



UNIONE ITALIANA DEL LAVORO
SEGRETERIA CONFEDERALE

SEDE NAZIONALE

00187 ROMA VIA LUCULLO 6
TELEFONO 47531
TELEX 622425
TELEFAX 4753208
E-MAIL info@uil.it

SEDE EUROPEA

R. DU GOUVERNEMENT PROVISoire 34
1000 BRUXELLES
TELEFONO 00322 / 2178838
TELEFAX 00322 / 2199834

Data: **19 Novembre 2007**
Protocollo: **539/07/AC/cm**
Servizio: **Sviluppo Sostenibile Agricoltura
Cooperazione**
Oggetto: **“Revisione della direttiva sullo schema europeo di
commercio delle emissioni di CO2”**

- A tutte le strutture UIL

CIRCOLARE N. 75

LORO INDIRIZZI

Cari amici e compagni,

martedì 23 ottobre u.s. si è tenuta, a Bruxelles, una riunione del gruppo di lavoro CES *“Ambiente e qualità della vita”* – nel quale la UIL ha la rappresentanza titolare -, che ha discusso e messo a punto un documento dal titolo *“Revisione della direttiva sullo schema europeo di commercio delle emissioni di CO2”*.

Questo documento, che l'Esecutivo della CES esaminerà per approvazione in dicembre, rappresenta un importante contributo, da parte del Sindacato europeo, alla posizione che la Commissione UE sta definendo in materia di cambiamento climatico: un pacchetto di misure, che in un ampio contesto di proposte che la Commissione presenterà – sempre a dicembre in relazione al summit ONU di Bali -, include lo scambio delle quote di emissione (ETS) nel campo dell'aviazione, la creazione di un mercato a basso utilizzo di carbonio e la promozione dell'efficienza energetica e dell'uso delle energie rinnovabili; **tuttavia riteniamo come UIL che questo documento possa e debba essere reso ancora più chiaro ed incisivo, da parte dello stesso Esecutivo CES, soprattutto per quanto riguarda la non più rinviabile inclusione, fra i soggetti interessati dai Piani nazionali delle quote di emissione di CO2, insieme ai settori industriali, anche dell'intero settore dei trasporti e di quel settore dei consumi domestici pubblici e privati che rappresenta ormai circa il 40% dei consumi energetici in Europa.**

Quindi, in un'ottica di confronto aperto, le linee-chiave di questo documento possono essere utilizzate ad ogni livello – nazionale, territoriale, di categoria – da parte di ogni struttura del Sindacato italiano – UIL in particolare -, per alzare il livello propositivo e concorrere in modo attivo alla crescente convergenza tra la strategia per lo sviluppo sostenibile di lunga durata dell'Unione Europea e la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

E' con questa consapevolezza che vi inviamo il documento, opportunamente tradotto, e siamo disponibili per ogni chiarimento e approfondimento.

Cordiali saluti.

IL SEGRETARIO CONFEDERALE
(Paolo Carcassi)

17 settembre 2007

BOZZA – Documento sulla posizione dell'ETUC

Revisione della direttiva sullo schema Europeo di commercio di emissione di CO2 (EU ETS)

Osservazioni Preliminari

1. Questo documento rappresenta il contributo dell' ETUC e delle organizzazioni che ne fanno parte alla pubblica consultazione sulla revisione della direttiva che stabilisce uno schema Europeo commerciale di emissione di CO2 (direttiva 2003/87/EC). La nuova direttiva sarà operativa a partire dal 3° periodo di applicazione (2013-2017).
2. Il sistema Europeo di limite e commercio è considerato dalla Commissione Europea come la chiave di volta del meccanismo Europeo per combattere il cambiamento climatico raggiungendo l'ambizioso obiettivo di una autonoma riduzione del 20% delle emissioni di gas serra per il 2020 deciso dal Consiglio Europeo nel Marzo 2007. L'EU ETS rende il carbone una merce con un prezzo.
3. L' ETUC considera che l'EU ETS può giocare un importante ruolo nel limitare le emissioni di gas serra in linea con il principio per cui "chi inquina, paga", e nello stesso tempo nel ridurre il costo globale della opera di riduzione. Tuttavia non si tratta di una bacchetta magica. Da solo, il mercato del carbone, non è nella posizione di stimolare investimenti in fonti di energia rinnovabile o in progetti di "risparmio energetico", che sono settori ad alta intensità di lavoro. Questo rende indispensabile l'utilizzo di tutti gli strumenti pubblici, come la regolamentazione, la tassazione, i finanziamenti e R&D (Ricerca e Sviluppo), tenendo conto del loro impatto combinato in termini sociali, specialmente per quello che riguarda i lavoratori Europei.
4. La prima fase di applicazione dell' EU ETS (2005-2007) è stata descritta dalla Commissione come una fase di "apprendimento mediante l'esperienza". L'esperienza ha dimostrato che mentre l' EU ETS ha reso possibile includere il costo del CO2 nelle decisioni prese dalle aziende, non ha finora prodotto riduzioni delle emissioni, a causa dell'eccessiva distribuzione delle quote concesse dagli Stati Membri all'industria. Le decisioni della Commissione sulla seconda fase di applicazione (2008-2012) raccomandano un interesse maggiore nel rispettare il protocollo di Kyoto, che l'ETUC approva.
5. A lungo termine, il vantaggio competitivo ricadrà di certo sulle industrie che avranno sviluppato tecnologie ad emissione assai ridotta; ma l'industria Europea ha necessità di essere supportata nella competizione internazionale nel momento in cui è impegnata ad investire nelle tecnologie del futuro. Nell'ottica dell'ETUC, il risultato più importante nell' EU ETS è di trovare un punto di equilibrio che renderebbe possibile il raggiungimento di una riduzione significativa nelle emissioni, senza, nella fase di transizione, imporre un eccessivo carico alle industrie Europee

