati nel sistema comunitario.

## **2. IL PROCESSO DI RICONOSCIMENTO: CONVERSIONE DEI CREDITI JI E CDM IN QUOTE**

La proposta ruota attorno al concetto di conversione dei crediti JI e CDM (rispettivamente, le unità di riduzione delle emissioni o ERU e le riduzioni delle emissioni certificate o CER) in quote, che sono l'unità di contabilizzazione impiegata nel sistema comunitario. Tale conversione è compito degli Stati membri. Previa richiesta alle rispettive autorità competenti, i gestori possono ottenere quote convertite dalle unità CER o ERU che hanno generato grazie ai progetti o che hanno acquistato sul mercato<sup>4</sup>. La conversione avviene tramite il rilascio di quote da parte degli Stati membri in cambio delle CER o delle ERU che il gestore detiene nel registro nazionale. Le quote così ottenute vanno a sommarsi a quelle attribuite ai gestori dai piani nazionali di assegnazione previsti dal sistema comunitario. I gestori interessati potranno convertire i crediti JI e CDM in tutti gli Stati membri che prevedano tale possibilità di conversione.

La conversione delle unità CER ed ERU in quote presenta vari vantaggi, sia per le autorità degli Stati membri sia per le imprese che partecipano al sistema comunitario. Questo sistema, infatti, garantirà alle imprese partecipanti la certezza di poter usare le quote convertite dalle CER/ERU esattamente nello stesso modo delle altre quote che sono state loro inizialmente assegnate o che hanno acquistato per ottemperare agli obblighi del sistema comunitario. Poiché non esistono altre limitazioni per l'uso o l'accantonamento, le quote detenute dalle imprese sono pienamente fungibili nell'ambito del sistema comunitario di scambio delle quote di emissione. La conversione garantisce inoltre una maggiore certezza riguardo ai crediti che vengono accettati ai fini dell'adempimento, senza contare i costi di transazione più bassi dovuti alla semplicità del sistema.

---

<sup>4</sup> Se uno Stato membro rilascia delle ERU o delle CER ad un gestore senza un corrispettivo equivalente al valore di mercato, tale operazione potrebbe costituire un aiuto di Stato e richiede dunque una notifica alla Commissione.

La direttiva 2003/.../CE chiarisce, al considerando n. 9, che a partire dal 2008 i trasferimenti di quote di emissioni comporteranno corrispondenti adeguamenti degli importi assegnati (*assigned amount units* - AAU) a titolo del Protocollo di Kyoto; questo esercizio sarà disciplinato nel regolamento sui registri che verrà adottato ai sensi dell'articolo 19 della direttiva medesima. Per quanto riguarda gli Stati membri, lo scambio di CER ed ERU in cambio di quote legate alle unità di importi assegnati agevolerà l'attuazione delle restrizioni in materia di uso e riporto dei crediti JI e CDM previste dal protocollo (pari ad una percentuale massima del 2,5% dell'importo rispettivamente assegnato a una Parte sul periodo 2013-2017<sup>5</sup>).

### 3. CONDIZIONI PER IL RICONOSCIMENTO DEI CREDITI JI E CDM

Ai sensi della presente proposta, le autorità competenti possono convertire le unità CER ed ERU derivanti dalle attività di progetto che rispondono alle condizioni illustrate di seguito.

#### 3.1. Condizioni quantitative

Un accesso illimitato ai crediti JI e CDM può avere positive ripercussioni economiche, ma allo stesso tempo può compromettere l'integrità ambientale del sistema comunitario di scambio delle quote di emissione. Il riconoscimento dei due meccanismi in questione consentirà di aumentare le emissioni nei settori che rientrano nel sistema e ci saranno ripercussioni sul "percorso" delle emissioni degli impianti che utilizzano questi crediti: con questo *outsourcing* delle riduzioni delle emissioni al di fuori dell'UE, i benefici ambientali collaterali delle ulteriori riduzioni delle emissioni di gas serra (ad esempio sotto forma di emissioni inferiori di biossido di zolfo o biossido di azoto) sono persi, senza contare che verrebbero di fatto scoraggiate le iniziative volte a ridurre le emissioni all'interno dell'UE. Se si fa scendere il prezzo di mercato, si potrebbe inoltre avere un effetto perverso, nel senso che verrebbe ritardato lo sviluppo tecnologico delle più promettenti tecnologie di abbattimento delle emissioni all'interno dell'UE, mentre invece esse sono necessarie per la lotta al cambiamento climatico nel medio-lungo termine.

Queste preoccupazioni trovano riscontro nello stesso Protocollo di Kyoto, che stabilisce che *"l'acquisto di unità di riduzione delle emissioni sarà supplementare alle misure nazionali al fine di adempiere agli impegni"*<sup>6</sup> e che *"le Parti ... potranno utilizzare le riduzioni certificate delle emissioni derivanti da tali attività per contribuire in parte all'adempimento degli impegni ... di ... riduzione delle emissioni..."*<sup>7</sup>. Anche gli accordi di Marrakech prevedono che *"l'utilizzo dei meccanismi sia supplementare rispetto all'azione nazionale"*<sup>8</sup>. I paesi in via di sviluppo vogliono che i paesi industrializzati intraprendano azioni importanti per ridurre le proprie emissioni al loro interno e, pur essendo interessati agli investimenti tramite il meccanismo CDM, non saranno disposti ad impegnarsi maggiormente per combattere i cambiamenti climatici se i paesi industrializzati non interverranno drasticamente per ridurre le proprie emissioni interne.

---

<sup>5</sup> Decisioni 16/CP.7 e 17/CP.7.

<sup>6</sup> Articolo 6, paragrafo 1, lettera d) del Protocollo di Kyoto relativo all'attuazione congiunta.

<sup>7</sup> Articolo 12, paragrafo 3, lettera b) del Protocollo di Kyoto relativo al meccanismo per lo sviluppo pulito.

<sup>8</sup> Decisione 15/CP.7, "Principi, natura e ambito di applicazione dei meccanismi di cui agli articoli 6, 12 e 17 del Protocollo di Kyoto".

