

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XVIII N. 7

VIII COMMISSIONE (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

- (COM(2008)16) Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra.
- (COM(2008)17) Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2020.
- (COM(2008)18) Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo stoccaggio geologico del biossido di carbonio e recante modifica delle direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del Consiglio e delle direttive 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006.

Approvato l'11 dicembre 2008

La VIII Commissione,

esaminate, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera, la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra (COM(2008)16); la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2020 (COM(2008)17); la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo stoccaggio geologico del biossido di carbonio e recante modifica delle direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del Consiglio e delle direttive 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006 (COM(2008)18);

acquisito il parere espresso, in data odierna, dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea), di cui si condividono i contenuti;

tenuto conto che le proposte in esame fanno parte di un pacchetto di misure volto a dare attuazione al piano d'azione globale in materia di energia per il periodo 2007-2009, approvato dal Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007, con il quale si è inteso fornire un quadro di riferimento comune per una strategia europea nel settore energetico;

tenuto conto che il 23 gennaio 2008 la Commissione europea ha presentato la comunicazione « Due volte 20 per il 2020 – L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa », che fissa obiettivi ambiziosi per il 2020 riguardanti la definizione di nuova politica energetica per l'Europa, la lotta alle conseguenze dei cambiamenti climatici nonché il rafforza-

mento della sicurezza energetica e della competitività dell'Unione europea, al fine di indirizzare l'Europa verso un futuro sostenibile, sviluppando un'economia a basse emissioni di CO₂ e improntata all'efficienza energetica;

considerato che le proposte mirano in particolare a:

ridurre i gas ad effetto serra del 20 per cento rispetto al 1990 (o del 30 per cento, previo accordo internazionale);

ridurre i consumi energetici del 20 per cento attraverso un aumento dell'efficienza energetica e l'uso dei biocarburanti per il 10 per cento della quantità di combustibile utilizzato nel settore dei trasporti;

ampliare la quota di energie rinnovabili sul consumo energetico finale dell'UE fino al 20 per cento;

tenuto conto che il prossimo 30 novembre 2009 si svolgerà la Conferenza di Copenaghen, nella quale i governi del mondo si riuniranno per la quindicesima Conferenza delle Nazioni Unite sul clima;

considerato che gli obiettivi prefissati possono offrire importanti opportunità sul versante dell'innovazione e della riconversione industriale, soprattutto in riferimento agli investimenti in tecnologie per l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili, pur tenendo conto delle giustificate difficoltà di espandere oltre una certa misura il ricorso alle energie rinnovabili, in considerazione della particolare configurazione del nostro territorio, dai vincoli paesaggistici e dalla lentezza dei nostri iter procedurali;

considerata altresì l'esigenza per l'Italia di tutelare il patrimonio naturale e culturale;

apprezzata l'intenzione delle istituzioni europee di collocare l'UE in una posizione di avanguardia nell'impegno per

il conseguimento degli obiettivi concordati a livello internazionale in materia di lotta ai cambiamenti climatici, in modo da svolgere una funzione di promozione e sollecitazione nei confronti di altre aree geografiche;

rilevato, tra l'altro, che il Comitato economico e sociale europeo (CESE), nel suo parere espresso il 17 settembre 2008 sulla proposta COM(2008) 13 def, ha accolto con favore il dispositivo proposto nella comunicazione citata per promuovere i progetti di dimostrazione relativi alle tecnologie di cattura e stoccaggio del CO₂ (CCS) nelle centrali elettriche, ma che ha espresso preoccupazione per la mancanza di capacità finanziarie e di opzioni di finanziamento chiaramente definite per il medio (2010-2020) e il lungo periodo (2020 e oltre) e che in tale contesto ha rimarcato che occorre assicurare che i proventi generati dal sistema europeo di scambio delle quote di emissioni (*Emission trading system* – ETS-UE), ad esempio con la vendita all'asta, dopo il 2013, da parte del settore produttore di elettricità, suppliscano in parte all'insufficiente capacità di finanziamento della Commissione;

assunto che lo stesso CESE ha fatto presente che è importante notare che sinora a livello UE non è stato proposto alcun sistema finanziario specifico, né le necessarie garanzie;

tenuto conto che la realizzazione di tali obiettivi non può tuttavia prescindere da una seria analisi della loro sostenibilità, dal punto di vista economico finanziario e con riferimento all'impatto sui sistemi produttivi;

tenuto altresì conto che tale necessità appare tanto più evidente in considerazione della situazione di crisi economica in cui versa l'Europa, in conseguenza del drastico deterioramento degli scenari macroeconomici internazionali, per cui le previsioni relative al prossimo futuro prefigurano una contrazione dei margini di redditività delle imprese europee, già chiamate a far fronte alla sempre più stringente concorrenza di imprese di altre aree

geografiche, meno impegnate nel perseguimento degli obiettivi della lotta ai cambiamenti climatici;

considerato che non può quindi essere trascurato il timore che l'aggravamento della crisi economica renda eccessivamente gravoso, per le imprese operanti nei territori degli Stati membri, l'integrale rispetto degli obiettivi stabiliti, in ragione dell'appesantimento dei costi di produzione che ne potrebbe derivare e della conseguente ulteriore perdita di competitività, con il rischio di indurre le imprese stesse alla delocalizzazione con conseguente riduzione dell'occupazione. Tali considerazioni valgono, in particolare, per alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, alla luce delle particolari caratteristiche del sistema produttivo, per la prevalenza di imprese di piccola e media dimensione, ovvero per la incidenza nella specializzazione produttiva di comparti quali quello della siderurgia, del vetro, della ceramica o della carta;

considerato altresì che l'Europa ha già dimostrato, relativamente al patto di stabilità, la capacità di apportare al sistema delle regole adottate gli elementi di flessibilità e di adattamento resisi necessari in relazione all'andamento del ciclo economico, con particolare riguardo agli effetti derivanti dall'aggravamento della crisi;

preso atto che, sotto il profilo economico, la valutazione d'impatto svolta dalla Commissione europea si è fondata su una serie di principi chiave, tra i quali l'efficacia rispetto ai costi, la flessibilità, la necessità di garantire una concorrenza equa tra le industrie comunitarie nell'ambito del mercato interno, la sussidiarietà, la competitività e l'innovazione;

preso altresì atto che il documento della Commissione considera le proiezioni sviluppate nel corso dell'analisi – nonostante esse abbiano tenuto conto delle diverse situazioni nazionali pregresse – « non del tutto affidabili » e ribadisce pertanto che gli strumenti proposti debbano garantire « una flessibilità sufficiente nel

modo in cui questi obiettivi sono conseguiti. Se così non fosse, qualsiasi variazione rispetto alle previsioni *ex ante* potrebbe determinare costi che potrebbero essere evitati con strumenti meno rigidi »;

tenuto altresì conto del fatto che la riduzione delle emissioni di gas serra potrebbe provocare un aumento dei costi dell'energia elettrica, in Italia già molto più alti rispetto alla media europea, ed un generalizzato incremento dei costi nei settori ad elevata intensità energetica, con conseguente rischio di perdita di competitività e di aggravio sui bilanci delle famiglie;

ritenendo necessario elaborare misure che, nell'interesse di tutti, possano conciliare la tutela dell'ambiente e la salvaguardia del patrimonio naturale con le prospettive di sviluppo e stabilità economica, a partire dalle nostre imprese, che non devono essere penalizzate in modo iniquo;

esprime le seguenti valutazioni, invitando il Governo a condizionare al loro rispetto il suo assenso alla proposta di direttiva:

appare indispensabile valorizzare i meccanismi di flessibilità previsti dal pacchetto di misure proposte, che ci potrebbero aiutare a raggiungere gli obiettivi e ne ridurrebbero il costo, tenendo conto delle peculiarità di ciascun Paese, prima fra tutte il *mix* delle fonti utilizzato da ciascun Stato membro per la propria generazione di energia elettrica nonché il contributo consolidato di fonti di energia rinnovabile (FER), indipendentemente da quando introdotte nel proprio sistema Paese. L'esigenza di apportare alcuni correttivi alle misure contenute nel « pacchetto clima » appare tanto più evidente in considerazione della situazione di difficoltà che si trovano ad affrontare, per effetto della crisi dei mercati finanziari internazionali, i sistemi produttivi europei. La crisi riduce, infatti, le prospettive di redditività delle imprese operanti nei territori dei Paesi membri e rischia di rendere eccessivamente gravoso l'onere dell'adeguamento

dei sistemi produttivi alle regole stabilite;

