



LA STRATEGIA EUROPEA CONTRO I CAMBIAMENTI CLIMATICI: DA BRUXELLES VERSO IL DOPO-KYOTO

Il Consiglio Europeo svoltosi a Bruxelles l'8 e il 9 marzo 2007 ha lanciato una nuova fase della politica per combattere il fenomeno dei cambiamenti climatici.

A livello internazionale la Comunità Europea si è contraddistinta per un ruolo attivo, sia nei negoziati che hanno portato alla stipulazione della Convenzione Quadro del 1992 sui cambiamenti climatici (CQ) e del Protocollo di Kyoto del 1997 (PK), sia nello sforzo di dare a tali strumenti di diritto internazionale un'attuazione piena e significativa.

La competenza comunitaria a diventare parte di trattati internazionali a protezione dell'ambiente è espressamente prevista dall'art. 174(4) del Trattato CE, secondo il quale "nel quadro delle loro competenze rispettive, la Comunità e gli Stati membri cooperano con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. Le modalità della cooperazione della Comunità possono formare oggetto di accordi, negoziati e conclusi conformemente all'art. 300, tra questa ed i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali".

Siamo dunque di fronte ad un caso di competenza concorrente fra la Comunità e gli Stati membri, che dà luogo alla stipulazione di accordi internazionali misti.

Senza voler affrontare tutti gli aspetti problematici che tale categoria di trattati internazionali solleva, quali la competenza a negoziare, il rispettivo ruolo nell'attuazione, le conseguenze di un eventuale inadempimento della Comunità in generale o di uno o più singoli Stati, non si può non dar conto della speciale posizione che, all'interno della CQ e del PK, è riservata alla Comunità Europea.

L'art. 4.2(a) della CQ prevede che i Paesi dell'Allegato I (i Paesi cioè con obblighi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra) possano attuare politiche e misure congiuntamente con altre Parti, come pure assistere altre Parti a contribuire al raggiungimento dell'obiettivo della CQ, cioè la stabilizzazione dei gas ad effetto serra in atmosfera ad un livello che impedisca interferenze antropogeniche pericolose con il sistema climatico (art. 2 CQ). Inoltre, l'art. 12.8, concernente l'attuazione vera e propria, stabilisce espressamente la possibilità, per un gruppo di Stati, di presentare una comunicazione congiunta in cui le concrete modalità di attuazione degli obblighi previsti dalla CQ sono descritte in relazione a ciascuno Stato parte del gruppo.

All'atto di ratifica della CQ da parte della Comunità Europea (Decisione 94/96 del 15 dicembre 1993, in GUCE, L 033 del 07/02/1994) è allegata una dichiarazione in cui viene riaffermato che l'impegno a limitare le emissioni di gas ad effetto serra in conformità all'art. 4.2 CQ sarà rispettato nella Comunità nel suo complesso attraverso azioni sia delle istituzioni comunitarie sia degli Stati membri, all'interno delle rispettive sfere di competenza (Allegato C: Dichiarazione concernente l'attuazione da parte della Comunità Economica Europea della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici).

Il PK conferma questa idea di attuazione comune, applicandola direttamente ed in modo peculiare all'obbligo più significativo, vale a dire la riduzione di gas ad effetto serra secondo *targets* precisi.

L'art. 4 del PK permette infatti ad un gruppo di Stati che vogliano adempiere i propri obblighi di riduzione in maniera congiunta di formare una "bubble": in tal modo è possibile sommare tutti i *targets* collettivi di riduzione e riallocarli fra gli Stati che formano la "bubble", ma secondo una diversa ripartizione.

L'obiettivo è chiaramente quello di fornire maggiore flessibilità nell'attuazione degli obblighi previsti e il risultato è quello di prevedere per la Comunità Europea un obiettivo

complessivo unico a livello internazionale, lasciando a ciascuno Stato, a livello nazionale, la possibilità di godere di un trattamento speciale e differenziato in considerazione di ciascuna particolare situazione.