La Comunità e i singoli Stati membri hanno accettato, a livello internazionale, che *"l'utilizzo dei meccanismi sia supplementare rispetto all'azione nazionale"*, ma il sistema comunitario crea un mercato a livello di UE nel quale le quote possono essere scambiate senza restrizione alcuna: ciò significa che gli Stati membri non possono decidere singolarmente quali crediti riconoscere o meno nell'ambito del sistema comunitario. È pertanto necessario verificare con attenzione il livello di crediti JI e CDM convertiti per l'impiego nel sistema comunitario e nella proposta occorre prevedere una disposizione sul riesame del sistema, per garantire, se necessario, il rispetto degli accordi di Marrakech, visto che gli Stati membri non possono farlo singolarmente. La proposta prevede pertanto il riesame automatico quando il numero di CER e di ERU convertite per l'uso nel sistema comunitario raggiunge il tetto del 6% della quantità totale di quote assegnate dagli Stati membri. In tal caso la Commissione potrà valutare la possibilità di introdurre un tetto massimo (ad esempio dell'8%) per il rimanente periodo, per garantire l'applicazione del principio di complementarità previsto dal Protocollo di Kyoto rispetto al sistema comunitario e per mantenere l'obiettivo complessivo del sistema comunitario, che è quello di ridurre le emissioni nell'UE. L'introduzione di una simile condizione quantitativa avverrebbe tramite il comitato incaricato di svolgere le funzioni nell'ambito della direttiva 2003/.../CE, vista l'esigenza pratica che questa decisione venga adottata nel periodo di scambio pertinente.

Questo tipo di controllo per il momento non limita la quantità di crediti convertiti, ad eccezione dei crediti generati dai progetti che implicano pozzi di assorbimento, che sono esclusi (cfr. punto 3.2). I gestori che rientrano nel sistema comunitario di scambio delle quote potranno così trarre i massimi benefici dal riconoscimento dei meccanismi JI e CDM nell'ambito del sistema comunitario, che si possono stimare nel modo seguente: il prezzo delle quote dovrebbe dimezzarsi, passando dai 26 euro in assenza del riconoscimento a 13 euro, con un risparmio annuo sui costi da parte degli impianti che rientrano nel sistema comunitario pari a 700 milioni di euro nell'UE post-allargamento. Parallelamente, le emissioni degli impianti in questione potranno aumentare di circa 111 milioni di tonnellate equivalenti di CO<sub>2</sub> rispetto al livello di riferimento calcolato in assenza del riconoscimento.

La presente proposta non regola l'uso dei crediti JI o CDM da parte degli Stati membri o di privati rispetto agli impegni assunti al di fuori del sistema comunitario e gli Stati membri sono sempre responsabili di garantire la complementarità in questo settore. Per questo motivo la recente proposta della Commissione relativa ad un meccanismo di controllo delle emissioni di gas a effetto serra nella Comunità e all'attuazione del Protocollo di Kyoto<sup>9</sup> impone agli Stati membri di notificarle come l'utilizzo dei meccanismi JI e CDM integri le azioni intraprese a livello nazionale. D'altra parte, il testo non fissa alcun limite quantitativo oltre il quale entità giuridiche del settore privato dell'UE non possano generare, detenere o trasferire CER ed ERU. Le CER e le ERU che non vengono convertite in quote UE mantengono il proprio valore commerciale come strumenti per garantire la conformità al Protocollo di Kyoto, sia per gli Stati membri che per le altre Parti del protocollo.

Si calcola che, in assenza dei limiti di conversione fissati dalla proposta, i crediti JI e CDM utilizzati nel sistema comunitario si attesteranno attorno al 7% delle quote assegnate inizialmente per il periodo 2008-2012. La percentuale del 6% delle quote totali assegnate che, se superato, farà scattare il riesame, dovrebbe corrispondere a circa il 2% delle emissioni dell'UE nell'anno di riferimento, cioè oltre un quarto delle riduzioni complessive che l'UE deve ottenere per raggiungere l'obiettivo fissato a Kyoto (8%). Il tetto massimo dell'8% che la Commissione potrebbe fissare al raggiungimento della soglia del 6% corrisponde a circa 2,7%

---

<sup>9</sup> COM(2003) 51 def.

delle emissioni dell'UE nell'anno di riferimento, cioè un terzo dell'obiettivo che la Comunità si è fissata nel Protocollo di Kyoto. Il controllo verrà effettuato ai sensi del regolamento sui registri quando le CER e le ERU saranno convertite in quote UE e al pubblico sarà garantito un accesso adeguato alle informazioni sugli importi convertiti negli Stati membri<sup>10</sup>. Visto che gli Stati membri possono utilizzare i meccanismi flessibili nell'ambito del Protocollo di Kyoto, oltre che per la conversione dei crediti JI e CDM consentita dalla presente proposta, queste soglie sono necessarie per garantire che i meccanismi flessibili siano supplementari rispetto alle attività nazionali di riduzione delle emissioni avviate all'interno dell'UE.

### 3.2 Condizioni qualitative

- **Evitare la doppia contabilizzazione delle emissioni nell'ambito del sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni e delle riduzioni delle emissioni ottenute con attività di progetto**

Inserendo le emissioni dirette provenienti da alcune attività in un quadro normativo dove la quantità totale delle emissioni ha un tetto, il sistema comunitario di scambio delle quote non rischia la cosiddetta "doppia contabilizzazione". Poiché il settore della generazione di energia elettrica e termica viene trattato in maniera armonizzata e uniforme, gli Stati membri non possono assegnare quote agli impianti che generano energia elettrica da fonti che non emettono carbonio o a impianti che consumano energia elettrica, termica o vapore (fonti di emissione indirette).

Creando un nesso tra i crediti dei progetti e il sistema di scambio comunitario si potrebbe assistere ad una doppia contabilizzazione se le ERU fossero rilasciate a seguito di riduzioni delle emissioni ottenute grazie a progetti intrapresi all'interno della Comunità che portino anche, direttamente o indirettamente, a ridurre o limitare le emissioni provenienti da un impianto che rientra nel sistema comunitario di scambio delle emissioni. La doppia contabilizzazione va evitata sia per motivi ambientali che economici. La creazione di ERU libera quote, ma al contempo implica un allentamento del tetto globale, perché le ERU convertite in quote autorizzano il detentore ad aumentare le proprie emissioni di una quantità pari alle riduzioni ottenute attraverso un progetto JI. Sotto il profilo economico, la doppia contabilizzazione potrebbe creare distorsioni della concorrenza nel mercato liberalizzato dell'energia in Europa. Le attuali fonti esenti da carbonio non ricevono quote durante l'assegnazione iniziale nell'ambito dei piani nazionali di assegnazione, così come i nuovi investimenti in fonti che non emettono carbonio non riceveranno ERU da convertire in quote.

La doppia contabilizzazione dovrebbe essere vietata, secondo il principio che una tonnellata di emissioni deve essere calcolata solo una volta e che una riduzione di tali emissioni non deve essere ricompensata più di una volta. Per questo motivo un impianto che rientra nel sistema comunitario non può essere al contempo ammissibile nell'ambito del meccanismo JI. Questo problema insorgerà molto probabilmente nel caso dei progetti di attuazione congiunta che saranno avviati nei paesi in via di adesione nel settore della domanda e dell'offerta di energia.

Per evitare la doppia contabilizzazione, la proposta stabilisce l'impossibilità di rilasciare ERU per riduzioni che abbiano ripercussioni dirette o indirette sulle emissioni di impianti disciplinati dalla direttiva 2003/.../CE; l'articolo 6 del Protocollo di Kyoto prevede del resto che le Parti interessate approvino i progetti JI. L'obbligo imposto agli Stati membri di non

---

<sup>10</sup> Cfr., in particolare, l'articolo 20, paragrafo 3 della direttiva 2003/.../CE.

approvare i progetti che potrebbero determinare una doppia contabilizzazione delle emissioni è dunque coerente con il suddetto articolo del protocollo. La doppia contabilizzazione delle emissioni renderebbe più difficile per uno Stato membro ospitante rispettare i propri impegni nell'ambito del Protocollo di Kyoto ed è dunque importante disciplinare questo aspetto a livello comunitario, se si vuole preservare l'integrità ambientale del sistema di scambio che si fonda su una contabilizzazione precisa delle emissioni, evitando distorsioni della concorrenza (ad esempio nel mercato liberalizzato dell'elettricità dell'UE). La proposta invita il comitato che deve svolgere funzioni in relazione alla direttiva 2003/.../CE ad elaborare linee guida su come evitare la doppia contabilizzazione.

- **Esenzioni temporanee per le attività di attuazione congiunta nei paesi in via di adesione**

La Commissione riconosce che alcuni Stati membri e paesi candidati si sono impegnati molto per realizzare l'attuazione congiunta in una fase precoce. Molti paesi in via di adesione entreranno nell'UE il 1° maggio 2004 e a quella data il sistema comunitario di scambio delle emissioni farà parte dell'*acquis* comunitario. La proposta consente di esonerare temporaneamente le attività di attuazione congiunta, che dovrebbero normalmente rientrare nel campo di applicazione della direttiva 2003/.../CE sullo scambio delle quote di emissione, se approvate entro il 31 dicembre 2004 o entro la data di adesione all'UE del paese interessato, se tale data è successiva; tali attività potranno continuare come progetti di JI e generare dunque ERU fino al 31 dicembre 2012. Tuttavia, per evitare di contare due volte le emissioni, la proposta prevede che, per tali attività progettuali, non vengano assegnate quote nel piano nazionale di assegnazione riguardo alle riduzioni delle emissioni che derivano da queste attività di progetto.

L'esenzione proposta è motivata principalmente dal fatto che la "trasformazione" di un progetto JI in corso in un impianto soggetto allo scambio delle quote di emissione potrebbe comportare difficoltà di ordine giuridico e contrattuale sia per gli investitori che per il paese ospitante che abbiano sottoscritto un accordo bilaterale per l'acquisto e il trasferimento delle ERU. In base al sistema comunitario, lo Stato membro in cui è situato l'impianto ha il compito di assegnare le quote al gestore; di conseguenza, spetta al paese che ospita il progetto JI in corso decidere se tale attività debba essere temporaneamente esonerata dal sistema di scambio o meno; potrebbe così decidere di non farlo e assegnare le quote in base allo scenario di riferimento (*baseline*) inizialmente previsto per il progetto JI.

- **Esclusione dei crediti prodotti da determinate attività dalla possibilità di essere convertiti in quote da utilizzare nel sistema comunitario**

La presente proposta non regola l'utilizzo dei crediti JI o CDM da parte degli Stati membri o dei privati rispetto agli impegni assunti al di fuori del sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni. Quest'ultimo istituisce un mercato su scala comunitaria nel quale le quote possono essere scambiate senza limitazioni: ciò significa che gli Stati membri non possono decidere individualmente quali crediti riconoscere o meno. In tale contesto è pertanto necessario adottare un approccio comune alle attività di progetto.

La proposta non consente di convertire in quote da impiegare nel sistema comunitario i crediti JI e CDM provenienti da progetti che non ottengono una riduzione permanente delle emissioni dalle fonti interessate o che potrebbero avere un notevole impatto sulla biodiversità. Negli accordi di Marrakech (decisioni 16/CP.7 e 17/CP.7) è stato deciso che le Parti incluse nell'allegato I non devono utilizzare le CER e le ERU generate da centrali nucleari per rispettare gli obblighi di cui all'articolo 3, paragrafo 1 del Protocollo di Kyoto. Tale articolo

prevede l'impegno vincolante per le Parti dell'allegato I di garantire che le loro emissioni antropiche non superino le quantità che sono loro attribuite e gli impegni di riduzione specificati nell'allegato B del Protocollo di Kyoto. Lo stesso paragrafo istituisce anche un obiettivo globale per le Parti incluse nell'allegato I, al fine di ridurre le loro emissioni globali di almeno il 5% rispetto ai livelli del 1990, nel periodo di adempimento 2008-2012. Questo obiettivo complessivo in origine rientrava in un articolo separato ed è stato aggiunto all'articolo 3, paragrafo 1 in un momento successivo dei negoziati. Il Protocollo di Kyoto prevede chiaramente impegni giuridicamente vincolanti per le Parti dell'allegato I, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, oltre il 2012, come si può desumere dall'articolo 3, paragrafo 9 del protocollo, secondo il quale gli impegni assunti a norma dell'articolo 3, paragrafo 1 per successivi periodi di adempimento saranno determinati come emendamenti all'allegato B. Ne consegue pertanto che l'impegno delle Parti dell'allegato I ad astenersi dall'usare le CER e le ERU generate dagli impianti nucleari è stato fissato fino al 2012 e contiene un'indicazione relativa al proseguimento per i periodi successivi.