appare in tal senso altresì indispensabile garantire un'applicazione quanto più ampia possibile del concetto di *carbon leakage* (vale a dire dell'esclusione dal pacchetto delle imprese esposte al rischio di spostamento delle emissioni di CO₂ al di fuori dell'Unione europea), soprattutto con riferimento alle imprese di piccola e media dimensione, ovvero a particolari comparti manifatturieri quali quello della siderurgia, del vetro, della ceramica o della carta;

sarebbe opportuno realizzare l'introduzione del meccanismo delle aste in misura progressiva anche per quanto riguarda il settore termoelettrico, in modo da evitare che le quote siano acquisite integralmente da soggetti con maggiore capacità di spesa a scapito delle piccole e medie imprese;

sarebbe opportuno assegnare le quote di emissione sulla base di parametri (*benchmarks*) di efficienza, e non delle emissioni storiche, in modo da premiare chi ha già investito in tecnologie « pulite »;

sarebbe opportuno affermare il carattere non vincolante degli obiettivi intermedi, per lasciare i Paesi liberi di raggiungerli nella maniera più funzionale alla loro struttura produttiva e alle caratteristiche proprie di ogni Stato membro;

occorrerebbe definire soglie minime che consentano di escludere le aziende più piccole che contribuiscono in misura non significativa in termini di emissione;

occorre includere all'interno del pacchetto un obiettivo vincolante circa l'elevazione al 20 per cento di efficienza energetica in cui l'Italia ha raggiunto performance migliori di altri paesi membri e si colloca ai primissimi posti al mondo per efficienza nella produzione di energia elettrica;

occorrerebbe valutare la possibilità di tenere conto, nell'ambito dello scambio di quote di emissioni, anche dei crediti

derivanti dall'applicazione di tutti i meccanismi flessibili previsti dal protocollo di Kyoto (tra i quali CDM e JI);

andrebbe garantito un meccanismo di applicazione della direttiva, che consenta il pieno coinvolgimento dei rappresentanti dei settori interessati, assicurando al contempo il riconoscimento degli sforzi già compiuti dai sistemi industriali più avanzati, come quello italiano, fortemente spinto da tempo ai risparmi energetici, data la sua fortissima dipendenza dalle importazioni dall'estero;

occorrerebbe prevedere misure di semplificazione e chiarezza amministrativa delle cosiddette « procedure verdi », volte a superare *iter* burocratici complessi, sia nei confronti dei cittadini che scelgono una riconversione ecologica nei consumi domestici, sia nei confronti delle aziende pubbliche e private, costrette a superare numerose barriere procedurali in ordine alla produzione di energia rinnovabile;

occorrerebbe mettere in campo politiche capaci di ridurre l'incidenza dei trasporti sulle emissioni climalteranti, orientate a investire nel trasporto collettivo, a potenziare quello ferroviario e i servizi di trasporto pubblico locale e ur-

bano, a completare il processo di elettrificazione della rete ferroviaria nel sud del Paese;

occorrerebbe promuovere — anche attraverso un piano di ripartizione degli obiettivi con le regioni e gli enti locali, secondo un modello già adottato in altri Paesi dell'Unione europea — interventi che favoriscano la sostenibilità energetico-ambientale dei programmi edilizi, comprensivi di incentivi per la costruzione di immobili improntati a criteri di risparmio energetico e l'utilizzo di materiali di costruzione ecologici con ridotto impatto ambientale (cosiddetto bioedilizia); sostenere interventi orientati all'efficienza e al risparmio energetico in tutti gli usi civili e abitativi (illuminazione, riscaldamento, elettrodomestici);

occorrerebbe, infine, sostenere lo sviluppo dei distretti agroenergetici al fine di valorizzare sia le risorse disponibili sul territorio (solare, idrica, eolica), sia quelle direttamente producibili o ricavabili dalle proprie attività (biogas, biocarburanti, biomasse), sia da attività di forestazione e manutenzione dei boschi, con conseguenze vantaggiose sia sul piano della tutela ambientale e del territorio che per il reddito degli agricoltori.

PARERE DELLA COMMISSIONE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA SULLE PROPOSTE DI DIRETTIVE COM(2008)16, COM(2008)17 E COM(2008)18

La Commissione politiche dell'Unione europea,

esaminato il pacchetto di proposte della Commissione europea in tema di clima ed energia ed in particolare la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra (COM(2008)16), la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2020 (COM(2008)17) e la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo stoccaggio geologico del biossido di carbonio e recante modifica delle direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del Consiglio e delle direttive 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006 (COM(2008)18);

tenuto conto degli elementi di conoscenza e di valutazione acquisiti nel corso delle audizioni informali di CONFINDUSTRIA, ENEL ed EDISON;

premesso che:

in vista della scadenza del Protocollo di Kyoto nel 2012, il pacchetto di misure dell'UE su energia e clima si configura come il tentativo di far assumere all'Europa un modello di sviluppo sicuro, sostenibile e concorrenziale, confermando altresì la posizione di avanguardia dell'UE nella promozione degli obiettivi concordati a livello internazionale in materia di lotta ai cambiamenti climatici;

la lotta ai cambiamenti climatici su scala globale, oltre a costituire un imperativo a fronte dei rischi derivanti dall'innalzamento delle temperature medie globali, può promuovere la cosiddetta « terza rivoluzione industriale », costituendo una grande opportunità sul versante dell'innovazione e della riconversione industriale, soprattutto in riferimento agli investimenti verso le tecnologie dell'efficienza energetica e le fonti rinnovabili;

il pacchetto energia clima stabilisce obiettivi altamente ambiziosi da raggiungere entro il 2020. In considerazione dell'aumento dei prezzi dell'energia elettrica, delle materie prime, soprattutto di quelle alimentari, nonché della crisi finanziaria, il pacchetto clima rischia di rivelarsi particolarmente oneroso per alcune nostre imprese con il conseguente pericolo di delocalizzazione industriale;

l'impegno per l'Italia consiste nel raggiungimento del 17 per cento in sviluppo di energie rinnovabili e nell'abbassamento del 13 per cento delle emissioni *pro capite* per la riduzione del gas serra nei settori non coperti dal sistema comunitario dell'ETS (Emission Trading System), ossia nel manifatturiero a bassa intensità di energia, trasporti ed edilizia;

il pacchetto di misure in esame sembra prospettare, per alcuni profili, obiettivi e strumenti non sufficientemente flessibili, determinando il rischio di un impatto negativo sull'economia dell'UE nel suo complesso e soprattutto sui sistemi economici nazionali con forte presenza del settore manifatturiero e delle piccole e medie imprese;

l'Unione europea ha già dimostrato, in particolare in relazione al patto di stabilità e crescita e alla disciplina degli

aiuti di stato, la capacità di modificare o interpretare le regole vigenti in modo da assicurare la flessibilità e l'adattamento resi necessari dall'andamento del ciclo economico, con particolare riguardo agli effetti derivanti dall'aggravamento della crisi finanziaria internazionale;

occorre, pertanto, nell'ambito dei negoziati in seno alle competenti istituzioni dell'UE raggiungere soluzioni favorevoli al nostro sistema nazionale, in particolare mediante la valorizzazione di meccanismi di flessibilità senza la contabilizzazione dei quali l'Italia rischia di disattendere gli impegni richiesti;

appare invece inopportuno, nella prosecuzione del negoziato, perseguire convergenze con i paesi dell'est europeo, portatori di interessi completamente diversi da quelli italiani ai quali non a caso, viene richiesto che l'obiettivo di riduzione di gas serra abbia come riferimento il 1990;

L'Italia ha una posizione d'avanguardia nell'efficienza energetica, avendo raggiunto performance migliori di altri paesi membri e, pertanto, trarrebbe vantaggio dall'inclusione nel pacchetto energia-clima di un criterio vincolante basato sull'efficienza energetica; a questo riguardo una particolare attenzione va posta alla comunicazione « Efficienza energetica: conseguire l'obiettivo del 20 per cento » con la quale si propone di definire una strategia europea di risparmi e di efficienza energetica;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

provveda la Commissione di merito a segnalare al Governo l'inopportunità di iniziative, quali la creazione di un fondo di solidarietà, specificamente dirette a sostenere il rispetto degli obblighi derivanti dal pacchetto energia-clima da parte di paesi membri dell'UE con forti emissioni di carbonio e minore efficienza energetica, a

meno che, nell'ambito del negoziato, tali iniziative non siano bilanciate con misure a favore dei Paesi, come l'Italia, che hanno già conseguito significativi risultati sotto il profilo dell'efficienza energetica e che sono chiamati a far fronte ad onerosi impegni per il rispetto degli obiettivi indicati nel pacchetto;

e con le seguenti osservazioni:

a) valuti la Commissione di merito se segnalare al Governo l'esigenza di adoperarsi nelle competenti sedi decisionali dell'UE al fine di:

