

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0025/2002

24 gennaio 2002

*

RELAZIONE

sulla proposta di decisione del Consiglio concernente 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
(COM(2001)579 – C5-0019/2002 – 2001/0248(CNS))

Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori

Relatore: Jorge Moreira da Silva

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
maggioranza dei voti espressi
- **I Procedura di cooperazione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- **II Procedura di cooperazione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- *** Parere conforme
*maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei
casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE
e dall'articolo 7 del trattato UE*
- ***I Procedura di codecisione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- ***II Procedura di codecisione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- ***III Procedura di codecisione (terza lettura)
maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento l'evidenziazione è effettuata in corsivo grassetto. L'evidenziazione in corsivo chiaro è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA.....	5
MOTIVAZIONE	6

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera dell'11 gennaio 2002 il Consiglio ha consultato il Parlamento, a norma dell'articolo 300, paragrafo 3, primo comma del trattato CE, sulla proposta di decisione del Consiglio concernente 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 (COM(2001)579 - 2001/0248 (CNS)).

Nella seduta del 17 gennaio 2002 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale proposta alla commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia e alla commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo (C5-0019/2002).

Nella riunione del 5 novembre 2001 la commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori ha nominato relatore Jorge Moreira da Silva.

Nelle riunioni del 19 dicembre 2001 e 23 gennaio 2002 ha esaminato la proposta di decisione del Consiglio e il progetto di relazione.

In quest'ultima riunione ha approvato il progetto di risoluzione legislativa all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Caroline F. Jackson (presidente), Alexander de Roo e Anneli Hulthén (vicepresidenti), Jorge Moreira da Silva (relatore), Per-Arne Arvidsson, Hans Blokland, David Robert Bowie, John Bowis, Philip Bushill-Matthews (in sostituzione di Martin Callanan), Dorette Corbey, Chris Davies, Jillian Evans (in sostituzione di Patricia McKenna), Anne Ferreira, Karl-Heinz Florenz, Laura González Álvarez, Robert Goodwill, Christa Kläß, Eija-Riitta Anneli Korhola, Peter Liese, Minerva Melpomeni Malliori, Erik Meijer (in sostituzione di Jonas Sjöstedt), Rosemarie Müller, Riitta Myller, Giuseppe Nisticò, Marit Paulsen, Dagmar Roth-Behrendt, Guido Sacconi, Karin Scheele, Renate Sommer (in sostituzione di Giacomo Santini), María Sornosa Martínez, Catherine Stihler, Antonios Trakatellis, Kathleen Van Brempt e Phillip Whitehead.

La commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia ha deciso l'8 gennaio 2002 di non esprimere parere; la commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo ha deciso il 19 dicembre 2001 di non esprimere parere.

La relazione è stata depositata il 24 gennaio 2002.

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA

Risoluzione legislativa del Parlamento sulla proposta di decisione del Consiglio concernente 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 (COM(2001)579 – C5-0019/2002 – 2001/0248(CNS))

(Procedura di consultazione)

Il Parlamento europeo,

- vista la proposta di decisione del Consiglio (COM(2001)579¹),
 - visti gli articoli 175, paragrafo 1² e 300, paragrafo 2, primo comma, prima frase, del trattato CE,
 - consultato dal Consiglio a norma dell'articolo 300, paragrafo 3, primo comma, del trattato CE (C5-0019/2002),
 - visti gli articoli 67 e 97, paragrafo 7, del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori (A5-0025/2002),
1. approva la proposta di decisione del Consiglio concernente 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;
 2. insiste che l'accordo di ripartizione delle spese concordato nel giugno 1998 sia integralmente rispettato;
 3. insiste che, per il secondo periodo di impegno, la Commissione basi le sue proposte relative ad un obiettivo di riduzione più consistente e alla ripartizione delle spese tra gli Stati membri sull'articolo 175, paragrafo 1 del trattato;
 4. incarica la sua Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri nonché alle parti del Protocollo di Kyoto.

¹ Non ancora pubblicata in GU.

² A seguito del parere 2/00 della Corte di giustizia, in data 6 dicembre 2001, la base giuridica originaria dell'articolo 174, paragrafo 4, in combinato disposto con l'articolo 300, è stata modificata il 12 dicembre 2001 nell'articolo 175, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 300.

MOTIVAZIONE

1. Sintesi

Il Parlamento deve pronunciarsi, attraverso la procedura di consultazione, sulla decisione del Consiglio riguardante l'approvazione del Protocollo di Kyoto. Tale decisione mira all'approvazione del Protocollo di Kyoto; all'applicazione del Protocollo, da parte della Comunità europea e dei suoi Stati membri, sulla base degli impegni definiti, nel 1998, nell'accordo di ripartizione delle spese; alla traduzione infine dei relativi impegni definiti per ogni Stato membro, in termini di livelli assoluti di emissione di gas ad effetto serra, espressi in tonnellate di equivalente CO₂, fissati sulla base di solide metodologie scientifiche. Il relatore raccomanda l'approvazione della decisione del Consiglio.

2. Antefatti

Il processo volto a raggiungere lo strumento giuridico per combattere il cambiamento climatico, accettabile per gran parte della comunità internazionale, ha avuto inizio oltre 10 anni fa a Rio de Janeiro. Nel corso del Vertice della Terra svoltosi a Rio nel 1992, vari paesi del mondo hanno raccolto la sfida di combattere il cambiamento climatico adottando la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). Obiettivo delle parti della Convenzione è stabilizzare "le concentrazioni di gas serra nell'atmosfera ad un livello che impedisca un'interferenza antropica pericolosa con il sistema climatico".

Le parti della Convenzione si sono presto rese conto che, per rispondere a questo obiettivo, l'impegno contenuto nella Convenzione di stabilizzare le emissioni di gas serra ai livelli del 1990 entro il 2000 doveva essere rafforzato per quanto riguarda i paesi industrializzati. Durante la prima riunione delle parti della Convenzione (COP 1) svoltasi nel 1995 a Berlino, fu concluso un accordo a tal fine e furono avviati negoziati volti a preparare ed elaborare uno strumento giuridico che includesse questi nuovi impegni.

Nel 1997 le parti della Convenzione riunite a Kyoto (COP 3) sono riuscite ad adottare lo strumento giuridico, chiamato il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. Il Protocollo di Kyoto comprende sei gas serra e stabilisce gli obiettivi di emissione che devono essere raggiunti nel periodo 2008-2012 per quanto riguarda i paesi industrializzati. Per assicurare ai paesi flessibilità in termini di risposta agli obiettivi, il Protocollo di Kyoto introduce tre meccanismi: scambio delle emissioni, attuazione congiunta (per consentire ai paesi industrializzati di investire in altri paesi industrializzati in progetti di economia di emissioni) e il meccanismo di sviluppo pulito (per consentire ai paesi industrializzati di investire nei paesi in via di sviluppo in progetto di economia di emissioni).

Il Protocollo rimase aperto alla firma dal 16 marzo 1998 al 15 marzo 1999 presso la sede delle Nazioni Unite di New York e, al 15 marzo 1999, aveva raccolto 84 firme.

L'Unione europea si è impegnata a raggiungere entro il 2008-2012 una riduzione dell'8% delle emissioni rispetto ai livelli del 1990 e, nel giugno 1998, si raggiunse un accordo sulla ripartizione delle spese il quale prevede che ad ogni Stato membro sia assegnata una percentuale di riduzione delle emissioni che esso dovrebbe attuare per raggiungere l'obiettivo di riduzione dell'8%.

Non essendo stati risolti vari punti controversi nel Protocollo di Kyoto, le parti della Convenzione hanno deciso di adottare un piano d'azione durante la loro quarta sessione (COP 4) svoltasi nel 1998 a Buenos Aires. L'obiettivo del piano d'azione di Buenos Aires è di aiutare le parti a concordare le modalità che consentano di attuare gli elementi chiave del Protocollo.

Alla ripresa della sesta sessione (COP 6 bis) svoltasi nel 2001 a Bonn, in seguito a riunioni tenute all'Aia all'inizio dello stesso anno (COP 6) e a Bonn nel 1999 (COP 5), le parti sono finalmente riuscite a concordare le modalità di attuazione di questi elementi chiave. L'accordo raggiunto a Bonn fu finalizzato a Marrakech nel 2001 (COP 7), dove fu trasformato in testo giuridico.

Perché entri in vigore è necessario che il Protocollo sia ratificato da più di 55 paesi, pari a oltre il 55% del totale di emissioni di biossido di carbonio.

Si spera che l'entrata in vigore avvenga entro lo svolgimento della Conferenza "Rio+10" prevista per il settembre 2002 a Johannesburg.

3. Bilancio di dieci anni di negoziati

- a) Abbiamo perso dieci anni in negoziati e colloqui. In questi dieci anni persi, tra la Conferenza di Rio de Janeiro, dove si è lanciata l'idea di una politica planetaria volta a risolvere l'effetto serra, e la Conferenza di Marrakech che ha concluso la redazione del Protocollo di Kyoto, il problema si è aggravato.
- b) La mancata partecipazione degli Stati Uniti, responsabili di oltre il 25% di tutte le emissioni, al Protocollo di Kyoto lo rende meno globale di quanto auspicato.
- c) Il Protocollo è meno ambizioso di quanto inizialmente concepito. A forza di voler garantire un impegno, l'Unione europea ha dovuto adattare la sua posizione finendo per accettare che fosse inserito un numero eccessivo di pozzi di assorbimento di carbonio (per i quali ancora non esiste una certezza scientifica sufficiente).

Tuttavia,

- d) L'alternativa a questo piccolo passo era ben peggiore. Senza l'accordo politico, ottenuto a Bonn e tradotto in termini giuridici a Marrakech, il Protocollo di Kyoto sarebbe morto e, invece di iniziare ad intervenire, avremmo dovuto perdere altri dieci anni di negoziati per ideare un nuovo Protocollo.
- e) I cambiamenti climatici, oltre ad essere un problema ambientale gravissimo, hanno acquisito una dimensione simbolica nella contestazione agli effetti nefasti della globalizzazione. Si può per questo affermare che l'accordo sul Protocollo di Kyoto è stato molto importante dal punto di vista della regolamentazione, della globalizzazione e della governance internazionale.
- f) L'Unione europea ha dimostrato capacità di guida. Senza la sua insistenza non sarebbe stato possibile spezzare il gruppo "ombrello", impedendo che altri seguissero gli Stati Uniti, e salvare il Protocollo di Kyoto da una morte quasi certa.

g) E' nata l'economia del carbonio. I costi esterni del riscaldamento globale (distruzione del litorale, scomparsa di alcune isole, diminuzione delle riserve alimentari, 150 milioni di profughi, proliferazione di malattie rare, perdita di biodiversità) sanno internalizzati nella nostra economia. La tonnellata di carbonio avrà una quotazione di mercato e le emissioni di biossido di carbonio rappresenteranno un costo che si ripercuoterà nella ponderazione generale dei prezzi di tutti i prodotti e di tutte le attività. Vincerà chi sarà capace di produrre la stessa cosa utilizzando le tecnologie più pulite.

4. La ripartizione degli impegni dell'Unione europea

La ripartizione della quota attribuita nel quadro del Protocollo di Kyoto all'Unione europea (riduzione dell'8% delle emissioni di gas a effetto serra, tra il 2008 e il 2012, rispetto ai livelli del 1990) da parte dei 15 Stati membri è stata definita nel 1998 attraverso l'accordo di ripartizione delle spese, altrimenti noto come "burden sharing". Non esistono motivi che giustifichino una modifica di questo accordo che ha stabilito gli impegni relativi di emissione per i 15. La traduzione di questi impegni relativi in livelli assoluti di emissione, espressi in tonnellate di equivalente CO₂, dovrà essere compiuta entro la fine del 2007.

Perché non sorgano dubbi che minaccino la credibilità del Protocollo di Kyoto, è fondamentale che i livelli di emissione dell'anno di riferimento (1990), per ogni Stato membro, siano fissati in base a metodologie scientifiche solide, come quelle che sono state definite dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite e dal Protocollo di Kyoto.

5. Situazione attuale

Una rapida consultazione dei dati dell'Agenzia europea per l'ambiente sull'evoluzione dell'Unione europea in materia di emissioni potrebbe infonderci fiducia quanto al rispetto degli obiettivi di Kyoto: tra il 1990 e il 1999 abbiamo ridotto del 4% le nostre emissioni di gas a effetto serra (GES) e pertanto abbiamo raggiunto metà dell'impegno di Kyoto (-8%). Purtroppo la realtà è più dura. Consultati i dati nazionali, se ne evince che questo buon risultato si deve praticamente solo alle riduzioni effettuate in Inghilterra (14%) e in Germania (19%). Il risultato di gran parte degli altri Stati membri lascia molto a desiderare. E, anche per quanto riguarda le riduzioni operate in Inghilterra e in Germania, esse sono dovute alle esternalità derivanti, nel primo caso, dalla trasformazione delle centrali elettriche dal carbone al gas naturale e, nel secondo, dalla riconversione industriale dell'ex RDT, da cui una strategia orientata specificamente al problema dell'effetto serra.

In questo quadro assai preoccupante occorre evidenziare il settore dei trasporti. Secondo l'Agenzia europea per l'ambiente, le emissioni provenienti da questo settore potranno aumentare del 50% nei prossimi 10 anni, minacciando in questo modo il nostro rispetto del Protocollo di Kyoto.

6. L'Unione europea nell'economia del carbonio

a) Le politiche comuni e coordinate per i cambiamenti climatici

L'Unione europea ha operato nell'ambito di una serie di strumenti comunitari di riduzione dei GES. Questo approccio, dall'alto verso il basso, consentirà non solo economie di scala, potenziando in questo modo riduzioni nazionali più rapide ed economiche, ma anche di

superare, per via comunitaria, un certo immobilismo nazionale.

L'approccio comunitario si basa su due grandi strumenti: il primo è l'attuazione di un sistema europeo di scambio di diritti di emissione di biossido di carbonio. Il secondo strumento è il Programma europeo per i cambiamenti climatici (ECCP) che ha già identificato oltre 40 potenziali misure di riduzione delle emissioni in tutti i settori economici e che darà origine ad una serie di dieci direttive e iniziative legislative da presentare nei prossimi dieci anni. Il Parlamento europeo ha definito nelle sue risoluzioni sulla comunicazione "Verso un programma europeo per i cambiamenti climatici" e sul Libro verde per la creazione di un sistema europeo di scambio di diritti di biossido di carbonio, due condizioni preventive per l'attuazione di questi strumenti che il relatore intende ancora una volta ribadire: 1) nonostante le varie potenzialità associate ai meccanismi di mercato (come lo scambio di emissioni), la priorità dell'azione europea nel settore della riduzione delle emissioni dei gas serra deve concentrarsi nelle politiche e nelle misure, sia a livello nazionale che a livello comunitario; 2) le politiche di riduzione delle emissioni devono assicurare una copertura orizzontale di tutti i settori economici.

b) Il ruolo degli Stati membri

Non è auspicabile che, per rispettare il Protocollo di Kyoto, gli Stati membri adottino una strategia che equivalga solo a porre in pratica a livello nazionale le misure di riduzione che coniughino bassi costi economici e bassi costi politici. In fondo, si tratterebbe di risolvere il problema riducendo le emissioni nell'industria e nel settore energetico senza toccare i trasporti o gli edifici (leggasi edilizia abitativa). Questa opzione sarebbe ambientalmente menzognera ed economicamente irrazionale. Evitando una politica per alcuni settori (come quello dei trasporti, dove si prevede che le emissioni aumenteranno nei prossimi dieci anni di oltre il 50% nell'Unione europea) gli Stati membri non solo perderebbero opportunità di trasformazione tecnologica ma anche, successivamente, sosterebbero costi di riduzione molto più elevati.

Nel segno della razionalità economica ed ambientale, la strategia dovrà consistere in trasformazioni da operare in tutti i settori economici. Kyoto continuerà molto al di là del 2012, con riduzioni di emissioni molto più elevate rispetto all'obiettivo del 5,2% ora perseguito. Se vorranno ridurre i cambiamenti climatici e garantire la propria competitività in questa nuova economia – nell'ambito della quale vincerà chi riuscirà a produrre la stessa cosa con minori emissioni – gli Stati membri dovranno quindi riorientare le politiche economiche, internalizzando i costi ambientali dell'effetto serra in tutti i settori economici.

Ciò significa che, oltre all'introduzione di misure ritenute consensuali, come la promozione delle energie rinnovabili e del gas naturale, la sfida dell'agricoltura biologica e dell'efficienza energetica nell'industria e negli edifici, l'introduzione di misure che agevolino il trasporto, di merci e passeggeri, per via marittima e ferroviaria, l'ampliamento della rete di trasporti pubblici e la ricerca nel settore di nuovi combustibili e di nuovi motori, è imprescindibile attuare inoltre alcune misure chiaramente impopolari. Si pensi ad esempio alle sovvenzioni all'industria dei combustibili fossili e all'attuazione della fiscalità sull'energia e sulle emissioni di biossido di carbonio nei trasporti.