Gli altri Stati industrializzati non volevano che questa possibilità fosse aperta solo ai Paesi membri di organizzazioni di integrazione economica regionale, il testo finale permette quindi ad ogni Stato di formare una “bubble”. Tale possibilità è tuttavia stata utilizzata solamente dalla Comunità Europea, che con la Decisione 358 del 25 aprile 2002 (GUCE L 130/1 del 15/05/2002) ha stabilito il cosiddetto accordo di “burden-sharing”.

L’annesso II alla decisione in parola contiene una “tabella di impegni di riduzione o limitazione quantificata ai fini di determinare i rispettivi livelli di emissione allocati alla Comunità Europea e ai suoi Stati membri in conformità all’art. 4 del Protocollo di Kyoto”, in base alla quale gli Stati europei hanno ciascuno un diverso obiettivo da raggiungere, e a tal fine possono essere raggruppati in tre diverse categorie:

-Stati con obiettivi di stabilizzazione: questi Stati (Francia e Finlandia) hanno un obbligo di stabilizzare le emissioni di gas ad effetto serra allo stesso livello del 1990.

-Stati con impegni di riduzione: tali Stati, la maggior parte dei membri della CE, devono ridurre i propri livelli di emissioni di gas ad effetto serra, rispetto al 1990, in diverse percentuali: Lussemburgo -28%, Danimarca -21%, Germania -21%, Austria -13%, Regno Unito -12,5 %, Belgio -7,5%, Italia -6,5%, Paesi Bassi -6%.

-Stati con obiettivi di aumento controllato: gli Stati appartenenti a quest’ultimo gruppo possono aumentare le proprie emissioni di gas ad effetto serra in relazione ai livelli del 1990, in diverse percentuali: Portogallo +27%, Grecia +25%, Spagna +15%, Irlanda +13%, Svezia +4%.

Appare chiaramente come, di fronte all’obiettivo globale della Comunità Europea di una riduzione delle emissioni dell’8%, l’impegno di ciascuno Stato possa variare significativamente dal -28% del Lussemburgo o -21% di Austria e Germania, al +25% di Grecia e +27% di Portogallo.

Due problemi sono stati però sollevati dagli altri Stati parti del PK:

- a) In caso di aumento del numero degli Stati membri dell’organizzazione di integrazione economica regionale, come verranno adempiuti i diversi obblighi?
- b) In caso di mancato raggiungimento dei *targets*, come è possibile distinguere le diverse responsabilità?

Per quanto concerne il primo problema, diversi Stati hanno espresso, durante i negoziati, il timore che la Comunità Europea avrebbe potuto molto facilmente rispettare i propri obblighi di riduzione semplicemente allargandosi verso gli Stati dell’Europa centro-orientale, le cui emissioni di gas ad effetto serra sono costantemente diminuite a partire dal 1990 in conseguenza della transazione economica verso un’economia di mercato. In tal caso avremmo dovuto affrontare un problema cosiddetto di “hot air”, in virtù del quale anche in assenza di politiche contro i cambiamenti climatici da parte dei Quindici, il crollo di emissioni negli Stati nuovi membri avrebbe permesso di presentarsi alla comunità internazionale perfettamente in linea con gli obblighi di riduzione previsti dal PK.

L’art. 4 del PK prevede, al paragrafo 3, che l’accordo di “bubble” rimanga operativo fino alla fine del primo periodo di impegni, cioè per il quinquennio 2008/2012, al termine del quale nuovi obiettivi di riduzione andranno negoziati dalle Parti. Il paragrafo 4 va anche oltre, stabilendo che ogni modifica nella composizione della organizzazione economica regionale sarà assolutamente irrilevante e non potrà modificare il livello di impegni sottoscritti dalle Parti. In tal modo l’accordo di ripartizione interna, una volta concluso, non può essere cambiato durante il periodo considerato, né modificato per permettere a nuovi Stati membri dell’organizzazione di farvi parte.

Il secondo problema è collegato strettamente con la natura mista del PK, come trattato internazionale cui hanno aderito sia la Comunità Europea sia i singoli Stati membri. Gli Stati terzi, in questi casi, richiedono una precisa delimitazione di competenze fra la Comunità e gli Stati Membri, per avere una chiara idea di come e da chi verranno attuati gli impegni assunti a livello

internazionale, anche se oggi è generalmente accettato che gli accordi misti non facciano che trasporre sul piano esterno la competenza concorrente fra la Comunità e gli Stati Membri.

Per delineare chiaramente gli ambiti di responsabilità, il paragrafo 6 dell'art. 4 prevede che nel caso in cui le Parti si impegnino ad adempiere gli obblighi previsti dal trattato congiuntamente con l'organizzazione di integrazione internazionale di cui sono membri, in base ad un accordo di ripartizione interno, qualora la somma totale di emissioni attribuite all'organizzazione complessivamente superi quanto previsto dal PK, la responsabilità ricadrà sia sull'organizzazione sia sui singoli Stati membri, alla luce degli obiettivi individuali previsti dall'accordo di ripartizione interna.

La verifica degli obblighi assunti si compone dunque di due fasi distinte: in primo luogo si sommano tutte le singole emissioni dei diversi Stati Membri, comparandole con la quantità attribuita alla Comunità Europea. In caso di mancato rispetto dell'obiettivo, ogni Stato sarà responsabile per la propria quota come stabilita nell'accordo di ripartizione interna.

In astratto si possono quindi individuare 3 ipotesi:

i) La Comunità rispetta il proprio obiettivo generale, e ciascuno Stato membro il proprio particolare: in tal caso gli obblighi assunti a livello internazionale sono stati rispettati, e al contempo si è garantita una certa flessibilità all'interno della Comunità.

ii) La Comunità rispetta il proprio obiettivo generale, ma uno o più Stati superano i limiti imposti dall'accordo interno: gli Stati inadempienti non dovranno rispondere a livello internazionale, in quanto le emissioni che hanno prodotto in eccedenza sono state compensate dagli sforzi ulteriori compiuti da altri Stati, ma a livello comunitario la Commissione potrà procedere attivando una procedura di infrazione, per violazione dell'accordo interno ex decisione 358 del 2002.

iii) La Comunità non rispetta il proprio obiettivo generale, come pure uno o più Stati: in tale ipotesi la Comunità sarà chiamata a rispondere a livello internazionale secondo le procedure e i meccanismi previsti dal PK, e la Commissione, a sua volta, potrà avviare la procedura di infrazione contro i singoli Stati inadempienti.

Si può quindi sostenere che il sistema comunitario di lotta ai cambiamenti climatici è basato sul principio delle responsabilità comuni ma differenziate, per cui i singoli Stati, all'interno della cornice generale stabilita dalle istituzioni comunitarie, sono chiamati a dare un contributo tarato sulle peculiarità interne, mentre la rappresentazione unitaria della posizione comunitaria è affidata alla Commissione.

L'impegno comunitario, che a livello internazionale si configura come vera e propria leadership nella lotta ai cambiamenti climatici, è stato riaffermato nel recente Consiglio Europeo svoltosi a Bruxelles l'8 e il 9 marzo 2007, in linea con gli elementi fondamentali identificati nel Consiglio ambiente del 20 febbraio 2007.

L'obiettivo strategico viene individuato nella limitazione dell'aumento medio delle temperature ad un livello non superiore ai 2° C rispetto ai livelli pre-industriali (cfr. conclusioni, par. 29).

Ma lo sguardo degli Stati europei si spinge oltre il 2012, data in cui gli impegni assunti con il PK cesseranno. Il Consiglio Europeo riafferma la centralità degli impegni di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, indicando ambiziosi obiettivi di lungo periodo per gli Stati industrializzati: -30% entro il 2020 e -60/80% entro il 2050. A tal fine la Comunità si impegna a raggiungere l'obiettivo di una riduzione del 30% entro il 2020, a condizione che anche gli altri Stati industrializzati determinino *targets* simili. In attesa di concrete proposte provenienti dagli altri Stati economicamente avanzati, la Comunità lancia un impegno autonomo a raggiungere una riduzione nelle emissioni di gas ad effetto serra del 20% entro il 2020 (strategia del 20 + 20, cfr. conclusioni, par. 32).

Come raggiungere tale obiettivo, considerando che diversi Stati membri non sono in linea nemmeno con i più blandi *targets* del PK?

Oltre al rafforzamento ed estensione dei mercati globali di carbonio e allo sviluppo e trasferimento della tecnologia necessaria, l'azione comunitaria sarà incentrata su una politica energetica integrata, come descritta nel piano d'azione sulla politica energetica per l'Europa, allegato alle conclusioni del Consiglio Europeo.

Esso si sviluppa secondo 5 direttrici, che individuano i settori in cui è necessario intervenire:

a) Mercato interno di gas ed elettricità; b) Sicurezza del rifornimento energetico; c) Politica energetica internazionale; d) Efficienza energetica ed energie rinnovabili; e) Tecnologie energetiche.

a) Mercato interno di gas ed elettricità: emerge qui l'idea di fondo che ha ispirato l'azione comunitaria fin dalle origini, vale a dire l'enfasi sulla necessità di una apertura più significativa dei mercati, in termini di maggiori investimenti e concorrenza. L'azione di apertura deve essere tuttavia accompagnata dall'adozione di un'appropriata cornice giuridica, dal rafforzamento di istituzioni nazionali indipendenti, da una maggiore trasparenza, che avranno effetti positivi sulla tutela dei consumatori. Un ulteriore elemento, politicamente più sensibile, concerne la facilitazione del commercio inter-statale di energia, con l'elaborazione di *standards* tecnici appropriati.

b) Sicurezza del rifornimento energetico: questo problema può trovare una soluzione, secondo il piano d'azione, da un lato mediante un'effettiva diversificazione delle fonti energetiche e delle rotte di trasporto, dall'altro sviluppando meccanismi di risposta più efficienti in caso di crisi energetica. La possibilità di costruire impianti in cui stoccare o conservare gas diventa quindi fondamentale, e il Consiglio Europeo si impegna ad effettuare una completa analisi in tal senso. Anche se non espressamente citate, preoccupazioni di tipo ambientale sono presenti, soprattutto adottando un approccio di tipo precauzionale, come previsto dal Trattato CE, che comporterà, ad esempio, una precisa valutazione degli impatti ambientali di ciascun progetto.

c) Politica energetica internazionale; qui emerge la mancanza di un coordinamento fra i diversi Stati dell'Unione, ciascuno dei quali preferisce condurre politiche nazionali autonome con i diversi Stati produttori, e del resto il Consiglio Europeo riconosce il pieno rispetto della scelta, in termini di "energy mix", di ciascun Membro (cfr. conclusioni, par. 28).

d) Efficienza energetica ed energie rinnovabili: questo è settore in cui l'azione comunitaria dovrà intervenire più significativamente. Se si vuole veramente ridurre le emissioni di gas ad effetto serra secondo gli obiettivi previsti dal PK sarà necessario intervenire in modo organico per imporre *standards* di efficienza energetica. A tal fine la Commissione dovrà predisporre atti legislativi *ad hoc*, per imporre, ad esempio, risparmi energetici nell'illuminazione sia pubblica sia privata. Ma sarà altresì necessario favorire accordi a livello internazionale su tali temi, come pure promuovere il commercio internazionale di beni e servizi ambientali, peraltro in linea con uno degli obiettivi della dichiarazione di Doha sui negoziati multilaterali nell'ambito OMC, che comunque non viene espressamente citata. Un ultimo punto attiene alle linee-guida sugli aiuti di Stato per la protezione dell'ambiente, che, insieme ad altri strumenti giuridici, possono fornire una cornice normativa che incentivi l'integrazione fra politiche energetiche e lotta ai cambiamenti climatici.