ottenere *standard* favorevoli al nostro sistema, valorizzando le esperienze tecnologiche di eccellenza italiane e promuovendo l'ampliamento dei meccanismi di flessibilità che permetterebbero all'Italia di perseguire, in maniera diversificata, gli obiettivi richiesti, tra i quali: la contabilizzazione dei crediti CDM (Clean Development Mechanism); l'importazione da paesi terzi di energia derivante da fonti rinnovabili, favorendo il *trading* dei crediti guadagnati con la partecipazione a progetti di impianti da fonti rinnovabili realizzati anche fuori dai confini nazionali; la piena flessibilità sull'energia importata e consumata in Europa; il meccanismo di « Joint Implementation » (JI) negli Stati dell'ex Urss; l'innalzamento di soglie minime in favore del settore manifatturiero e di misure a vantaggio delle piccole e medie imprese che producono basse emissioni di gas serra; l'estensione del passaggio graduale di allocazione all'asta anche al settore elettrico; la previsione di una destinazione specifica degli introiti delle aste, orientata a reinvestire sia in progetti di innovazione tecnologica nei settori dei trasporti, sia a compensare le produzioni a rischio di delocalizzazione verso Paesi con minori costi e minori vincoli ambientali;

promuovere l'inclusione all'interno del pacchetto energia-clima dell'obiettivo vincolante dell'innalzamento del 20 per cento di efficienza energetica in tutti i settori di riduzione delle emissioni, quali

ulteriori strumenti volti a ottenere una riduzione sui consumi finali e conseguire, con costi minori, risultati ambientali migliori;

sostenere la strategia comunitaria di riduzione dei gas serra come un'opportunità per avviare nuove politiche energetiche, sicure, pulite e orientate allo sviluppo delle fonti alternative, e per rilanciare l'economia nel suo complesso, procedendo alle necessarie riconversioni e riallocazioni degli assetti produttivi;

avanzare la proposta, nelle sedi comunitarie competenti, di un'inclusione all'interno del mercato unico per l'energia anche dei paesi dei Balcani (Albania, Croazia, Serbia, Montenegro), al fine di poter utilizzare al meglio il potenziale energetico di questi paesi, in considerazione della loro collocazione geografica nel Mediterraneo e della possibilità di un elevato sviluppo delle fonti rinnovabili strategicamente importante anche per gli interessi dell'Italia;

proporre, in sede di Consiglio Europeo, la predisposizione di una dichiarazione che contempli la possibilità per l'Unione Europea di rimodulare gli impegni, le tappe intermedie e i periodi transitori alla luce degli esiti del vertice di Copenaghen 2009, un negoziato che comporterà la necessità di munirsi di strumenti rinnovati per l'apertura di nuovi terreni di trattativa internazionale, comunque verificando le iniziative effettivamente assunte per il contenimento e la riduzione delle emissioni da parte dei Paesi extraeuropei che, allo stato, risultano i maggiori responsabili dell'inquinamento;

promuovere una rapida approvazione del pacchetto di proposte legislative presentate il 13 novembre 2008 dalla Commissione al fine di conseguire l'obiettivo del 20 per cento di risparmio energetico, entro il 2020, prevedendo misure di incentivazione anche fiscali dell'efficienza energetica degli edifici;

attivarsi affinché l'Europa compia il salto di qualità necessario in favore della costruzione di uno spazio comunitario, che definisca una politica comune energetica tale da potersi affrancare dalla dipendenza dalle fonti tradizionali inquinanti, derivanti da combustibili fossili, adottando altresì politiche fiscali europee in grado di incentivare un nuovo modello di sviluppo sicuro e sostenibile, quale necessario corollario del pacchetto di misure in tema di mutamenti climatici;

predisporre un piano nazionale di attuazione degli impegni assunti a livello europeo in sintonia con le misure anticrisi varate dall'Unione europea, come ad esempio la semplificazione amministrativa delle procedure verdi, la riduzione dell'incidenza dei trasporti sulle emissioni, lo sviluppo della sostenibilità energetico-ambientale dei programmi edilizi, il sostegno alla ricerca e l'innovazione tecnologica ai fini della riduzione delle emissioni di gas serra;

b) valuti infine la Commissione di merito l'opportunità di disporre che il presente parere, unitamente al documento finale che essa eventualmente adotterà, sia trasmesso alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto dialogo politico avviato nel settembre 2006.