che sono forti utilizzatori di energia e sono esposte alla competizione da parte dei maggiori rivali a livello planetario che non hanno fatto sforzi equivalenti a quelli delle industrie dell'EU per controllare le proprie emissioni. Dunque dobbiamo accettare l'idea che l'indicatore basato sul prezzo fornito dall'EU ETS dovrebbe essere differenziato per settori, dipendendo dal livello di esposizione alla competizione internazionale e dai rischi per l'occupazione nell'Unione Europea.

6. Se non stiamo attenti, gli impatti redistributivi dell' EU ETS saranno significativi, o anche insostenibili per alcune categorie di lavoratori, alcuni settori della popolazione o alcuni protagonisti dell'economia; è essenziale per le conseguenze sociali prevedere correttamente fin dall'inizio, al momento esatto in cui le decisioni sulle assegnazioni delle quote vengono effettuate, sia in termini di occupazione e chiusure di attività, raggruppamento e trasferimento delle aziende, sia in termini di impatto sul prezzo dell'energia per le famiglie che abbiano un reddito molto basso.
7. Questo comporta che le organizzazioni sindacali dovrebbero essere effettivamente coinvolte nell'atto di prendere decisioni e nel processo di monitoraggio, poiché sono in alcuni degli Stati Membri (per esempio, in Spagna). Ai fini di una più accurata armonizzazione a livello della EU, l'ETUC richiede lo stesso ruolo della Commissione, in accordo con l'art. 137 del Trattato.
8. L'ETUC propone l'introduzione di un "Fondo Europeo per l'adeguamento di una economia a basso carbone", che sia in parte finanziato dall'introito della vendita all'asta delle quote di emissione, l'obiettivo è di aiutare i lavoratori caduti vittime delle trasformazioni associate alla transizione verso una società basata su una scarsissima emissione del carbone. Questo meccanismo deve essere incorporato in una genuina trattativa sociale Europea sul cambiamento climatico, che bisogna costruire coinvolgendo i partners sociali (imprenditori e sindacati) e la Commissione Europea. Garantendo che a quei lavoratori, che abbiano perso il loro impiego a causa delle misure di prevenzione per il cambiamento del clima, saranno offerte altre opzioni occupazionali, sarà possibile effettuare altre ambiziose riduzioni di emissioni. Lo stesso meccanismo potrebbe essere utilizzato per l'adattamento agli effetti del cambiamento climatico, come suggerito dal Green Paper (pubblicazione del Governo Britannico) sull'adattamento al cambiamento climatico nel giugno del 2007.

Principali raccomandazioni per la revisione dell' EU ETS

9. L'ETUC considera che la revisione della direttiva dell' EU ETS deve soddisfare i seguenti obiettivi-chiave:
 - ❑ Rendere il meccanismo più efficace per ridurre in modo significativo le emissioni di gas serra in linea con gli impegni presi dal Consiglio Europeo nel marzo 2007;
 - ❑ Armonizzare le assegnazioni delle quote nell'Unione Europea, per limitare il rischio di distorsioni della competizione e di conseguenza delle condizioni sociali;
 - ❑ Incrementare la trasparenza dell'operazione del mercato delle quote e effettivamente coinvolgere le organizzazioni sindacali nel processo di monitoraggio e nella fase decisionale;
 - ❑ Limitare i rischi di trasferimento delle industrie che sono forti utilizzatori di energia.

Massima armonizzazione legata alla nuova solidarietà europea ed ai meccanismi della consultazione sociale.

10. L'attuale operazione dell'EU ETS, che è fortemente decentralizzata a livello degli Stati Membri in termini di assegnazione delle quote, è dannosa sia per l'ambiente sia per l'occupazione, dal momento che tende ad incoraggiare le aziende operanti al livello Europeo a contrapporre gli impiegati Europei uno contro l'altro in cerca della soluzione con il minor costo possibile in termini ambientali.
11. In accordo con ciò, l'ETUC favorisce la massima armonizzazione dell'EU ETS a livello dell'Unione Europea, ammesso che sia accompagnata fin dall'inizio dai meccanismi della "nuova solidarietà" a livello dell'Unione Europea per aiutare i settori, le regioni ed i lavoratori più seriamente colpiti, a svolgere la necessaria transizione. (cf. punto 13)
12. Alla luce di quanto detto sopra, l'ETUC è favorevole ad un approccio per cui la quantità mondiale di quote autorizzate per i settori coperti dall' EU ETS, così come la sua distribuzione fra i settori maggiori (produzione di energia, industria, aeronautica) sono definite sin dal principio a livello dell'Unione Europea. Questa opzione a "singolo tetto massimo" per l'EU sembra calzare meglio rispetto all'opzione di "differenti tetti massimi per ogni Stato Membro" per garantire trattamenti equi delle industrie all'interno dell'EU nel momento in cui sarà necessario aumentare gli sforzi per le riduzioni delle emissioni.
13. Questa opzione di "singolo tetto massimo" implica un rafforzamento della politica industriale dell'Unione Europea trasformando la "limitazione del carbone" in un fattore di sviluppo ed innovazione economica, e prendendo piena coscienza dei problemi riguardanti la eterogeneità della produzione energetica e delle tecnologie industriali all'interno dell'EU27. Le misure di accompagnamento sociale per affrontare le difficoltà associate con le operazioni di riorganizzazione e ristrutturazione che risulterebbero inevitabili a causa del tetto massimo di emissioni sono più che necessarie.
14. L'ETUC richiede la realizzazione di una genuina collaborazione industriale tra gli operatori, i partners sociali e la Commissione, non semplicemente allo scopo di stabilire un consenso sulla distribuzione dei tetti tra i settori e le conseguenze sociali – per l'occupazione, i salariati e allo stesso modo i consumatori – ma anche per consultarsi sul metodo e sulle risorse di regolamentazione e finanziarie, sulla realizzazione e sulle azioni successive.

Asta sostitutiva per l'assegnazione di quote gratuite

15. L'ETUC è dell'opinione che l'assegnazione a pagamento, mediante aste o sul mercato, rappresenti in teoria la migliore via possibile per la distribuzione delle quote. Il punto è che comparata all'assegnazione gratuita, l'assegnazione a pagamento offre i seguenti vantaggi:
 - a. rafforza gli incentivi dati alle aziende per trasferire il costo del CO2 ad ogni livello manageriale, migliorando l'efficacia dell'indicatore basato sul prezzo che è stato richiesto con il sistema delle quote;
 - b. Permette una maggiore armonizzazione a livello Europeo;
 - c. Facilita la risoluzione dei problemi legati alle nuove installazioni;
 - d. Genera profitto che può essere utilizzato per accelerare la transizione verso sviluppi sostenibili;
 - e. Cancella i pagamenti associati con assegnazioni gratuite in alcuni settori che, in certi casi sono principalmente di vantaggio per le industrie che sono meno efficienti in termini di CO2.
16. Comunque, ci sono poche esperienze nell'uso delle aste che sono direttamente comparabili con il ruolo previsto nell'EU ETS. Il periodo che arriva fino al 2013 necessita di essere sfruttato con profitto allo scopo di testare i meccanismi di asta che saranno avviati volontariamente dagli Stati Membri e forniranno una dinamica di apprendimento collettivo. Con la prospettiva di

realizzazione del 100%, nella quale qualsiasi errore sarebbe particolarmente costoso, gli accordi di attuazione e i loro impatti avranno necessità di essere studiati in modo estremamente attento, perché essi determineranno in larga misura se gli obiettivi che si intendono ottenere sono stati raggiunti o no.

17. Qualora le aste diventino il metodo generale, l'ETUC ritiene necessario creare un'organizzazione che regoli il mercato del carbone a livello Europeo, sotto l'egida della Commissione, con l'intento di assicurare il funzionamento ottimale del mercato e di evitare specialmente l'eccessiva mutevolezza del prezzo e la manipolazione delle aste da parte dei protagonisti più grandi.

