

Traduzione esterna

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

*Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare*

**PROVVISORIO  
2005/2249(INI)**

4.4.2006

## **PROGETTO DI RELAZIONE**

sulla riduzione dell'impatto del trasporto aereo sui cambiamenti climatici  
(2005/2249(INI))

Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare

Relatrice: Caroline Lucas

Relatrice per parere (\*):

Jeanine Hennis-Plasschaert, commissione per i trasporti e il turismo

(\* ) Cooperazione rafforzata tra le commissioni - articolo 47 del regolamento

PR\_INI

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	3
MOTIVAZIONE .....	7

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sulla riduzione dell'impatto del trasporto aereo sui cambiamenti climatici (2005/2249(INI))

*Il Parlamento europeo,*

- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Ridurre l'impatto del trasporto aereo sui cambiamenti climatici" (COM(2005)0459),
  - vista la sua risoluzione del 16 novembre 2005 "Vincere la battaglia contro i cambiamenti climatici"<sup>1</sup>,
  - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare e il parere della commissione per i trasporti e il turismo (A6-0000/2006),
- A. considerando che la UE si è impegnata ad affrontare i cambiamenti climatici e a limitare il riscaldamento a non più di 2°C rispetto ai livelli dell'epoca preindustriale,
- B. considerando che il contributo del trasporto aereo ai cambiamenti climatici è consistente e in rapida crescita,
- C. considerando che il trasporto aereo internazionale non è soggetto agli impegni derivanti dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) e dal suo Protocollo di Kyoto e neppure ad altri impegni internazionali concernenti i cambiamenti climatici,
- D. considerando che la UE dovrebbe assumere un ruolo guida nella lotta contro il cambiamento climatico e, adottando provvedimenti anticipati in ambito regionale, costituire un esempio di come affrontare l'impatto dell'aviazione sul clima,
1. accoglie con favore la comunicazione della Commissione e la presa d'atto che occorre un pacchetto completo di misure comprendenti strumenti normativi, economici, tecnologici e operativi volti a porre rimedio a tutti gli effetti del trasporto aereo sul clima, applicando il principio in base al quale "chi inquina paga" e la garanzia della piena internalizzazione dei costi;
  2. sottolinea che gli strumenti politici prescelti devono avere come obiettivo generale la riduzione dell'impatto del cambiamento climatico del trasporto aereo;
  3. condivide appieno l'intento della Commissione di introdurre la tassazione del kerosene e sottolinea l'urgenza di iniziare fin d'ora imponendo una tassa su tutti i voli nazionali e intracomunitari (con la possibilità di esentare tutti i vettori sulle rotte in cui operano compagnie di paesi terzi);
  4. sottolinea l'urgenza di ottenere risultati nell'attuale fase di rinegoziazione degli accordi

---

<sup>1</sup> Testi adottati, P6\_TA(2005)0433.

sui servizi aerei, con particolare riferimento agli accordi con gli Stati Uniti, per consentire, in modo incondizionato, di tassare su un piano di parità il carburante fornito ai vettori aerei della UE e dei paesi terzi;

5. raccomanda vivamente di abolire l'esenzione IVA per i trasporti aerei, al fine di ottenere maggiori condizioni di parità fra il settore aereo e gli altri settori dei trasporti;
6. incoraggia l'introduzione di oneri come un primo passo verso la piena internalizzazione dei costi, oneri che abbiano un ruolo e una portata commisurati al grado di non rispondenza del sistema di scambio delle quote d'emissione ai requisiti definiti in appresso;
7. sottolinea che il sistema di gestione del traffico aereo è tenuto urgentemente a considerare in quale modo contribuire a contrastare la formazione di scie di condensazione e cirri;

#### **riguardo all'inclusione del trasporto aereo nel sistema di scambio delle quote di emissione**

8. riconosce che il sistema di scambio delle emissioni può svolgere potenzialmente un ruolo nel quadro di un pacchetto completo di misure volte ad affrontare l'impatto del trasporto aereo sul clima, a condizione che esso sia elaborato in modo opportuno;
9. sottolinea che qualsiasi sistema di scambio delle emissioni potrà rivelarsi efficace per l'ambiente a condizione che l'ambito di applicazione sia adeguatamente ampio a livello geografico; sia imposto un limite rigido; l'assegnazione iniziale sia messa all'asta e l'impatto sui cambiamenti climatici sia considerato nel suo insieme;
10. propone di introdurre un sistema separato per le emissioni del settore aereo, riconoscendo che, vista la mancanza di impegni vincolanti riguardo alle emissioni del trasporto aereo internazionale nel quadro dell'UNFCCC e del Protocollo di Kyoto, il settore aereo non sarebbe in grado di operare realmente nell'ambito del sistema di scambio;
11. osserva che la contabilizzazione verrebbe notevolmente semplificata grazie all'istituzione di un sistema separato chiuso; ritiene che qualora si prevedesse un accesso delle compagnie aeree al sistema di scambio della UE per eventuali acquisti, ciò dovrebbe avvenire in base a limitazioni ben definite;
12. sottolinea che qualora alla fine si decidesse di includere il trasporto aereo nel contesto del sistema generale di scambio, andrebbe almeno considerata una fase pilota che preveda un sistema separato per il periodo 2008-2012;
13. rileva che va fissato il limite del potenziale accesso di crediti esterni al sistema separato (p.es. i meccanismi "Clean Development Mechanism" e "Joint Implementation"(CDM/JI)), o crediti derivanti dai sistemi regionali "cap-and-trade" (basati sulla determinazione di un limite delle emissioni e lo scambio delle quote) in paesi che non fanno parte del Protocollo di Kyoto, per garantire che il settore contribuisca efficacemente al raggiungimento dell'obiettivo generale di arrestare i cambiamenti climatici;
14. propone che, qualora il settore aereo venga infine integrato nel sistema generale di

scambio, sarà necessario ricorrere all'applicazione di condizioni speciali per garantire che esso non crei distorsioni di mercato a svantaggio dei settori meno protetti: può trattarsi di un limite ai diritti di emissione acquistabili sul mercato e dell'obbligo di definire la percentuale di riduzione delle emissioni necessaria in assenza di scambi prima di essere ammesso all'acquisto di autorizzazioni;

15. invita la Commissione a proporre, parallelamente al sistema di scambio delle quote di emissione, altri strumenti strategici volti a fronteggiare gli effetti sul clima del trasporto aereo non correlati al CO<sub>2</sub>; laddove non sia accertato l'impatto del trasporto aereo su alcuni fenomeni climatici, le scelte strategiche andrebbero basate sul principio di precauzione;
16. sottolinea che, qualora non sia possibile presentare tale pacchetto in parallelo, occorre garantire l'integrità ambientale tramite il sistema di scambio delle quote di emissione, applicando moltiplicatori alle emissioni di CO<sub>2</sub>;

### **ambito d'applicazione**

17. un sistema riservato al settore aereo dovrebbe comprendere tutti i voli che partono e arrivano in un aeroporto UE, così da garantire condizioni di parità agli operatori che operano su rotte diverse, assicurare che non si verifichino distorsioni di mercato a favore dei voli con destinazione finale esterna alla UE, garantire l'efficacia ambientale, evitare la compensazione interna dei costi ed esercitare un influsso sulla progettazione degli aeromobili;

### **assegnazione iniziale**

18. sottolinea che l'assegnazione iniziale complessiva andrebbe definita seguendo l'esempio degli impegni di Kyoto e in nessun caso andrebbe consentito l'aumento delle emissioni oltre l'anno di riferimento;
19. ritiene che l'importo dell'assegnazione iniziale debba essere stabilito a livello UE, poiché gli Stati membri rischierebbero di fissare limiti troppo generosi, compromettendo l'efficacia ambientale del sistema;

### **metodo d'assegnazione**

20. ritiene che sarebbe opportuno ricorrere alla vendita all'asta, che risulta l'alternativa migliore per la distribuzione delle quote, riflette la natura dinamica del settore, senza recare pregiudizio ai nuovi entranti o a quelle regioni che devono ancora svilupparsi in questo settore;
21. osserva che la vendita all'asta risponde anche ai requisiti richiesti dal principio in base al quale "chi inquina paga", con ulteriori benefici ambientali se i redditi saranno opportunamente ipotecati, e che ricompensa automaticamente le buone prestazioni degli operatori rispetto al passato e al futuro;
22. sottolinea che l'assegnazione gratuita delle autorizzazioni, sia mediante *grandfathering* che *benchmarking*, sarebbe discriminatoria nei confronti degli operatori che entrano nel sistema dopo il periodo di assegnazione iniziale, poiché essi dovrebbero acquistare tutte

le loro quote invece di riceverle gratuitamente;

23. rileva che l'assegnazione gratuita delle autorizzazioni, sia nel caso del *grandfathering* che del *benchmarking*, condurrebbe, con grande probabilità, a sopravvenienze attive per il settore, a spese del consumatore, dovute alla determinazione del prezzo in base a costo marginale basata sul prezzo di mercato delle quote, malgrado l'assegnazione gratuita; sottolinea che non è questo l'obiettivo della strategia;
24. ritiene che l'assegnazione gratuita mediante *grandfathering* sia l'alternativa peggiore, poiché penalizza le azioni intraprese in fase precoce da parte delle compagnie aeree; l'assegnazione basata sul *benchmarking* è leggermente migliore, in teoria, ma rischia di essere eccessivamente complicata e burocratizzata e tutti i metodi di calcolo pongono delle difficoltà nel determinare quale è realmente il rendimento migliore;

0

0 0

25. incarica il suo presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione, nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

## MOTIVAZIONE

Il trasporto aereo è divenuto parte integrante della società, poiché soddisfa il nostro desiderio di viaggiare su lunghe distanze e in tempi rapidi. Oltre a facilitare la coesione sociale e gli scambi culturali, esso fornisce circa 4,1 milioni di posti di lavoro, immettendo 228 miliardi di euro nell'economia della UE in modo diretto, indiretto e indotto<sup>1</sup>.

È innegabile, tuttavia, che le emissioni prodotte dal trasporto aereo aumentino rapidamente, rischiando di compromettere il progresso in altri settori. La UE si è impegnata a ridurre i cambiamenti climatici dannosi limitando l'aumento della temperatura terrestre a non più di 2°C rispetto ai livelli dell'epoca preindustriale. Ciò si traduce per la UE in una riduzione delle emissioni nell'ordine del 15-30% entro il 2020 e del 60-80% entro il 2050<sup>2</sup>. Tra il 1990 e il 2003, le emissioni prodotte dalla UE nell'ambito del trasporto aereo internazionale sono aumentate del 73%, con un tasso di crescita annuale del 4,3%<sup>3</sup>. A questo ritmo, l'aumento delle emissioni prodotte dal trasporto aereo verrebbe ad annullare oltre un quarto delle riduzioni corrispondenti all'obiettivo comunitario fissato nell'ambito del Protocollo di Kyoto entro il 2012<sup>4</sup>.

Inoltre, si stima che l'impatto complessivo del trasporto aereo sul clima sia da due a quattro volte superiore a quello derivante dal CO<sub>2</sub><sup>5</sup>, anche senza considerare i potenziali effetti dell'aumento dei cirri.

Gli sforzi profusi dall'industria per ridurre le emissioni sono giudicati positivamente. Ma secondo le stime di Eurocontrol, il traffico aereo della UE è destinato ad aumentare più del doppio entro il 2020, rispetto al 2003. Il tasso di miglioramento tecnologico/operativo (storicamente pari all'1-2% l'anno<sup>6</sup>) non sarà sufficiente a contrastare tale aumento.

### **Il contesto delle strategie**

Il trasporto aereo internazionale non è soggetto al Protocollo di Kyoto o altri impegni. L'articolo 2, paragrafo 2, di detto Protocollo esorta gli Stati a limitare o ridurre le emissioni di gas a effetto serra generate dal trasporto aereo operando con l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO). Allo stato attuale, tuttavia, l'ICAO non dispone di alcun progetto finalizzato al raggiungimento di una soluzione globale, ma si sta adoperando per elaborare degli orientamenti per i sistemi di scambio delle quote di emissione.

Il trasporto aereo non è soggetto a tassazione del carburante o IVA e beneficia di diversi aiuti di Stato. Questi privilegi storici vanno principalmente a vantaggio dei più abbienti, sia a livello mondiale (la maggior parte dei passeggeri dei voli internazionali proviene da paesi industrializzati), sia europeo (l'aereo è utilizzato maggiormente dalle categorie più abbienti).

Rispetto ad altri settori, inoltre, il trasporto aereo è molto meno soggetto alle distorsioni economiche prodotte dall'aumento dei prezzi del CO<sub>2</sub>, poiché i voli non possono essere importati o esportati: un viaggio Londra-New York non può essere sostituito da un volo

---

<sup>1</sup> *The Economic and Social Benefits of Air Transport*, ATAG, 2005, pag. 25.

<sup>2</sup> Conclusioni del Consiglio "Ambiente", marzo 2005.

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione COM(2005)0459, pag. 2.

<sup>4</sup> Pag. 2, ibid.

<sup>5</sup> IPCC 1999.

<sup>6</sup> Valutazione d'impatto della Commissione COM(2005)0459, pag. 5.

Montreal-Tokyo. Gli strumenti non discriminatori possono quindi essere utilizzati senza danneggiare significativamente la competitività dell'industria comunitaria, a fronte della limitazione della concorrenza dei vettori non comunitari tramite la severa regolamentazione del mercato mediante gli accordi bilaterali in materia di servizi aerei (ASA). Qualsiasi spostamento verso altri modi di trasporto contribuirebbe a correggere la discriminazione storica nei loro confronti, oltre a risultare vantaggioso per il clima, considerato che l'aereo è il mezzo di trasporto pubblico per i viaggi a breve percorrenza (per i quali esistono delle alternative) che produce la più elevata quantità di gas a effetto serra: 132 g di CO<sub>2</sub> per passeggero/km, rispetto ai 15,7-50,8 g di CO<sub>2</sub> per passeggero nel caso del treno<sup>1</sup>.

È pertanto fondamentale che l'Unione – quale attore chiave dell'aviazione globale che ha sottoscritto obblighi vincolanti nell'ambito dell'UNFCCC – assuma un ruolo guida e goda dei vantaggi derivanti dalla sua funzione di modello, con l'adozione di provvedimenti anticipati in ambito regionale. Ciò è riconosciuto dall'impegno, assunto nell'ambito del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente<sup>2</sup> e ribadito nelle conclusioni del Consiglio del dicembre 2005, ad individuare "azioni specifiche per ridurre le emissioni di gas a effetto serra generate dagli aerei se entro il 2002 non vengono approvate azioni analoghe in seno all'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO)".

Come osservato dalla Commissione, l'obiettivo generale delle strategie deve essere quello di garantire che il traffico aereo "non comprometta il raggiungimento di questo obiettivo generale, ma al contrario vi contribuisca"<sup>3</sup>. Ne consegue che tali strategie devono includere (perlomeno) obiettivi conformi all'impegno assunto nell'ambito del Protocollo di Kyoto di ridurre le emissioni dell'8% entro il 2010 a partire dal 1990 e all'obiettivo comunitario di ridurre del 30% le emissioni nella UE entro il 2020 a partire dal 1990. Tali strategie dovranno inoltre abbassare l'impatto complessivo del trasporto aereo sul clima, basandosi sul principio di precauzione, laddove esistano delle incertezze.

### **Un pacchetto completo di misure**

Per garantire che le compagnie aeree siano stimolate a raggiungere tale obiettivo e per evitare perversi meccanismi di incentivazione della domanda, le strategie devono applicare il principio "chi inquina paga" e la piena internazionalizzazione di tutte le esternalità connesse ai cambiamenti climatici. Come afferma la Commissione, attualmente il settore del trasporto aereo non è tenuto a pagare i costi esterni dei suoi effetti sul clima né alcun onere equivalente. Secondo la Commissione, ciò rappresenta un fallimento di mercato, che contribuisce a un uso eccessivo del trasporto aereo oltre a non favorire l'ottimizzazione sia degli investimenti che dell'acquisizione di nuove tecnologie e procedure operative volte a minimizzare tali effetti<sup>4</sup>.

La comunicazione della Commissione, pertanto, deve essere giudicata favorevolmente, poiché prende atto della necessità di un pacchetto completo di misure comprendenti strumenti normativi, economici, tecnologici e operativi. L'intento dichiarato della Commissione di introdurre la tassazione del kerosene, in linea con la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici (2003/96/CE), è molto importante, visto lo squilibrio esistente tra il trattamento riservato al trasporto aereo e quello previsto per altri modi di trasporto. Tale misura dovrebbe

---

<sup>1</sup> *External Costs of Transport*, INFRAS/IWW, ottobre 2004, tabella 62, allegato 1, pag. 133.

<sup>2</sup> Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1600/2002/CE, GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1.

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione, pag. 3.

<sup>4</sup> Valutazione d'impatto della Commissione, pag. 8.



essere applicata subito a tutti i voli nazionali e intracomunitari (con la possibilità di esentare tutti i vettori sulle rotte in cui operano compagnie non UE). Nel contempo, le attuali rinegoziazioni degli accordi sui servizi aerei devono proseguire, affinché la tassazione possa essere gradualmente applicata a parità di condizioni sia ai vettori aerei dei paesi terzi che a quelli della UE.

L'abolizione dell'esenzione IVA creerebbe maggiori condizioni di parità e apporterebbe vantaggi fiscali, oltre che ambientali. Gli oneri sulle emissioni dovrebbero essere commisurati al grado di non rispondenza di altre misure alla necessità di garantire la piena internalizzazione dei costi e possono rivelarsi particolarmente appropriati quali meccanismi sussidiari per ridurre l'impatto delle emissioni diverse dal CO<sub>2</sub>. I miglioramenti nella gestione del traffico aereo potrebbero consentire una riduzione della quantità media di carburante consumato nell'ordine dell'8-18%<sup>1</sup>, con una conseguente diminuzione delle emissioni complessive di tutti i motori.

### **Scambio delle emissioni**

Il sistema di scambio delle quote di emissione è tuttavia l'elemento su cui si concentra maggiormente l'attenzione. Tale strumento non esclude la necessità di altre misure, ma può svolgere un importante ruolo, purché il sistema sia concepito in modo opportuno. Poiché lo scambio di emissioni nel trasporto aereo rappresenta un concetto giuridicamente nuovo, l'Unione dovrebbe sfruttare la libertà offerta da questa situazione per definire un quadro forte che possa essere in seguito riprodotto su scala più ampia. Per ottenere la massima efficacia ambientale, un sistema di scambio delle quote di emissione deve osservare i seguenti principi.

#### *-Impatto delle emissioni non correlate al CO<sub>2</sub>*

Per ridurre l'impatto complessivo sul clima, occorre introdurre altri strumenti strategici accanto al sistema di scambio delle quote di emissione. Gli strumenti direttamente connessi a questo tipo di impatto produrrebbero con ogni probabilità i comportamenti più efficienti, sebbene i moltiplicatori applicati alle emissioni di CO<sub>2</sub> costituiscano un'alternativa temporanea, qualora non sia possibile attuare in parallelo adeguate misure individuali.

#### *-Rapporto con altri sistemi di scambio delle quote di emissione*

Un sistema separato chiuso per il trasporto aereo rappresenta un'opzione seria. Poiché il Protocollo di Kyoto non include il trasporto aereo internazionale, a questo settore non sono state attribuite unità di importi assegnati (AAU - *Assigned Amount Units*). Ciò significa che le parti contraenti non hanno potuto partecipare legittimamente al sistema di scambio UE. In teoria le parti possono acquistare quote dal sistema principale e poi rivendere *tali* crediti, ma ciò complicherebbe seriamente la contabilità che collega il sistema di scambio UE e il Protocollo di Kyoto. Sebbene siano state proposte diverse opzioni per tentare di superare tale situazione, resta il fatto che la contabilizzazione verrebbe notevolmente semplificata grazie all'istituzione di un sistema separato chiuso.

Quand'anche si trovasse una soluzione soddisfacente alle difficoltà amministrative, molti settori che partecipano già al sistema di scambio UE temono il possibile effetto dell'inserimento del trasporto aereo sui prezzi delle quote di carbonio, poiché ritengono che questo settore, in quanto protetto, sarebbe maggiormente in grado, rispetto a molti altri, di

---

<sup>1</sup> IPCC 1999.

tollerare prezzi più elevati. È un dato di fatto strategico che, oltre ad avere ripercussioni negative dirette su altri comparti dell'economia, l'eccessiva pressione sui settori vulnerabili ad elevato consumo di energia potrebbe indurre un allentamento del limite imposto, pregiudicando ulteriormente i progressi, già di per sé deludenti, compiuti finora dalla UE sul fronte della riduzione delle emissioni.

L'inserimento delle emissioni del settore aereo tra gli obiettivi internazionali nell'ambito della prossima fase degli accordi globali sul clima – fatto chiaramente auspicabile – eliminerebbe le difficoltà contabili, ma non sarà fattibile prima del 2012. Pertanto, si potrebbe utilizzare proficuamente il periodo 2008-2012 avviando una fase pilota che preveda un sistema separato, allo scopo di acquisire esperienza pratica con il massimo margine d'azione per elaborare le norme necessarie a garantire l'integrità dell'ambiente. Per assicurare la conformità all'obiettivo generale, sarà necessario porre delle restrizioni all'ingresso di crediti esterni (meccanismi CDM/JI o eventuali collegamenti con sistemi regionali di "cap-and-trade" in paesi che non aderiscono al Protocollo di Kyoto).

Qualsiasi provvedimento che inserisca il trasporto aereo in un sistema generale di scambio delle quote di emissione dovrebbe tener conto del grado di protezione di cui gode il settore e applicare delle condizioni appropriate, p.es. un limite al numero di diritti di emissione che il settore aereo può acquistare dal mercato (per evitare la distorsione del mercato nei confronti dei settori meno protetti), e l'obbligo per l'aviazione civile di realizzare una quota delle necessarie riduzioni prima di essere ammessa all'acquisto delle autorizzazioni.

#### *-Ambito geografico*

Affinché l'efficacia ambientale risulti maggiore, il sistema dovrebbe comprendere tutti i voli che partono e arrivano in un aeroporto UE – in termini di numero di voli inclusi e influsso sulla progettazione degli aeromobili. Un sistema che comprendesse esclusivamente i voli intracomunitari distorcerebbe il mercato a favore delle destinazioni nei paesi terzi, con conseguenze negative per il clima (probabilmente i viaggiatori opterebbero per distanze più lunghe) e l'industria del turismo europea. Il rischio di un cambiamento delle destinazioni dei viaggiatori e di una compensazione interna dei costi, inoltre, determina la necessità di un'ampia copertura al fine di garantire una parità di condizioni per i vettori che operano su rotte diverse.

#### *-Limite massimo*

L'assegnazione iniziale complessiva di qualsiasi sistema di scambio delle emissioni andrebbe definita in linea con gli obiettivi di Kyoto. Per motivi pratici e per evitare assegnazioni eccessivamente generose, l'importo dell'assegnazione iniziale deve essere stabilito a livello UE. Qualsiasi incremento delle emissioni al di sopra dell'anno di riferimento non sarebbe conforme all'obiettivo: il settore può continuare ad espandersi, ma solo entro i limiti ambientali. Il mancato rispetto degli obiettivi di Kyoto nell'ambito del sistema di scambio dovrebbe essere compensato dal rafforzamento di altre misure.

#### *-Distribuzione delle quote*

Occorre elaborare un metodo che rifletta opportunamente la natura dinamica del settore, che ricompensi le buone prestazioni degli operatori rispetto al passato e al futuro e che rispetti il principio "chi inquina paga". La vendita all'asta soddisfa automaticamente ed efficacemente questi tre criteri: i nuovi entranti beneficerebbero di pari condizioni di accesso ai diritti di emissione; il numero delle quote che gli operatori di una determinata dimensione devono

acquistare sarebbe direttamente connesso ai progressi da essi compiuti nella riduzione delle emissioni per tonnellata/km; le quote, infine, sarebbero acquisite dietro pagamento, generando quindi un'entrata a fini ambientali.

L'assegnazione gratuita delle autorizzazioni – sia mediante *grandfathering* che *benchmarking* – non risponderebbe al principio "chi inquina paga", che potrebbe essere quindi rispettato solo mediante l'imposizione di oneri sulle emissioni paralleli o misure analoghe. L'esperienza effettuata con il sistema di scambio UE dimostra che in realtà tale metodo *premierebbe* chi inquina, attraverso le sopravvenienze attive generate per il settore, a spese del consumatore, comprese tra 1,34 e 4 miliardi di euro l'anno, dovute alla determinazione del prezzo in base a costo marginale basata sul prezzo di mercato delle quote<sup>1</sup>.

L'assegnazione gratuita fondata su uno dei due sistemi di distribuzione risulterebbe anch'essa discriminatoria nei confronti dei nuovi entranti nel periodo successivo a quello di assegnazione iniziale, poiché (ad eccezione di soluzioni che pongono problemi di definizione pressoché insormontabili<sup>2</sup>) tali soggetti dovrebbero acquistare tutte le quote, a differenza degli operatori già presenti sul mercato che le hanno ricevute gratuitamente.

In termini di incentivazione delle buone prassi, l'assegnazione gratuita mediante *grandfathering* è l'alternativa peggiore. Poiché le assegnazioni verrebbero calcolate in base alle emissioni passate/attuali, tale metodo penalizza le azioni intraprese in fase precoce. Sotto questo profilo l'assegnazione basata sul *benchmarking* è leggermente migliore, in teoria, ma rischia di essere eccessivamente complicata e burocratizzata e nessun metodo di calcolo risulta affidabile nel determinare quale è realmente il rendimento migliore.

---

<sup>1</sup> *Giving Wings to Emissions Trading*, CE Delft, luglio 2005, pag. 163.

<sup>2</sup> *Ibid.* pag. 95.