



EUROPEAN FEDERATION OF PUBLIC SERVICE UNIONS
RUE ROYALE 45
1000 BRUSSELS
TEL: 32 2 250 10 80
FAX : 32 2 250 10 99
E-MAIL : EPSU@EPSU.ORG

Posizione della FSESP in relazione alla proposta della Commissione UE di una direttiva sullo scambio dei diritti di emissione, datata ottobre 2001

giugno 2002

Grande apprezzamento è stato espresso della FSESP per la ratifica del protocollo di Kyoto da parte dell'UE e dei suoi Stati membri lo scorso 31 maggio. L'accordo sancisce un passo significativo in direzione di un impegno concreto alla prevenzione del cambiamento climatico. L'obiettivo del protocollo di Kyoto per l'UE è un abbattimento delle emissioni dei gas-serra dell'8% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008-2012. Una delle misure proposte è un sistema di scambio dei diritti di emissione.

Tale sistema è alla base di una proposta della Commissione di una *direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che delinea uno schema per lo scambio dei diritti di emissione di gas-serra all'interno della Comunità, in emendamento alla direttiva del Consiglio 96/61/EC (23.10.2001 – COM(2001) 581 definitiva)*

La FSESP è lieta di avere l'opportunità di apportare il proprio contributo al dibattito e di proporre delle modifiche.

La **Federazione europea dei sindacati dei servizi pubblici** organizza i lavoratori delle aziende pubbliche e private a tutti i livelli di attività dei settori elettricità e gas: produzione, fonti rinnovabili, trasmissione, distribuzione ed erogazione. I nostri iscritti producono elettricità a partire da numerose fonti energetiche: vento, sole, fonti nucleari, carbone, petrolio, gas e idrogeno. La FSESP rappresenta diverse centinaia di migliaia di lavoratori in molte centinaia di aziende produttrici, situate in tutta l'Unione europea, nello spazio economico europeo, e nell'Europa centrale ed orientale. La federazione si occupa inoltre di altri servizi pubblici, come la sanità, le amministrazioni locali e la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. I nostri iscritti riconoscono l'importanza dei problemi derivanti dal cambiamento climatico per tutta l'economia. La FSESP è membro della CES.

La FSESP promuove lo sviluppo di un'Europa a misura di cittadino, fondata su valori di solidarietà, uguaglianza e sviluppo sostenibile a livello sociale, economico ed ambientale. Nel perseguimento di tali obiettivi, siamo promotori di una strategia europea per la sicurezza dell'approvvigionamento energetico.

Significativo è stato il contributo della FSESP al *libro verde dell'UE dal titolo: Verso una strategia europea per la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, Com (2000) 769, 29 novembre 2000*. La nostra posizione sul commercio dei diritti di emissione va letta proprio alla luce di tale dibattito, in cui ci facciamo promotori di una strategia a lungo termine, che si estenda oltre il 2050. Quale ulteriore contributo al dibattito, segnaliamo le nostre posizioni sulla comunicazione sui *recenti progressi nella realizzazione del mercato interno dell'elettricità (Com 2000) 297*, e sulla direttiva della Commissione relativa alla *promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità (2000) 279*

Note preliminari:

Oltre ad una serie di strumenti proposti per la rapida adozione di misure finalizzate alla riduzione dei gas-serra a partire dal 2008, il protocollo di Kyoto definisce anche delle

modalità di scambio dei diritti di emissione tra gli stati. Tale possibilità una delle proposte contenute nelle strategie e misure comuni e coordinate derivanti dal protocollo di Kyoto.

Essa consente ai paesi che hanno contribuito più del dovuto alla riduzione delle emissioni di gas-serra, di vendere l'eccedenza disponibile sotto forma di quote agli altri paesi che non sono riusciti a raggiungere i proprio obiettivi di riduzione.

Scopo di tale meccanismo è, tra gli altri, un'ulteriore incentivazione, in un contesto economico di libero mercato, alla riduzione globale delle emissioni di gas-serra.

Nell'attuale proposta, datata 23/10/2001, la Commissione UE si prefigge l'obiettivo di introdurre il principio dello scambio dei diritti di emissione nell'Unione europea fin dal 2005. Nel fare ciò, la proposta della Commissione si scosta in alcuni punti sostanziali dalle indicazioni del protocollo di Kyoto.

La FSESP intende sostenere una strategia che conduca alla riduzione del gas-serra, causa primaria di danneggiamento del clima, e in particolare, gli obiettivi dell'Unione europea derivanti dal protocollo di Kyoto e dalle successive conferenze. In questo contesto, il commercio dei diritti di emissione tra gli Stati, proposto quale misura nel protocollo di Kyoto, costituisce uno strumento estremamente importante e coerente con i principi del libero mercato poiché, se organizzato in modo corretto, garantisce di ridurre al minimo i costi sociali associati agli obiettivi concordati di riduzione dei gas-serra.

Tuttavia, la FSESP non può non esprimere delle perplessità rispetto alle proposte della Commissione EU sullo scambio dei diritti. Il nostro timore è che l'eventuale disattesa del principio di ripartizione degli oneri, già concordato per la riduzione dei gas-serra all'interno nell'Unione europea comporti un rischio per la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e per il mercato del lavoro europeo nel settore dell'energia. La possibile discriminazione tra gli impegni dei singoli Stati membri nel contesto della proposta di scambio dei diritti potrebbe comportare un ulteriore squilibrio di responsabilità all'interno dell'UE.

Lavoro

Pur offrendo numerose opportunità di impiego, il rispetto degli obiettivi del protocollo di Kyoto costituisce una minaccia per alcune figure professionali, per esempio per i lavoratori del settore elettrico. La soluzione in questo caso non è l'abbandono della lotta al cambiamento climatico, ma lo sforzo di trovare alternative per chi è destinato a perdere il proprio posto di lavoro. Un programma di transizione rappresenta una soluzione ottimale per garantire che i lavoratori non siano costretti a sacrificare il proprio benessere per il bene di Kyoto.

I programmi di transizione per i lavoratori in mobilità possono trovare efficace applicazione se elaborati con largo anticipo. Un programma efficace dovrebbe comportare i seguenti elementi:

- Consulenza, finalizzata all'individuazione delle esigenze dei lavoratori, ed analisi delle esigenze e delle tendenze del mercato del lavoro;
- Opportunità di formazione ed istruzione, per permettere ai lavoratori di adattare le proprie competenze ai nuovi ruoli professionali;
- Largo preavviso nelle comunicazioni di licenziamento, per dare il tempo ai lavoratori di accedere a risorse di consulenza o a programmi di formazione/istruzione;
- Sostegno economico ai lavoratori licenziati per una durata massima di tre anni - in base al tempo di impiego nel settore energetico – per consentire loro di usufruire di opportunità di formazione ed istruzione; e
- Fondi di trasferimento, fino ad un massimo di Euro 25.000 per lavoratore, per tutti coloro che sono costretti a trasferirsi per trovare un nuovo impiego

Per ottenere risultati efficaci, il metodo migliore è concertare i suddetti programmi con i sindacati. In questo modo, si potrà garantire che la formazione professionale sia adeguata alle competenze del singolo lavoratore e alle esigenze del mercato.

Un programma di transizione completo, oltre a rivolgersi ai lavoratori licenziati, dovrebbe proporsi i seguenti ulteriori obiettivi:

- Fornire opportunità di maggiore efficienza del settore;
- Incentivare le aziende a progredire verso le tecnologie emergenti;
- Investire i fondi pubblici direttamente nella conservazione energetica, i trasporti pubblici e le energie alternative, creando in questo modo nuove opportunità di lavoro sostenibili e;
- Ridurre i costi per i lavoratori a basso reddito.

La Commissione è invitata a valutare i costi di un tale programma e a discuterne il contenuto con la FSESP.

NOTE DETTAGLIATE

Le perplessità della FSESP si riferiscono in particolare ai seguenti punti:

1. Nel dibattito sul commercio dei diritti di emissione nell'Unione europea, è necessario tener conto delle differenze tra i diversi Stati membri in termini di strutture di produzione di energia.

Per esempio, la quantità di lignite o carbon fossile utilizzata per la generazione di elettricità varia notevolmente tra i diversi Stati membri dell'UE, in particolare dallo 0 al 52%.

Ora, è vero che la generazione di elettricità dal carbon fossile e dalla lignite comporta il livello più elevato di emissioni di CO₂, tra tutti i combustibili fossili. D'altro canto, però, è vero che la lignite, ma anche il carbon fossile disponibili nell'UE, nella prospettiva di un mercato mondiale disperso e a prova di crisi, apportano un contributo importante, e a medio termine persino indispensabile, alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico. I posti di lavoro associati all'estrazione di lignite e alle centrali a carbone e a lignite dipendono spesso dalla garanzia di funzionamento degli impianti. Si teme quindi che il commercio dei diritti di emissione, non tra stati ma tra aziende, possa portare alla rapida sostituzione delle centrali a carbone con quelle a gas, o addirittura con elettricità di importazione. Questo effetto aggraverebbe ulteriormente la crisi di un settore già colpito da una massiccia ristrutturazione, in cui si è assistito ad una contrazione di ben 300.000 posti di lavoro negli ultimi 10 anni.

Meritano attenzione, in questo contesto, le diverse politiche nazionali di mantenimento dell'energia nucleare. La sostituzione delle capacità di produzione di energia nucleare di alcuni Stati membri nei decenni a venire non dovrà essere ostacolata da ulteriori oneri associati all'adozione del sistema di scambio dei diritti di emissione. Nella prospettiva di un ulteriore sviluppo della rete di trasmissione trans-europea, non è opportuno che per la compensazione delle capacità di produzione necessarie sia più vantaggioso ricorrere ad un aumento delle importazioni di elettricità, che costruire nuove centrali.

Uno schema di scambio dei diritti di emissione non dovrà pertanto tradursi in incentivi economici alla chiusura delle centrali, ma piuttosto contribuire alla promozione di nuovi investimenti. Non dovrà quindi essere previsto un "premio di chiusura" per gli operatori di questi impianti.

La FSESP considera altresì imperativo, con riferimento all'adozione del sistema di scambio dei diritti in tutto il territorio dell'UE a partire dal 2005, discutere la

procedura di implementazione del sistema di scambio dei diritti tra gli Stati a partire dal 2008 prevista dal protocollo di Kyoto.

La Commissione europea è chiamata inoltre a prendere in considerazione le conseguenze di tale implementazione a livello sociale e a proporre misure di trattamento di tali conseguenze congiuntamente agli interlocutori sociali coinvolti.

2. Nella proposta della Commissione UE, il commercio dei diritti di emissione sarà riservato, a partire dal 2005, alle sole grandi fonti di emissione (che nell'UE producono circa il 45% delle emissioni totali). Tra le grandi fonti di emissione sono contemplati i generatori di elettricità e riscaldamento, con il 30% delle emissioni, il settore di produzione del ferro e dell'acciaio, con il 5%, le raffinerie con il 4% e il settore chimico e del vetro, della ceramica e dei materiali per l'edilizia, con il 3%.

Inoltre, contrariamente a quanto previsto nei piani di Kyoto, alcune importanti fonti di emissione di gas-serra, come il traffico e le abitazioni, non saranno prese in considerazione nel sistema di scambio dei diritti. In questi settori, tuttavia, si è registrato un incremento significativo delle emissioni. La FSESP ritiene che in tal modo si perde il sostanziale vantaggio che il sistema di scambio dei diritti di emissione vanta rispetto agli altri strumenti di riduzione dei gas-serra, ovvero il raggiungimento degli obiettivi con il minimo impatto sulla spesa sociale.

La FSESP richiede pertanto l'inclusione delle abitazioni e del traffico tra le fonti di emissioni aventi accesso al commercio dei diritti di emissione, ritenendo che il sistema di commercializzazione tra gli Stati possa consentirlo.

3. Contrariamente al protocollo di Kyoto, che fa riferimento a 6 gas-serra (oltre alla CO₂, sostanzialmente l'N₂O e il metano), la proposta della Commissione UE si riferisce alle sole emissioni di anidride carbonica (CO₂). Ne deriva un carico sproporzionato per i settori industriali per i quali è stata studiato il sistema di scambio dei diritti di emissione, ed un ostacolo all'obiettivo di riduzione dei gas-serra con un impatto minimo sulla spesa sociale.

Sarebbe pertanto opportuno prendere in considerazione i passaggi del processo tra generazione dell'energia e emissione dei gas-serra dal camino, per poter tener conto, per esempio, dello scarico di metano nel trasporto di gas naturale sulla lunga distanza.

4. A differenza del protocollo di Kyoto, la proposta di direttiva non tiene conto degli accordi statali ed interstatali finalizzati ad obiettivi di riduzione dei gas-serra ("implementazione congiunta" (joint implementation, o JI) o "meccanismo di sviluppo pulito" (clean development mechanism, o CDM)), nonché degli strumenti di impegno volontario già sperimentati e testati in alcuni Stati membri, quali mezzi di riduzione dei gas-serra. Il timore, anche in questo caso, è che le proposte della Commissione UE non diano luogo ad una riduzione delle emissioni di gas-serra con un impatto minimo sui costi sociali.
5. Ulteriore motivo di perplessità sono i prezzi previsti per le quote (secondo le stime, fino a EUR 30 per tonnellata di CO₂). L'aggiunta di questi costi a quelli di produzione comporterebbe evidentemente un rialzo dei prezzi dell'elettricità in gran parte degli Stati membri dell'UE; gli esperti prevedono un rialzo dei prezzi fino ad un centesimo per kilowatt/ora.

La guerra dei prezzi sui mercati energetici europei costringerebbe le aziende a ridurre la generazione di elettricità in centrali a carbone e a costruire centrali a gas. L'uso del carbone sarebbe pertanto soppiantato dall'importazione di gas naturale. Questo effetto sarebbe incoerente con la finalità, formulata dalla Commissione UE nel libro verde sulla

sicurezza dell'approvvigionamento energetico nel 2001, di ridurre la dipendenza dell'UE dalle fonti di energia primaria a medio termine.

A tal riguardo, ci preoccupa il fatto che la connessione tra le reti elettriche dell'UE e dei paesi richiedenti e quelle della Russia e delle repubbliche dell'ex-Unione Sovietica possa soffocare qualsiasi sistema equilibrato di scambio dei diritti di emissione, poiché l'elettricità proveniente dalla Russia avrebbe un costo nettamente inferiore (1,3 centesimo di Euro per Megawatt/ora, contro i 20 centesimi di Euro per Megawatt/ora della media dell'UE). Questo problema merita un'attenzione particolare, parallelamente all'istituzione di opportune garanzie per le norme sociali ed ambientali. **La FSESP ha segnalato l'opportunità che il dialogo energetico tra UE e Russia sia accompagnato da quello tra le diverse parti interessate.**

6. La procedura di assegnazione, secondo il principio di mantenimento dei diritti acquisiti, cosiddetto "grandfathering", disciplina la distribuzione dei diritti di emissione a seconda del livello di riduzione raggiunto rispetto agli obiettivi di riduzione prestabiliti e concordati in origine. L'assegnazione dei diritti di emissione secondo il principio del grandfathering consente di evitare il problema dell'assegnazione alternativa con il sistema della vendita all'asta che sarebbe corrispondente ad un esproprio de facto delle imprese. Questa procedura alternativa di assegnazione gratuita delle quote di scambio dei diritti di emissione è fortemente appoggiata dalla FSESP.

Numerose sono tuttavia le domande che rimangono prive di risposta nella proposta della Commissione UE. Dovrebbe essere dato opportuno risalto, per esempio, alle azioni preventive adottate a livello locale, in funzione dei rispettivi impegni nazionali di riduzione delle emissioni nel contesto della ripartizione degli oneri a livello di UE e dell'anno di riferimento adottato.

Nel protocollo Kyoto, l'anno di riferimento è il 1990. La FSESP approva la scelta del 1990 come anno di riferimento per l'assegnazione delle quote sulla base del principio del grandfathering, poiché diviene in questo modo possibile prendere in considerazione le azioni preventive adottate a livello nazionale.

7. In conseguenza ai piani della Commissione UE, le imprese e i gruppi potrebbero essere indotti all'eliminazione di attività produttive, poiché in tal modo i diritti di emissione e gli impegni di riduzione potrebbero essere negoziati all'interno dei singoli gruppi. Questo rischio è in particolare associato al fatto che lo scambio dei permessi di emissione è riservato ai produttori e ai loro impianti, e sarebbe minore nel caso che tale scambio fosse fatto tra Stati, come previsto dal protocollo di Kyoto.
8. Nel caso in cui si riservasse la facoltà di scambio di permessi di emissione ai soli Stati membri dell'UE, intravediamo comunque il rischio di un incremento dei passaggi ai paesi esterni all'UE, effetto probabile in particolare nei paesi confinanti con l'Europa dell'Est.

La FSESP suggerisce pertanto la possibilità di includere gli stati dell'Europa centrale ed orientale e la Russia nel sistema europeo di scambio dei diritti di emissione.

In sintesi: Le proposte della Commissione UE contrasterebbero con gli sforzi compiuti dalla stessa Commissione per uniformare quanto più possibile il mercato interno europeo dell'elettricità e del gas.

Guardando alla situazione del lavoro in questi settori, al rialzo dei prezzi dell'elettricità quale effetto temibile per i consumatori e al timore che questa proposta della Commissione UE sia meno efficace ai fini della riduzione dei gas-serra (obiettivo da noi condiviso) di quanto non

prometta lo strumento di scambio dei diritti di emissione, la FSESP respinge con decisione la proposta della Commissione UE.

La FSESP sostiene piuttosto un programma di commercio dei diritti di emissione tra stati, secondo gli obiettivi di riduzione prefissati nel protocollo di Kyoto, adottando l'anno di riferimento 1990.

Nel caso che la Commissione dovesse tentare l'adozione di un meccanismo di scambio dei diritti di emissione nell'UE all'interno di un sistema globale di scambio di diritti tra stati, quale anticipo di tale sistema, non determinando così alcun ostacolo alla concorrenza tra singoli settori o stati membri, la FSESP seguirà costruttivamente il dibattito che ne conseguirà.