Differenti metodi di assegnazione per settore

18. La trasformazione dall'assegnazione gratuita delle quote al sistema in cui si deve pagare ha necessità di tenere conto dell'impatto potenziale sulla competitività internazionale dei settori e dell'impatto sociale (salariati, occupazione, consumatori), specialmente prendendo provvedimenti per la progressiva realizzazione che permetta di gestire le transizioni.

19. Con l'intento di conciliare lo sviluppo economico, la riduzione dell'emissione ed il mantenimento dell'occupazione industriale in Europa, l'ETUC raccomanda che l'assegnazione delle quote sia oggetto di un approccio differente per settore, tenendo conto dei loro differenti livelli di esposizione alla competizione internazionale, dei rischi in termini di occupazione e la loro abilità di trasferire il costo nel prezzo. Se il settore della produzione di elettricità e calore fuoriesce dalle questioni della competizione internazionale, lo studio condotto dall'ETUC dimostra che le industrie che consumano maggior energia, ampiamente globalizzate, come le industrie di ferro ed acciaio, possono utilizzare l'EU ETS per accentuare il processo di ricollocazione lavoro o congelando i propri investimenti in Europa, che significherebbe un incremento nelle emissioni globali (il fenomeno della "perdita di carbone").

20. L'ETUC appoggia l'idea che dal 2013, l'assegnazione a quei settori che non sono esposti alla competizione internazionale, come la produzione di elettricità e di riscaldamento urbano, dovrebbe essere fatta totalmente (100%) attraverso le aste. Questo dovrebbe rendere possibile abbassare i profitti fortuiti risultanti dalle assegnazioni gratuite, ed attualmente evidenziati da molti studi economici.

21. Per quei settori soggetti alla competizione internazionale (ferro ed acciaio, cemento, etc.) una assegnazione al 100% attraverso le aste sembra essere impraticabile senza la prospettiva reale che nel medio termine, i loro competitori sosterranno costi simili associati alle proprie emissioni. Per questi settori, l'ETUC punta su una combinazione di aste e di assegnazioni gratuite. Il riferimento per le migliori tecniche disponibili (standard di riferimento) sarebbe utilizzato per distribuire un certo livello di assegnazioni gratuite. Le collocazioni che non riescono ad attenersi agli standard di riferimento dovrebbero acquistare i permessi attraverso aste oppure sul mercato. I riferimenti agli standard avranno necessità di essere corretti regolarmente per tenere conto del progresso tecnologico.

22. Dato che tale meccanismo non sarebbe sufficiente per eliminare le perdite di competitività per i settori ad uso intensivo di elettricità, l'ETUC raccomanda il veloce lancio di un dibattito pubblico da parte della Commissione sulla possibilità di attuare misure di compensazione, come meccanismi di aggiustamento ai confini, o il requisito di acquistare sul mercato delle importazioni una quota di emissioni.

Utilizzo del ricavo proveniente dall'assegnazione di quote a pagamento

23. Il metodo di assegnazione del ricavo generato dalla vendita delle quote è una questione cruciale, nella misura in cui si collega alla questione della riforma delle tasse, e determina l'efficacia ambientale del sistema e della sua accettabilità sociale. Dovrebbe per questo essere l'oggetto di una dettagliata consultazione con i partners sociali.
24. Da parte sua, l'ETUC richiede che una percentuale significativa dell'introito sia investita in un "Fondo Europeo per l'adeguamento dell'economia a basso carbone", allo scopo di aiutare quei lavoratori caduti vittime delle trasformazioni associate alla transizione ad una società che produce emissioni molto basse di carbone. Questo Fondo avrebbe lo stesso status e gli stessi accordi operativi dei Fondi per le politiche regionali.
25. Il resto dell'introito dovrebbe essere utilizzato in primo luogo e soprattutto per la lotta contro il cambiamento climatico – supportando gli investimenti progettati per raggiungere la decarbonizzazione a lungo termine dell'economia Europea – e per la promozione dell'occupazione - attraverso la diminuzione del peso dell'onere fiscale sui salari nel rispetto degli altri fattori senza indebolire il livello di protezione sociale.

Scopo della direttiva

26. L'ETUC supporta l'inclusione del settore aeronautico nel sistema del commercio delle quote di emissione, come proposto dalla Commissione. Un tale sistema deve applicare lo stesso trattamento alle compagnie aeree che partono o arrivano negli aeroporti Europei, senza alcuna distinzione di nazionalità.
27. Il settore del trasporto marittimo dovrebbe allo stesso modo essere coperto da un meccanismo simile. Le emissioni provenienti da questo settore sono il doppio rispetto a quelle del trasporto aereo e potrebbero aumentare del 75% nei prossimi 15 o 20 anni. L'Europa controlla il 40% della flotta mondiale.
28. Nel caso di questi settori, occorre prestare attenzione ai miglioramenti nelle condizioni lavorative e l'applicazione della legge sul lavoro allo scopo di prevenire qualsiasi pressione al ribasso sui salari e sulle condizioni lavorative dirette a compensare il costo aggiuntivo legato alla riduzione dell'emissione.

Utilizzo dei meccanismi di flessibilità (meccanismo sviluppo pulito o CDM, realizzazione congiunta o JI)

29. La possibilità di utilizzare i crediti dai progetti CDM o JI per compensare le quote sul mercato del carbone gioca un ruolo importante nel ridurre il costo delle riduzioni di emissione in Europa e nel disseminare tecnologie ambientali più efficaci nei Paesi in via di sviluppo del terzo mondo. Ma non deve favorire trasferimenti o investimenti al di fuori dell'Unione Europea o mantenere eccessivamente basso il livello del prezzo di mercato del carbone. A lungo termine c'è allo stesso modo il rischio che la mancanza di livellamento tra le aziende Europee si potrebbe tradurre in uno svantaggio competitivo quando la limitazione del carbone si rinforza.
30. L'ETUC di conseguenza ripete la sua posizione sull'effetto che i meccanismi flessibili non possono costituire nulla di più di uno strumento complementare accanto a misure locali per dare

garanzie di riduzione di emissione dell'Unione Europea. L'utilizzo dei crediti del CDM e del JI deve essere strettamente limitato, con un limite del 20% che dovrebbe essere definito a livello Europeo.

31. I crediti derivanti dal meccanismo di flessibilità devono provenire esclusivamente da progetti che apportino reali benefici in termini di sviluppo sostenibile, sia per l'ambiente e sia per le popolazioni ed i lavoratori nei paesi ospiti. Questo obiettivo è stabilito dalla direttiva che presenta il collegamento tra lo schema di commercio di emissioni ed i meccanismi del progetto (1), ed enfatizza nel suo preambolo che “ la responsabilità collettiva ambientale e sociale dovrebbero aumentare in accordo con il paragrafo 17 del Piano di attuazione del summit mondiale sullo sviluppo sostenibile. In questa connessione, le compagnie dovrebbero venir incoraggiate a perfezionare i risultati sociali ed ambientali delle attività legate al JI e al CDM a cui partecipano”.
32. E' tuttavia motivo di dispiacere che non si sia tenuto conto da parte della Commissione esecutiva del CDM a livello internazionale, o degli Stati Membri nell'EU dei risultati sociali dei progetti. L'ETUC per questo motivo raccomanda che i progetti CDM e JI debbano essere sistematicamente soggetti ad una procedura di approvazione da parte delle autorità pubbliche nazionali e che la lista dei criteri di valutazione sia regolata a livello Europeo al fine di assicurare un livello uniforme in tutta l'Europa. La lista dei criteri dovrebbe includere:
 - a. la garanzia del promotore del progetto affinché si rispettino i principi delle linee guida del OECD per le multinazionali, le otto convenzioni basilari ILO, la Convenzione 155 sulle Salute e Sicurezza occupazionale e la Convenzione 169 sulle popolazioni Indigene e Tribali.
 - b. sostenibilità sociale, che comprenda l'occupazione (numero di lavori creati, capacità di sviluppo professionale, qualità dell'occupazione), equità ed accesso ai servizi essenziali quali i servizi energetici.
 - c. Il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nella procedura di approvazione dei progetti.

Conclusione

Il rafforzamento dell' EU ETS, che sarà fondamentale nel raggiungimento degli ambiziosi obiettivi dell'EU per il periodo post-Kyoto, esige armonizzazione a livello dell'EU e l'introduzione delle negoziazioni sociali Europee - sia globali che di settore – per indirizzare correttamente i suoi impatti redistributivi sull'occupazione. L'ETUC e le organizzazioni che ne fanno parte sono pronti a giocare pienamente la loro piena parte in questo processo.

(1) Direttiva 2004/101/EC del 27 ottobre 2004 che rettifica la Direttiva 2003/87/EC che stabilisce uno schema per il commercio dell'assegnazione dell'emissione di gas serra all'interno della Comunità, riguardo ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto.