

Parere del Comitato economico e sociale europeo 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))

(2002/C 221/08)

Il Consiglio, in data 11 dicembre 2001 ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha adottato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Gafo Fernandez in data 6 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 maggio 2002, nel corso della 391ª sessione plenaria, con 93 voti favorevoli, 1 contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Commissione europea ha pubblicato, nel marzo del 2000, un Libro verde sulla problematica dell'istituzione di un sistema di scambio dei diritti di emissione dei gas a effetto serra all'interno dell'Unione europea. Il Libro verde ha consentito di avviare un dialogo ampio e trasparente con le diverse componenti della società civile europea e molti dei suggerimenti emersi sono confluiti nella proposta di direttiva in esame. Anche il Comitato economico e sociale ha avuto occasione di pronunciarsi in merito al Libro verde ⁽¹⁾.

1.2. Il sistema di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra costituisce, unitamente al meccanismo di applicazione congiunta e a quello di sviluppo pulito, una delle tre modalità contemplate dal Protocollo di Kyoto per ridurre il costo e l'impatto macroeconomico dell'attuazione dell'Accordo e agevolare così il suo adempimento da parte dei paesi firmatari.

1.3. Il Protocollo di Kyoto sarà giuridicamente vincolante a partire dal 2008. Tuttavia la Commissione europea ha deciso di anticipare al 2005 l'attuazione di questo meccanismo a livello comunitario, per consentirne il rodaggio e per poterlo eventualmente perfezionare, prima che venga universalmente accettato con l'entrata in vigore del Protocollo.

1.4. La necessità di istituire un sistema normativo a livello comunitario appare ovvia per diverse ragioni: in primo luogo permette di avvalersi di sinergie in termini di riduzione globale del costo che il sistema richiede, sinergie che risulterebbero molto più limitate a livello di ogni singolo Stato membro. In secondo luogo, contribuisce ad evitare la frammentazione economica del mercato di emissioni e la possibile creazione di criteri nazionali che distorcerebbero la concorrenza.

1.5. Gli aspetti centrali del sistema sono il concetto di «quota di emissione», i gas a effetto serra contemplati dal sistema stesso e i settori e/o impianti che rientrano nella direttiva.

1.6. La quota di emissione è la quantità di gas a effetto serra che un impianto è autorizzato ad emettere nell'atmosfera durante un determinato periodo e che gli è concessa dall'autorità competente di uno Stato membro.

1.7. Per quanto riguarda i sei gas a effetto serra contemplati nel Protocollo di Kyoto, la Commissione ha deciso di avviare il sistema limitandosi unicamente al biossido di carbonio (CO₂), per motivi di semplicità — specie nella fase iniziale di applicazione di questo meccanismo — e per la difficoltà stessa di assegnare e verificare immediatamente le emissioni degli altri gas.

1.8. I settori e gli impianti che rientrano nella direttiva sono definiti nell'Allegato 1 e sono le attività energetiche (oltre 20 MW di potenza calorifera dell'impianto), la produzione e la trasformazione di metalli ferrosi, l'industria dei prodotti minerali e la fabbricazione di pasta per carta e di carta. Si deve tuttavia intendere che le emissioni di CO₂ degli impianti termici superiori a 20 MW, anche se non appartenenti ai settori contemplati, sono ugualmente soggette alla direttiva.

1.9. Il sistema si articola in quattro elementi chiave: in primo luogo un piano nazionale di assegnazione delle quote di emissioni; in secondo luogo, un sistema di autorizzazioni individuali; in terzo luogo, un sistema di verifica che prevede sanzioni e, infine, un meccanismo di scambio commerciale delle emissioni fra i soggetti partecipanti.

1.10. Il Piano nazionale di assegnazione delle quote di emissioni viene definito per un periodo iniziale che va dal 2005 al 2008 e, successivamente, per periodi quinquennali. Per ciascuno di questi periodi, ogni Stato membro determinerà le quote totali di emissioni da assegnare e i criteri nazionali di assegnazione. A partire dal 2008 la Commissione definirà un metodo armonizzato di assegnazione.

⁽¹⁾ GU C 367 del 20.12.2000, pag. 22.