Lo sviluppo delle energie rinnovabili è altrettanto importante per raggiungere gli ambiziosi obiettivi che la Comunità si è posta. Gli Stati membri si sono impegnati a raggiungere la quota del 20% di consumo energetico, a livello complessivo comunitario, fra le energie rinnovabili entro il 2020 (da qui il nome di strategia "20+20+20"), mentre i biocombustibili verranno incentivati, in modo economicamente vantaggioso, fino a raggiungere un livello minimo del 10%, sempre entro il 2020.

e) Tecnologie energetiche: l'avanzamento della tecnologia appare come un punto fermo della politica europea in campo energetico. L'idea è quella di sviluppare combustibili fossili sostenibili, in linea con gli obiettivi generali della politica ambientale comunitaria, che devono essere integrati nelle altre politiche alla luce dell'art. 6 TCE. Un aspetto politicamente sensibile attiene al ruolo che a tal fine potrà svolgere l'energia nucleare. Dal punto di vista delle emissioni di gas ad effetto serra, l'energia nucleare presenta indubbi vantaggi e permetterebbe di raggiungere gli ambiziosi obiettivi di riduzione che abbiamo descritto, ma l'opposizione allo sviluppo di tale

tecnologia è forte in alcuni Stati, e si basa sulle irrisolte questioni della sicurezza sia degli impianti sia dello smaltimento delle scorie.

La soluzione di compromesso lascia ad ogni Stato la possibilità di decidere se servirsi o meno dell'energia nucleare, nel contempo rafforzando gli strumenti di ricerca nel settore, soprattutto nell'ambito del settimo programma quadro di ricerca lanciato dalla Commissione.

E' senza dubbio prematuro qualsiasi tentativo di valutazione sul grado di efficacia che tale programma d'azione può avere. In primo luogo esso deve essere riempito di contenuti giuridicamente vincolanti, e a tal fine non possiamo che auspicare che la Commissione sia in grado di proporre atti legislativi in grado di incidere profondamente sugli usi e abitudini dei cittadini comunitari, soprattutto nel settore dell'efficienza e del risparmio energetici. In secondo luogo, il tema del giusto *mix* energetico avrà ripercussioni sulle azioni esterne della comunità, e solamente un equilibrato bilanciamento fra gli interessi economici, le motivazioni politiche e le preoccupazioni ambientali potrà portare allo sviluppo di una politica di approvvigionamento e consumo energetici effettivamente sostenibile, secondo l'obiettivo generale indicato dall'art. 2 TCE.

Trova comunque il nostro appoggio l'idea di un approccio integrato clima-energia, in considerazione del fatto che produzione e consumo di energia sono le fonti principali di emissioni di gas ad effetto serra. A tal fine, gli obiettivi della politica energetica per l'Europa (cfr. conclusioni, par. 28), identificati nella sicurezza del rifornimento, nella competitività delle economie europee e nella disponibilità di energia, nonché nella promozione della sostenibilità ambientale e nella lotta ai cambiamenti climatici, potranno essere raggiunti anche grazie al potenziamento degli strumenti di mercato, quali il mercato di scambio di quote di emissione, creato dalla direttiva 2003/87/CE del 13 ottobre 2003, come evidenziato anche dalle conclusioni del Consiglio Europeo di Bruxelles (cfr. par. 35).

Dott. Gianluca Rubagotti
Università Commerciale L. Bocconi, Milano

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Peter G.G. Davies, *Climate Change and the European Community*, in Peter D. Cameron and Donald Zillman (Eds.), *Kyoto: from Principles to Practice*, The Hague, London, New York, 2001.
- Joyeta Gupta and Micheal Grubb (eds.), *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?*, Dordrecht, Boston, London, 2000.
- Jan H. Jans, *European Environmental Law*, 1995.
- Ludwig Kramer, *EC Environmental Law, Fifth Edition*, London, 2003.
- Stéphan Leclerc, *La Communauté Européenne et le Protocole de Kyoto sur les Changements Climatiques*, in "Revue Juridique de l'Environnement", vol. I, 2001, pp. 31-46.
- Andre Nollkaemper, *The European Community and International Environmental Co-operation: legal aspects of external community powers*, in "LIEP", 1987, vol. 2, pp. 55-91.
- Farhana Yamin and Johanna Depledge, *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, 2004.