Non vengono riconosciuti nemmeno i crediti JI e CDM prodotti attraverso attività di utilizzo del territorio, variazioni della destinazione d'uso del territorio e silvicoltura (attività LULUCF): queste attività possono infatti assorbire carbonio solo temporaneamente, che viene però successivamente rilasciato in atmosfera. Tali attività non rientrano nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni, che punta a realizzare riduzioni permanenti dalle fonti di emissione. Il sistema di scambio della Comunità è concepito piuttosto come un "motore" tecnologico inteso a migliorare l'abbattimento delle emissioni prodotte da fonti energetiche e industriali sul lungo periodo. Il riconoscimento dei crediti derivanti dalle attività LULUCF sarebbe in contrasto con l'impostazione adottata dal Consiglio e dal Parlamento europeo in materia di scambio delle quote di emissione. Permangono inoltre ancora molte incertezze su come calcolare e monitorare l'assorbimento delle emissioni operate dai pozzi di assorbimento (*sinks*) previsti dal Protocollo di Kyoto, sia nell'ambito dell'attuazione congiunta che del meccanismo per lo sviluppo pulito, a livello di paesi e di singoli progetti. Non è chiaro, infatti, come il sequestro di carbonio garantito dalle attività LULUCF, di per sé temporaneo e reversibile, possa conciliarsi con lo scambio delle quote di emissioni a livello di entità: sarebbe infatti necessario attribuire le emissioni successive di gas serra al beneficiario del sequestro iniziale. Attualmente sono in corso negoziati per studiare le modalità di inclusione delle attività di afforestazione e riforestazione nell'ambito del meccanismo CDM, che tuttavia non verranno approvate a livello internazionale prima della nona Conferenza delle Parti alla Convenzione UNFCCC, prevista per il dicembre 2003, se non più tardi. In base all'applicazione delle suddette modalità, la Commissione valuterà con attenzione se e, in tal caso, come utilizzare i crediti derivanti dalle attività LULUCF nello scambio di quote a livello di entità nel contesto del sistema comunitario. Il meccanismo dell'attuazione congiunta e il meccanismo per lo sviluppo pulito dovrebbero anche realizzare un trasferimento tecnologico, ad esempio dando impulso a nuove tecnologie più ecologiche e aumentando il rendimento energetico; le attività di afforestazione e riforestazione non contribuiscono invece ad alcun trasferimento tecnologico o sviluppo. Poiché i progetti che interessano i bacini di assorbimento dovrebbero essere meno costosi di quelli che comportano il trasferimento tecnologico, consentire la conversione dei crediti prodotti da tali progetti andrebbe a discapito dell'intento di promuovere il trasferimento tecnologico verso altri paesi, industrializzati e in via di sviluppo, che è invece al centro del successo dei meccanismi JI e CDM, e dell'obiettivo a lungo termine di stabilizzare i livelli complessivi delle emissioni di gas serra.

Sempre tenendo conto delle disposizioni intese ad evitare la doppia contabilizzazione per i progetti JI all'interno della Comunità, la proposta offre la possibilità di convertire i crediti JI e CDM provenienti dalle centrali idroelettriche. Gli Stati membri e altri paesi industrializzati

devono tuttavia tener conto degli impatti sociali e ambientali delle attività di progetto a cui partecipano o che sono svolte da entità giuridiche che gli Stati membri stessi autorizzano a partecipare, che devono evitare progetti aventi un impatto negativo dal punto di vista ambientale e sociale, in particolare derivante da grandi impianti di produzione di energia idroelettrica come indicato dalla World Commission on Dams<sup>11</sup>. Il riesame del sistema comunitario di scambio delle quote di emissione, previsto per il 2006, dovrebbe valutare in che misura sono stati istituiti progetti di grandi dimensioni per la produzione di energia idroelettrica che possono avere impatti negativi sotto il profilo ambientale e sociale.

### **3.3. Tempi e conseguenze**

I crediti JI e CDM possono essere utilizzati nel sistema comunitario di scambio a partire dal 2008, il che comporta che entrambi vengono trattati allo stesso modo. Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 10 del Protocollo di Kyoto relativo al meccanismo per lo sviluppo pulito, le riduzioni di emissioni certificate ottenute anteriormente al primo periodo di adempimento (2008-2012) potranno essere utilizzate per contribuire all'adempimento degli impegni previsti per il primo periodo. Pertanto, il fatto che la normativa comunitaria stabilisca che i crediti CDM possano essere utilizzati prima del 2008 non sarebbe in linea con l'approccio istituito dal Protocollo di Kyoto, ma la certezza che dopo il 2008 i crediti CDM prodotti prima di quell'anno saranno accettati ai fini dell'adempimento degli obblighi nell'ambito del sistema CE rappresenterà comunque un ulteriore incentivo a ricorrere a questo meccanismo in una fase precoce e si può prevedere che porterà alla riduzione dei costi delle transazioni e dei rischi associati agli investimenti nei progetti CDM.

Per quanto riguarda i crediti JI, gli accordi di Marrakech<sup>12</sup> stabiliscono che le ERU verranno rilasciate solo per un periodo a partire dall'inizio del 2008: in altri termini, ciò significa che prima del 2008 non possono esserci crediti da progetti di attuazione congiunta. La proposta non prevede pertanto la conversione delle ERU in quote per gli anni 2005-2007, visto che di fatto le ERU non saranno disponibili prima del 2008.

## **4. NESSI CON LA NORMATIVA COMUNITARIA IN MATERIA DI AMBIENTE IN VIGORE E CON LA STRATEGIA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELL'UE**

### **4.1. Obbligo di tener conto dell'*acquis* comunitario nella definizione della situazione di riferimento per le attività di progetto avviate nei paesi che hanno sottoscritto un trattato di adesione con l'UE**

Ai sensi del Protocollo di Kyoto, con i meccanismi JI e CDM si devono realizzare riduzioni aggiuntive delle emissioni rispetto a quelle che si otterrebbero senza tali progetti e negli accordi di Marrakech si dichiara che occorre fissare uno scenario di riferimento (*baseline*) che tenga conto delle politiche e delle situazioni nazionali in questo campo, come le iniziative di riforma settoriale, la disponibilità di combustibili a livello locale, i progetti di ampliamento del settore energetico e la situazione economica del settore dei progetti<sup>13</sup>. Se nel paese che

---

<sup>11</sup> Cfr. rapporto definitivo della World Commission on Dams dal titolo *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, pubblicato a novembre 2000.

<sup>12</sup> Decisione 16/CP.7, Linee guida per l'applicazione dell'articolo 6 del Protocollo di Kyoto.

<sup>13</sup> Decisione 16/CP.7, Linee guida per l'applicazione dell'articolo 6 del Protocollo di Kyoto: "*Lo scenario di riferimento (...) è lo scenario che ragionevolmente rappresenta le emissioni da fonti antropiche (...) che si registrerebbero in assenza del progetto proposto. Lo scenario di riferimento riguarderà le emissioni di tutti i gas, i settori e le categorie di fonti elencati all'allegato A del protocollo di Kyoto (...) che avvengono entro i confini del progetto.*"

ospita i progetti JI o CDM esiste una normativa che fissa disposizioni precise che possono incidere sulle emissioni di gas serra, tale normativa va presa in considerazione nella definizione della situazione di riferimento. I paesi in via di adesione si sono impegnati ad allineare le proprie leggi, norme e procedure nazionali con il corpus legislativo comunitario, il cosiddetto *acquis* comunitario, al massimo entro la data di adesione, ad eccezione di alcune misure transitorie concordate durante i negoziati di adesione e inserite nel trattato di adesione. Le disposizioni della normativa comunitaria sono considerate parte dello scenario di riferimento per i progetti JI intrapresi in questi paesi.

#### **4.2. Obbligo di tener conto dell'impatto ambientale e sociale delle attività di progetto che vedono coinvolti gli Stati membri**

Negli accordi di Marrakech è sancito che il paese ospitante ha il diritto di confermare se i progetti JI e CDM servono a realizzare lo sviluppo sostenibile del paese. D'altra parte, gli Stati membri hanno la responsabilità di approvare i progetti JI e CDM nei quali essi stessi o loro entità giuridiche si trovino coinvolti.

La proposta richiede che gli Stati membri tengano conto degli impatti ambientali e sociali delle attività di progetto alle quali partecipano o alle quali partecipano entità giuridiche che essi stessi hanno autorizzato. Si tratta di un obbligo generale, che vale sia per la preparazione del progetto (cioè prima che questo sia approvato) sia per la sua realizzazione (quando cioè si controllano e verificano le riduzioni delle emissioni). Questo obbligo è coerente con gli accordi di Marrakech, che danno agli Stati membri un notevole margine di discrezionalità per decidere se prendere in considerazione i criteri socioambientali per i progetti CDM e JI prima di approvarli. Se si tiene conto delle ripercussioni economiche, sociali e ambientali nel corso dell'approvazione del progetto si riuscirà a garantire che i progetti JI e CDM approvati diano un effettivo contributo allo sviluppo sostenibile. Poiché la partecipazione ai due meccanismi è facoltativa, la proposta incentiva il settore privato ad incrementare la responsabilità delle imprese in materia ambientale e sociale, secondo quanto indicato nel piano di attuazione approvato al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg.

#### **4.3. Accesso del pubblico alle informazioni sulle attività dei progetti JI e CDM**

Ai sensi della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, della Convenzione di Aarhus e delle disposizioni in materia di informazione del pubblico contenute negli accordi di Marrakech, che va garantita anche per mezzo dei registri nazionali<sup>14</sup>, la proposta garantisce che le informazioni sulle attività dei progetti vengano messe a disposizione del pubblico. La suddetta disposizione si applica ai progetti realizzati al di fuori del territorio comunitario ai quali partecipa un soggetto di diritto privato, visto che tale partecipazione è responsabilità degli Stati membri.

#### **4.4. Valutazione d'impatto ambientale delle strategie/dei programmi nazionali per la realizzazione dei meccanismi JI/CDM**

La proposta stabilisce che gli Stati membri debbano valutare gli impatti ambientali eventualmente derivanti dalle strategie o dai programmi nazionali di attuazione dei progetti JI/CDM e consultare il pubblico prima di adottarli. Questa disposizione dà applicazione alla Convenzione di Aarhus e alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio,

---

<sup>14</sup> Cfr., in particolare, la parte E dell'allegato alla proposta di decisione -/CMP.1 sulle modalità di contabilizzazione degli importi assegnati ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4 del Protocollo di Kyoto.

del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (valutazione ambientale strategica (VAS) di politiche, piani e programmi).

#### **4.5. Possibilità che i controllori EMAS verifichino le riduzioni delle emissioni ottenute con le attività dei progetti JI all'interno della Comunità**

I progetti nell'ambito del meccanismo per lo sviluppo pulito possono essere convalidati solo da entità operative designate accreditate presso il comitato esecutivo del CDM; lo stesso dicasi per la verifica e la certificazione delle riduzioni delle emissioni.

Nel contesto della procedura "accelerata" applicata nel caso dell'attuazione congiunta (dove la Parte ospitante deve soddisfare tutti i criteri di partecipazione indicati nella parte D della decisione 16/CP.7), le Parti dell'allegato I possono decidere chi designare per la verifica delle riduzioni delle emissioni.

La proposta concede agli Stati membri la facoltà di designare dei verificatori ambientali che partecipano al sistema EMAS, con il compito di accertare le riduzioni delle emissioni ottenute con le attività JI svolte con procedura "accelerata" nell'ambito della Comunità. Il vantaggio di questa scelta è che consente di approfittare degli organismi e delle procedure di accreditamento già esistenti e istituite a norma dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 761/2001<sup>15</sup>, del 19 marzo 2001, sul sistema EMAS. In questo caso, tuttavia, i verificatori ambientali del sistema EMAS devono dimostrare una buona conoscenza delle questioni legate ai cambiamenti climatici, oltre alle competenze e conoscenze necessarie dei requisiti del ciclo dei progetti JI.

#### **5. COORDINAMENTO CON LE AUTORITÀ NAZIONALI DESIGNATE DEGLI STATI MEMBRI PER L'ATTUAZIONE DEI PROGETTI JI E CDM**

Per garantire una migliore attuazione, la proposta raccomanda di mettere in atto un coordinamento totale tra le autorità responsabili dell'attuazione della direttiva 2003/.../CE<sup>16</sup> sullo scambio delle quote di emissioni e le autorità nazionali incaricate dell'attuazione dei progetti JI e CDM ai sensi degli accordi di Marrakech<sup>17</sup>.

#### **6. UN CASO PARTICOLARE: I PROGETTI RIGUARDANTI LE FONTI DI ENERGIA RINNOVABILI**

La sostituzione della produzione di energia termica ed elettrica ottenuta dai combustibili fossili tradizionali con fonti di energia rinnovabili è una soluzione importante per ridurre i gas serra generati dalla produzione di elettricità e calore.

Il sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni non riguarda espressamente l'energia rinnovabile, visto che non ci sono emissioni di biossido di carbonio. Le fonti di energia rinnovabili beneficiano del fatto che non è necessario ottenere né cedere quote per produrre energia elettrica e termica da fonti rinnovabili, mentre tali quote comportano maggiori costi-opportunità per i produttori che utilizzano combustibili fossili come il carbone,

---

<sup>15</sup> Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS); cfr. criteri di accreditamento dell'allegato V.

<sup>16</sup> Cfr. articolo 18.

<sup>17</sup> Decisione 16/CP.7, §20 a) e decisione 17/CP.7, §29.

gli idrocarburi o il gas naturale. Tali costi più elevati determineranno un aumento del prezzo di mercato dell'energia elettrica e termica così prodotta a vantaggio dei produttori che utilizzano fonti rinnovabili.

Si prevede che verranno presentati molti progetti con fonti rinnovabili come attività di progetto del Protocollo di Kyoto, soprattutto per il meccanismo CDM. Questi progetti daranno un contributo significativo per mitigare i cambiamenti climatici e potrebbero aiutare alcuni paesi ad adeguarsi agli effetti negativi dei suddetti cambiamenti. Vi sono anche grandi potenzialità per la creazione di sinergie nella lotta alla povertà: va sottolineato che le Parti alla Convenzione UNFCCC hanno recentemente adottato (nel corso della CoP8 di Delhi, in India) modalità semplificate per i progetti CDM di dimensioni ridotte, compresi i progetti sulle energie rinnovabili con una potenza netta massima equivalente di 15 megawatt. In questo modo sarà molto più semplice realizzare i progetti che utilizzano fonti di energia rinnovabili nell'ambito del meccanismo per lo sviluppo pulito, riducendo al minimo i costi di transazione.

Tuttavia, gli impianti a energia rinnovabile che possono avere ripercussioni sulle emissioni degli impianti cui si applica il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione non potranno partecipare al meccanismo JI all'interno dell'UE per evitare la doppia contabilizzazione.

Proposta di

**DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**recante modifica della direttiva 2003/.../CE 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**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 175, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione<sup>18</sup>,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>19</sup>,

visto il parere del Comitato delle regioni<sup>20</sup>,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato<sup>21</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) La direttiva 2003/.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>22</sup> istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità per favorire la riduzione delle emissioni di tali gas all'insegna dell'efficacia dei costi e dell'efficienza economica, partendo dal presupposto che nel lungo termine le emissioni globali di gas serra dovranno essere ridotte del 70% circa rispetto ai livelli del 1990. La direttiva intende contribuire ad ottemperare agli impegni che la Comunità europea e gli Stati membri hanno assunto per ridurre le emissioni di gas a effetto serra di origine antropica nell'ambito del Protocollo di Kyoto, approvato dalla decisione 2002/358/CE del Consiglio, 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<sup>23</sup>.
- (2) La direttiva 2003/.../CE stabilisce che il riconoscimento dei crediti risultanti dai meccanismi basati su progetti ai fini dell'adempimento degli obblighi a partire dal 2005 migliorerà il rapporto costi/efficacia della realizzazione di riduzioni delle

---

<sup>18</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>19</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>20</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>21</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>22</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>23</sup> GU L 130 del 15.5.2002, pag. 1.

emissioni di gas a effetto serra a livello mondiale e deve essere oggetto di disposizioni intese a collegare i meccanismi basati su progetti del Protocollo di Kyoto, in particolare l'attuazione congiunta (*Joint Implementation* - JI) e il meccanismo per lo sviluppo pulito (*Clean Development Mechanism* - CDM), con il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra ("il sistema comunitario").

- (3) Mettendo in relazione i meccanismi basati sui progetti del Protocollo di Kyoto con il sistema comunitario, si salvaguardia al contempo l'integrità ambientale di quest'ultimo e si consente ai gestori di utilizzare i crediti di emissione prodotti dalle attività dei progetti ammissibili ai sensi dell'articolo 6 e dell'articolo 12 del Protocollo di Kyoto per ottemperare agli obblighi di cui all'articolo 12, paragrafo 3 della direttiva 2003/.../CE. Ciò consentirà di disporre, all'interno del sistema comunitario, di un maggior numero di soluzioni diverse a basso costo per garantire la conformità agli obblighi, con la conseguente riduzione dei costi complessivi da sostenere per conformarsi al Protocollo di Kyoto; al contempo verrà incrementata la liquidità del mercato comunitario delle quote di emissioni dei gas serra. Se si incentiva la domanda di crediti di attuazione congiunta (JI) le imprese comunitarie investiranno nello sviluppo e nel trasferimento di know-how e di tecnologie avanzate che rispettino l'ambiente. Verrà incentivata anche la domanda di crediti nell'ambito del meccanismo per lo sviluppo pulito (CDM) e dunque i paesi in via di sviluppo che ospitano i progetti CDM saranno aiutati nella realizzazione dei loro obiettivi di sviluppo sostenibile.
- (4) I crediti connessi ai meccanismi basati sui progetti del Protocollo di Kyoto saranno disponibili solo dopo l'entrata in vigore del protocollo stesso. Tali meccanismi, oltre a poter essere utilizzati dalla Comunità e dagli Stati membri, da imprese e da privati al di fuori del sistema comunitario di scambio delle quote di emissione, dovrebbero essere correlati al sistema comunitario in modo tale da garantirne la coerenza con il Protocollo di Kyoto e con le decisioni adottate successivamente a norma dello stesso, oltre che con gli obiettivi e la struttura del sistema comunitario di scambio e con le disposizioni della direttiva 2003/.../CE.
- (5) I crediti di emissione generati dalle attività basate sui progetti del Protocollo di Kyoto devono essere convertiti in quote di emissioni a norma della direttiva 2003/.../CE, in modo da utilizzare un'unica unità di contabilità nel mercato comunitario delle quote di emissioni dei gas serra, riconoscendo in tal modo l'equivalenza tra i crediti di emissione di Kyoto e le quote di emissioni comunitarie.
- (6) Occorre controllare la quantità di crediti di emissione derivanti dai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto convertita in quote e prevedere un riesame che possa rendere operativi gli impegni assunti dalla Comunità e dagli Stati membri per garantire la supplementarità prevista dal Protocollo di Kyoto e dalle successive decisioni adottate in quel contesto rispetto al sistema comunitario e mantenere l'obiettivo globale fissato dal sistema comunitario di ridurre le emissioni.
- (7) Ai sensi del Protocollo di Kyoto e delle successive decisioni adottate in quel contesto, i crediti di emissione derivanti da attività di progetto cui partecipano centrali nucleari non devono essere utilizzati ai fini dell'adempimento degli impegni del Protocollo di Kyoto. I crediti di emissione derivanti da attività nell'ambito dei progetti di utilizzo del territorio, variazione della destinazione d'uso del territorio e silvicoltura non devono essere convertiti in quote ai sensi della presente direttiva, perché non consentono di ridurre in via permanente le emissioni da fonti.

- (8) Per evitare la doppia contabilizzazione, le unità di riduzione delle emissioni (ERU) non devono essere rilasciate nel caso di riduzioni ottenute grazie ad attività di progetto avviate all'interno della Comunità che a loro volta determinano la riduzione o la limitazione delle emissioni di impianti disciplinati dalla direttiva 2003/.../CE.
- (9) In conformità dei trattati di adesione, occorre tener conto dell'*acquis* comunitario per definire la situazione di riferimento per le attività di progetto intraprese nei paesi in via di adesione all'Unione. Occorre tuttavia prevedere una deroga temporanea per le attività dei progetti di attuazione congiunta in corso e approvate fino al 31 dicembre 2004 o entro la data di adesione all'Unione del paese interessato, se questa è posteriore; tale deroga può comportare il rilascio di unità di riduzione delle emissioni fino al 31 dicembre 2012, a condizione che nel piano nazionale di assegnazione non vengano attribuite quote per le riduzioni delle emissioni ottenute da tali attività di progetto.
- (10) Gli Stati membri hanno il compito di approvare le attività di progetto nell'ambito del Protocollo di Kyoto prima che vengano realizzate. A tal fine, gli Stati membri devono garantire che le suddette attività di progetto ottengano riduzioni supplementari delle emissioni e comportino benefici reali, quantificabili e a lungo termine per la mitigazione del cambiamento climatico, contribuendo al contempo a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile dei paesi ospitanti, in particolare grazie al trasferimento di tecnologie valide sotto il profilo ambientale in conformità del Protocollo di Kyoto e di eventuali altre decisioni adottate a norma dello stesso, a rispondere alle esigenze e agli obiettivi specifici di sviluppo dei paesi ospitanti e a sradicare la povertà.
- (11) In linea con la strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile<sup>24</sup>, la presente direttiva stabilisce che qualsiasi impatto ambientale e sociale che possa derivare dalle attività dei progetti JI e CDM deve essere preso in considerazione al momento della preparazione e dell'attuazione dei progetti, per garantire che essi contribuiscano efficacemente allo sviluppo sostenibile.
- (12) A norma della Convenzione UNFCCC, del Protocollo di Kyoto e di altre decisioni successive adottate per l'attuazione di tali strumenti, la Commissione e gli Stati membri devono sostenere attività per la creazione di capacità nei paesi in via di sviluppo e nei paesi ad economia in transizione, per aiutarli a trarre il massimo vantaggio dai meccanismi JI e CDM a sostegno delle loro strategie di sviluppo sostenibile.
- (13) Poiché la partecipazione alle attività dei progetti di attuazione congiunta e del meccanismo per lo sviluppo pulito è volontaria, occorre rafforzare la responsabilità ambientale e sociale delle imprese in conformità del paragrafo 17 del piano di attuazione<sup>25</sup> approvato al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile. A questo proposito, le imprese devono essere incentivate a migliorare le prestazioni in campo sociale e ambientale delle attività JI e CDM a cui partecipano.

---

<sup>24</sup> COM(2001)264 def.

<sup>25</sup> Piano adottato dal Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile tenutosi a Johannesburg, in Sudafrica, dal 26 agosto al 4 settembre del 2002. Consultare il sito: [http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit\\_docs/2309\\_planfinal.htm](http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2309_planfinal.htm).

- (14) Il pubblico deve poter accedere alle informazioni sulle attività dei progetti ed essere consultato al momento della formulazione dei programmi nazionali per l'attuazione dei progetti JI e CDM, prima che questi siano adottati.
- (15) I programmi nazionali per l'attuazione dei progetti JI e CDM degli Stati membri devono tenere in debita considerazione le politiche comunitarie in materia, in particolare nel settore della cooperazione economica e della cooperazione allo sviluppo, e devono essere conformi alle norme comunitarie in materia di concorrenza e appalti pubblici.
- (16) Alla luce di queste considerazioni la direttiva 2003/.../CE deve essere modificata.
- (17) Le misure di attuazione della presente direttiva devono essere conformi alla decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione<sup>26</sup>.
- (18) Poiché l'obiettivo dell'azione proposta, ossia l'istituzione di un nesso tra i meccanismi basati sui progetti del Protocollo di Kyoto e il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione, non può essere conseguito dagli Stati membri singolarmente e può dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può adottare misure secondo il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato CE. Conformemente al principio di proporzionalità istituito dall'articolo summenzionato, la presente direttiva non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo in questione,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

### *Articolo 1*

#### *Modifiche alla direttiva 2003/.../CE*

La direttiva 2003/.../CE è modificata come segue.

1. All'articolo 3 sono aggiunte le seguenti lettere:
  - k) "Parte inclusa nell'allegato I", una Parte elencata nell'allegato I alla Convenzione UNFCCC che ha ratificato il Protocollo di Kyoto come indicato all'articolo 1, paragrafo 7 del protocollo medesimo;
  - l) "attività di progetto", un'attività di progetto approvata da una o più Parti incluse nell'allegato I ai sensi dell'articolo 6 o dell'articolo 12 del Protocollo di Kyoto e delle decisioni adottate a norma dello stesso;
  - m) "unità di riduzione delle emissioni" (*emission reduction unit*, ERU), un'unità rilasciata ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo di Kyoto e delle decisioni adottate a norma dello stesso;

---

<sup>26</sup> GUL 198 del 17.7.1999, pag. 23.

- n) "riduzioni delle emissioni certificate" (*certified emission reductions, CER*), un'unità rilasciata ai sensi dell'articolo 12 del Protocollo di Kyoto e delle decisioni adottate a norma dello stesso.

2. Dopo l'articolo 11 sono inseriti i seguenti articoli:

“

#### Articolo 11 bis

##### *Conversione di CER ed ERU derivanti dalle attività di progetto per l'utilizzo nel sistema comunitario*

1. Dopo l'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto, e in applicazione dei paragrafi 2 e 3 del presente articolo, gli Stati membri possono convertire, su richiesta di un gestore, le CER e le ERU derivanti dalle attività di progetto in quote nell'ambito del sistema comunitario di scambio nel corso di ciascun periodo di cui all'articolo 11, paragrafo 2 della presente direttiva. La conversione avviene mediante il rilascio, da parte dello Stato membro, di una quota di emissioni in cambio di una CER o di una ERU detenuta dal gestore interessato nel registro nazionale.
2. Quando il numero delle CER e delle ERU derivanti dalle attività di progetto e convertite in quote da utilizzare nel sistema comunitario raggiunge la percentuale del 6% dell'importo totale di quote che gli Stati membri hanno rilasciato per il periodo di riferimento, la Commissione procede ad un riesame immediato del sistema. Sulla base di tale esercizio la Commissione può valutare la possibilità di introdurre una percentuale massima, ad esempio pari all'8%, dell'importo totale di quote assegnate dagli Stati membri per il periodo in questione, secondo la procedura di cui all'articolo 23, paragrafo 2.
3. Tutte le CER e le ERU possono essere convertite per l'impiego nel sistema comunitario, escluse quelle derivanti dalle seguenti attività di progetto:
  - a) ai sensi del Protocollo di Kyoto e delle successive decisioni adottate a norma dello stesso, impianti nucleari;
  - b) attività di utilizzo del territorio, variazione della destinazione d'uso del territorio e silvicoltura.

#### Articolo 11 ter

##### *Attività di progetto*

1. Gli Stati membri provvedono affinché le condizioni di riferimento per le attività di progetto, definite da decisioni successive adottate a norma del Protocollo di Kyoto, che vengono effettuate in paesi che abbiano firmato un trattato di adesione con l'Unione europea, siano pienamente conformi all'*acquis* comunitario, comprese le deroghe temporanee stabilite nel trattato di adesione.
2. Ad esclusione dei casi di cui al paragrafo 3, gli Stati membri che ospitano attività di progetto garantiscono che non vengano rilasciate ERU per le

riduzioni o le limitazioni delle emissioni di gas a effetto serra ottenute negli impianti disciplinati dalla presente direttiva.

3. Fino al 31 dicembre 2012, le riduzioni delle emissioni derivanti da attività di progetto che rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva e che sono approvate entro il 31 dicembre 2004 o alla data di adesione dello Stato interessato all'Unione, se tale data è successiva, possono comportare il rilascio di ERU. Per i progetti in questione non vengono assegnate quote rispetto alle riduzioni delle emissioni dovute a tali attività di progetto.
  4. Gli Stati membri provvedono affinché nella preparazione e nella realizzazione delle attività di progetto alle quali partecipano o per le quali autorizzano la partecipazione di entità pubbliche o private e che vengono svolte al di fuori del territorio comunitario, si tenga conto dell'impatto ambientale e sociale di tali progetti. Gli Stati membri garantiscono inoltre che tali progetti vengano sviluppati e realizzati in modo da dare un contributo allo sviluppo sostenibile, oltre che alle esigenze e agli obiettivi specifici di sviluppo dei paesi ospitanti.
  5. Nel valutare la possibilità di approvare le attività di progetto conformemente agli articoli 6 e 12 del Protocollo di Kyoto e alle decisioni adottate a norma dello stesso, gli Stati membri garantiscono che le attività di progetto comportino:
    - a) benefici reali, quantificabili e di lungo termine per attenuare il cambiamento climatico;
    - b) riduzioni delle emissioni aggiuntive rispetto a quelle che vi sarebbero se non venisse realizzata l'attività di progetto in questione;
    - c) il trasferimento di know-how e di tecnologie sicure e valide sotto il profilo ambientale.
  6. Le disposizioni di attuazione dei paragrafi da 1 a 5 sono adottate ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2.”
3. All'articolo 17 è aggiunto il seguente paragrafo:

“Le informazioni sulle attività di progetto alle quali gli Stati membri partecipano, o per le quali autorizzano la partecipazione di entità pubbliche o private, e che sono detenute dall'autorità competente, vengono messe a disposizione del pubblico da tale autorità, entro i limiti di cui all'articolo 3, paragrafo 3 e all'articolo 4 della direttiva 2003/4/CE.”

4. Dopo l'articolo 17 è inserito il seguente articolo:

"Articolo 17 bis

*Valutazione d'impatto strategica dei programmi nazionali di attuazione dei progetti  
JI e CDM*

Gli Stati membri valutano gli impatti ambientali che possono essere causati dai propri programmi e strategie nazionali per l'attuazione dei progetti e consultano il

pubblico prima di adottarli, come stabilito dalla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>27</sup>, in particolare l'articolo 6.”

5. All'articolo 18 viene aggiunto il seguente paragrafo:

“Gli Stati membri garantiscono, in particolare, il coordinamento tra il proprio punto di contatto nominato per l'approvazione dei progetti ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera a) del Protocollo di Kyoto e le rispettive autorità nazionali designate, incaricate di attuare l'articolo 12 del Protocollo di Kyoto; entrambe sono designate conformemente alle successive decisioni adottate a norma del Protocollo di Kyoto.”

6. All'articolo 19, paragrafo 3 è aggiunta la seguente frase:

“Tale regolamento stabilisce anche disposizioni in materia di conversione delle CER e delle ERU per l'utilizzo nel sistema comunitario di scambio e riguardo al monitoraggio del livello di conversione raggiunto.”

7. L'articolo 21 è modificato come segue:

a) Al paragrafo 1, la seconda frase è sostituita dal seguente testo:

“La relazione riserva un'attenzione particolare alle disposizioni prese ai fini dell'assegnazione delle quote di emissioni, della conversione delle ERU e delle CER ai fini del loro impiego nel sistema comunitario, della tenuta dei registri, dell'applicazione degli orientamenti in materia di monitoraggio e comunicazioni, delle verifiche e delle questioni riguardanti il rispetto della presente direttiva e il trattamento fiscale delle emissioni rilasciate, se del caso.”

b) Il paragrafo 3 è sostituito dal seguente testo:

“3. La Commissione organizza uno scambio di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri sugli sviluppi relativi all'assegnazione delle quote di emissioni, alla conversione delle ERU e delle CER ai fini del loro impiego nel sistema comunitario, alla tenuta dei registri, al monitoraggio, alle comunicazioni, alle verifiche e al rispetto della presente direttiva.”

8. Dopo l'articolo 21 viene inserito il seguente articolo:

#### *“Articolo 21 bis*

Ai sensi della Convenzione UNFCCC, del Protocollo di Kyoto e di ogni successiva decisione adottata per attuare i suddetti strumenti, la Commissione e gli Stati membri s'impegnano a sostenere attività volte a creare capacità nei paesi in via di sviluppo e nei paesi ad economia in transizione, affinché questi possano sfruttare appieno il meccanismo dell'attuazione congiunta e il meccanismo per lo sviluppo pulito, a supporto delle rispettive strategie per lo sviluppo sostenibile; s'impegnano inoltre ad agevolare il coinvolgimento di entità nello sviluppo e nell'attuazione dei progetti di attuazione congiunta e del meccanismo per lo sviluppo pulito.”

---

<sup>27</sup> Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

9. L'articolo 30 è modificato come segue:
- a) al paragrafo 2 viene aggiunta una nuova lettera:
    - “k) l'impatto dei meccanismi di progetto sui paesi ospitanti, in particolare riguardo agli obiettivi di sviluppo di questi ultimi, compresa la verifica se siano stati istituiti progetti di attuazione congiunta o del meccanismo per lo sviluppo pulito di grandi dimensioni per la produzione di energia idroelettrica che abbiano un impatto negativo sotto il profilo ambientale e sociale;”
  - b) il paragrafo 3 è soppresso.
10. All'allegato V è aggiunto il seguente punto:
- “(13) I verificatori accreditati secondo la procedura e i criteri stabiliti nel regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) che dispongono delle competenze e dell'esperienza necessarie nel campo delle attività di attenuazione dei gas a effetto serra possono svolgere la funzione di verificatori anche per le attività di progetto nell'ambito del meccanismo di attuazione congiunta realizzate all'interno della Comunità.”

## *Articolo 2*

### *Attuazione*

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 30 settembre 2004. Essi ne informano immediatamente la Commissione.  
  
Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.
2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva. La Commissione ne informa gli altri Stati membri.

## *Articolo 3*

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

## *Articolo 4*

### Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, [...]

*Per il Parlamento europeo  
Il Presidente*

*Per il Consiglio  
Il Presidente*