1.11. La concessione delle quote di emissione inizia con la domanda che il gestore di un impianto rivolge all'autorità competente chiedendo, in funzione dei parametri produttivi e tecnici dell'impianto, un'autorizzazione a emettere gas a effetto serra. L'autorità competente rilascerà un'autorizzazione individuale, la quale stabilirà diritti di emissione a titolo gratuito durante il periodo 2005-2008, e comprenderà disposizioni in tema di controlli delle emissioni e l'obbligo di restituire ogni anno quote di emissioni, proprie o di terzi, pari alle emissioni rilasciate dall'impianto in quel periodo.

1.12. In base alle linee guida per il controllo e la notificazione delle emissioni adottate dalla Commissione europea, gli Stati membri, in collaborazione con le autorità competenti che concedono le autorizzazioni, verificheranno il rispetto delle autorizzazioni concesse e potranno stabilire sanzioni, più modeste nel periodo 2005-2008, per i gestori che non possono restituire un numero sufficiente di quote per coprire le emissioni da essi effettivamente rilasciate in ciascuno degli esercizi annuali.

1.13. Il meccanismo di scambio commerciale inizia con un sistema di registri istituito a livello di ogni Stato membro, che sarà normalizzato a livello comunitario e sviluppato in base a banche di dati elettroniche. In secondo luogo, la Commissione europea designa un amministratore centrale che controlla e registra gli atti in piena indipendenza. Gli atti verranno infine effettuati da enti o persone specificatamente autorizzate dalla direttiva, in base a scambi di natura commerciale, i cui dettagli rivestiranno carattere privato.

1.14. Sul piano internazionale, la Comunità potrà inoltre stipulare accordi con paesi terzi per stabilire il mutuo riconoscimento fra il regime stabilito nell'Unione europea e quello di paesi terzi.

1.15. Infine, nel 2004, la Commissione potrà presentare una proposta per aumentare i gas e le attività contemplate dalla direttiva in esame e, nel 2006, un rapporto sull'applicazione della direttiva corredato, se del caso, da proposte di modifica della direttiva.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato approva la presentazione della proposta di direttiva e la considera un valido strumento innovatore e, pertanto, soggetto ad eventuali miglioramenti da apportare in seguito alle esperienze maturate in alcuni Stati dell'Unione europea, nonché un eccellente mezzo per aiutare 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. Il Comitato ha sempre dato il suo incondizionato sostegno all'approvazione e alla ratifica di detto Protocollo.

2.2. Tuttavia, pur condividendo l'obiettivo finale della direttiva all'esame, il Comitato nutre una serie di riserve sulla proposta, che formula nei seguenti termini:

2.3. Il primo punto di disaccordo riguarda l'oggetto della direttiva stabilito nell'articolo 1. Il Comitato non condivide l'oggetto della direttiva, così come formulato nel suddetto articolo. Infatti, in linea con quanto già espresso nel parere sul Libro verde in materia, la formulazione di cui all'articolo 1 non dovrebbe essere «... al fine di promuovere la riduzione di detti gas in modo economicamente efficiente», bensì «... per far sì che la riduzione delle emissioni di detti gas avvenga in modo economicamente efficiente e con il minimo impatto sulla competitività e l'occupazione dell'Unione europea».

2.4. In secondo luogo, il Comitato esprime una serie di dubbi sull'applicazione obbligatoria della direttiva nel periodo transitorio compreso fra il 2005 e il 2008 (prima dell'entrata in vigore ufficiale del Protocollo di Kyoto).

2.5. In terzo luogo, il Comitato non ritiene giustificata l'esclusione di altri gas a effetto serra dalla proposta iniziale, né la mancata considerazione, a partire dal 2008, degli altri meccanismi di flessibilità previsti nel suddetto Protocollo.

2.6. Altri aspetti sui quali il Comitato nutre riserve sono la compatibilità della direttiva proposta con il funzionamento del mercato interno, e più precisamente la necessità che il sistema non provochi distorsioni della concorrenza a causa della diversa interpretazione delle condizioni di emissione di ciascun impianto da parte delle autorità competenti dei vari paesi. Il Comitato inoltre non condivide il modo in cui è stata definita la relazione con la direttiva IPPC sulla prevenzione e sulla riduzione integrate dell'inquinamento e, in generale, il fatto di considerare le autorizzazioni come un «onere» e non come un «potenziale benefico» per le imprese che compiono uno sforzo supplementare di riduzione delle emissioni. Ciascuno di questi aspetti sarà commentato facendo riferimento ai relativi articoli.

2.7. Pertanto si propone di eliminare il paragrafo 2 dell'articolo 2, che fa riferimento alla Direttiva 96/61/CE.

2.8. All'articolo 3 «Definizioni», il Comitato propone le seguenti modifiche:

2.8.1. «Impianto»: L'unità tecnica ubicata in uno stesso sito in cui sono svolte una o più attività elencate nell'allegato I.

2.8.2. Sostituire «persona» con «operatore» e definirlo come: «qualsiasi persona fisica o giuridica che possa dimostrare di avere un interesse sufficiente a partecipare al presente sistema».

2.9. Articolo 6: aggiungere quanto segue: «Obbligo di restituire quote di emissioni o crediti di emissione rilasciati nel quadro di progetti di sviluppo pulito o di applicazione congiunta pari alle emissioni ...».

2.10. In quanto all'articolo 9, «Piano nazionale di assegnazione delle quote di emissioni», determinati Stati membri hanno sviluppato metodi propri per conseguire gli obiettivi nazionali di emissione e adempiere agli obblighi previsti dal protocollo di Kyoto. Questi metodi alternativi devono essere inseriti nella direttiva in esame tramite meccanismi di flessibilità che consentano di mantenere l'«acquis» raggiunto, a condizione di poter dimostrare che gli sforzi effettuati sono equivalenti a quelli portati avanti applicando la presente direttiva.

2.10.1. Gli impianti di questi paesi sono in primo luogo in concorrenza con aziende analoghe al di fuori dell'UE, non soggette ai costi relativi alle quote di emissioni o alle tasse sulle emissioni, nel cui caso l'applicazione della direttiva comporterebbe una diminuzione della loro competitività.

2.11. Per questo si propone di completare l'articolo 9 nel modo seguente:

2.11.1. Aggiungere al paragrafo 1, due nuovi commi così formulati:

— secondo comma: Sei mesi prima del 1° gennaio 2005 e 2008 e sempre sei mesi prima dell'inizio dei successivi periodi quinquennali gli Stati membri devono notificare alla Commissione europea la loro intenzione di includere o di escludere taluni impianti dal campo di applicazione della presente direttiva. Essi devono identificare tali impianti e giustificare la scelta in modo preciso alla stessa Commissione.

— Terzo comma: La Commissione può, conformemente alle procedure generali applicabili ai Piani nazionali di assegnazione delle quote di emissioni, escludere tali impianti dal campo di applicazione della presente direttiva, dopo aver verificato che essi:

- 1) in seguito all'attuazione di politiche nazionali, compresi gli accordi volontari settoriali sotto supervisione pubblica, facciano uno sforzo per ridurre le loro emissioni in modo equivalente a quanto avverrebbe applicando la presente direttiva;
- 2) siano soggetti alle stesse procedure di controllo e di verifica previste dagli articoli 14 e 15 per gli altri impianti contemplati dalla presente direttiva.

2.12. *Articolo 10: «Metodo di assegnazione»*

2.12.1. La Commissione propone di assegnare le quote di emissioni misurandole in tonnellate di CO₂, il che limita l'utilizzo di indicatori alternativi. Tuttavia, per determinati impianti, possono risultare adeguati altri sistemi di misura.

2.12.2. Due importanti esempi sono costituiti dagli obiettivi di efficienza energetica e dagli obiettivi basati su «riferimenti standard» ampiamente riconosciuti e accettati come tali. La proposta dovrebbe pertanto prendere in considerazione queste alternative e, di conseguenza, inserirle nell'allegato III come opzioni valide per gli Stati membri, nel quadro della loro strategia globale.

2.12.3. A ciò va aggiunto il fatto che la valutazione dell'idoneità del sistema di assegnazione a livello di ogni Stato membro e della sua compatibilità con il mercato interno richiede un certo lasso di tempo dall'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto per consentire di verificare l'idoneità del sistema e ricercare un sistema armonizzato a livello comunitario e compatibile con il meccanismo di quote di emissioni previsto dal Protocollo per tutti i paesi firmatari.

2.13. Si propone pertanto quanto segue:

2.13.1. Articolo 10, paragrafo 1: sostituire con: «Fino al periodo che inizia il 1° gennaio 2013, ...»;

2.13.2. Articolo 10, paragrafo 2: sostituire con: «La Commissione europea, in linea con quanto proposto nell'articolo 26, paragrafo 2, propone un metodo armonizzato di assegnazione delle quote di emissioni che si applica a partire dal 1° gennaio 2013 e che, nel caso in cui si preveda un pagamento per le suddette quote, deve tener conto delle imposte sull'energia versate dalle imprese al fine di evitare la doppia imposizione sulla stessa operazione imponibile».

2.13.3. Anche nel periodo che va fino al 2013 la Commissione eserciterà un controllo affinché il mercato interno non venga danneggiato. In generale, con il metodo armonizzato di assegnazione delle quote di emissioni, la Commissione mira a creare la parità di condizioni tra gli Stati membri.

2.14. Articolo 12, paragrafo 1: nel testo spagnolo sostituire «personas» con «operadores» (N.d.T.: la modifica non riguarda la versione italiana).

2.15. Articolo 13 «Validità delle quote»: sostituire, ai paragrafi 2 e 3 «persone» con «operatori».

2.16. Articolo 16 «Sanzioni»: le sanzioni previste da tale articolo non possono in nessun caso essere applicate prima dell'entrata in vigore del primo periodo di attuazione del Protocollo di Kyoto nel 2008. Tra l'altro le penalizzazioni non escludono la possibilità di presentare successivamente i crediti e pertanto, fino al 2013, esse possono solo avere il valore simbolico di obbligare gli operatori a sviluppare questo mercato di scambio delle quote di emissione, senza che tali penalizzazioni possano essere considerate sproporzionate. Inoltre, il riferimento al «prezzo di mercato» è alquanto impreciso considerato il carattere confidenziale degli atti conclusi tra operatori. Si propone pertanto di:

2.16.1. Modificare l'articolo 16, paragrafo 1 nel modo seguente: «... Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate, in linea con quanto previsto al paragrafo 3 e possono essere applicate a partire dall'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto.»

2.16.2. Modificare la seconda frase del paragrafo 3 nel modo seguente: «L'ammenda sulle emissioni in eccesso è di 50 EUR. Il pagamento».

2.17. Allegato I: nel riquadro relativo alle attività energetiche, sostituire «oltre 20 MW» con «oltre 50 MW». Questo fa sì che la direttiva si concentri, in una fase iniziale, sui settori o sui singoli impianti che maggiormente emettono gas a effetto serra, e non riguardi gli impianti di piccole dimensioni, che potrebbero anche essere, ad esempio, i grandi ospedali o altri impianti di dimensioni analoghe. È inoltre necessario eliminare il riferimento esclusivo al biossido di carbonio onde contemplare la totalità dei gas a effetto serra. Tuttavia, il Comitato ritiene anche che il limite citato di 50 MW potrebbe essere riveduto nel 2006 alla luce dell'esperienza acquisita grazie ai progressi nelle nuove tecnologie di produzione di elettricità o di ciclo combinato nonché nel quadro della revisione prevista all'articolo 26.

2.18. Allegato III: si propongono le seguenti modifiche:

2.18.1. Eliminare, al paragrafo 4, il riferimento che esclude l'elettricità prodotta a partire da energie rinnovabili. Questa misura è giustificata in quanto permette di assimilare tali energie alla biomassa e consente inoltre una loro maggiore penetrazione nel mercato, facendo contemporaneamente aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione europea.

2.18.2. Aggiungere al termine del punto (3) «Si potranno prendere in considerazione altri meccanismi di assegnazione utilizzati dagli Stati membri, a condizione che si basino su "riferimenti standard" ampiamente riconosciuti e che consentano di conseguire risultati equivalenti a quelli raggiunti con i metodi proposti nella presente direttiva.»

2.18.3. Sostituire al punto (6) «i nuovi entranti» con «le nuove imprese o i nuovi impianti» e completare il paragrafo nel modo seguente: «... Stato membro, o sul modo in cui gli aumenti di capacità degli impianti esistenti saranno considerati in maniera non discriminatoria rispetto a tali nuove attività.»

2.18.4. Aggiungere un nuovo punto (6 bis) così formulato: «Il piano deve prevedere delle formule adeguate per non pregiudicare in modo sproporzionato la competitività di un settore o di un singolo impianto, nonché gli strumenti utilizzati per garantire la loro compatibilità con il mercato interno.»

2.19. Aggiungere quanto segue alla fine del punto (7): «In sede di assegnazione delle quote di emissioni individuali, saranno inoltre presi in considerazione gli sforzi di riduzione compiuti dal 1990 dai singoli impianti e le possibilità reali del settore e dei singoli impianti citati di realizzare sforzi supplementari di riduzione delle emissioni.»

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS
