

LA POLITICA AMBIENTALE EUROPEA AL 2020: OBIETTIVI E STRUMENTI DI PROMOZIONE DELLE FONTI RINNOVABILI

di Alberto Pototschnig
19 febbraio 2009

Il Consiglio Europeo dell'11 e 12 dicembre scorsi ha adottato il "pacchetto energia e cambiamento climatico" che segna una svolta importante nella politica energetica e ambientale europea. Il "pacchetto" si basa sulle proposte formulate dalla Commissione il 23 gennaio 2008, tese principalmente a distribuire lo sforzo tra gli Stati Membri e a definire gli strumenti attraverso i quali l'Unione Europea perseguir  gli obiettivi, da conseguirsi entro il 2020, individuati dallo stesso Consiglio Europeo nel marzo 2007.

In particolare:

- una riduzione del 20% delle emissioni di gas ad effetto serra (GHG), rispetto ai livelli del 1990. Qualora si raggiunga un accordo internazionale che preveda impegni dagli altri paesi industrializzati a riduzioni comparabili delle emissioni di GHG, cos  come un contributo alla riduzione di tali emissioni da parte dei pi 1 avanzati paesi in via di sviluppo commisurato alle loro rispettive responsabilit  e capacit , l'Unione Europea incrementer  il proprio obiettivo di riduzione delle emissioni di GHG al 30%(1):
- un aumento della penetrazione delle fonti rinnovabili in modo che le stesse contribuiscano al soddisfacimento di almeno il 20% della domanda di energia;
- un aumento dell'efficienza energetica tale da condurre ad una diminuzione del 20% nel consumo di energia primaria rispetto allo scenario tendenziale. * * * Questo contributo si concentra sui nuovi obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili e del nuovo approccio comunitario in questo campo. Ma prima di passare a considerare questi aspetti nello specifico, vale osservare che vi   un certo grado di complementariet  tra gli obiettivi e gli strumenti nelle diverse aree della politica ambientale europea. Ad esempio l'aumento dell'efficienza energetica, riducendo il consumo di energia primaria, riduce, ceteris paribus, le emissioni di GHG, contribuendo quindi al raggiungimento del corrispondente obiettivo, che essendo espresso come riduzione percentuale rispetto ai livelli storici,   fisso in termini assoluti(2). Inoltre, un aumento dell'efficienza energetica, riducendo il consumo finale di energia, riduce anche il volume assoluto dell'energia da fonti rinnovabili richiesto per il raggiungimento dell'obiettivo di penetrazione delle stesse, che   definito in percentuale su tale consumo. E, a sua volta, un aumento della penetrazione delle fonti rinnovabili, nella misura in cui queste sostituiscono combustibili fossili, porta ad una riduzione delle emissioni di GHG; ma pu  anche contribuire ad un aumento dell'efficienza energetica, cos  come definita, dal momento che, da un punto di vista statistico, il rendimento energetico nell'utilizzo delle fonti rinnovabili   maggiore di quello nell'utilizzo dei combustibili fossili(3). Il livello di complementariet  tra gli obiettivi fissati dal Consiglio Europeo   tale che, secondo i risultati di un'analisi condotta recentemente da Mercados EMI, qualora nel 2020 sia l'obiettivo di penetrazione delle fonti rinnovabili, sia quello di incremento dell'efficienza energetica, fossero raggiunti, le emissioni di GHG risulterebbero ridotte del 16-18% rispetto ai livelli del 1990, avvicinandosi quindi al livello fissato quale obiettivo. * * * Per quanto riguarda la promozione delle fonti rinnovabili, occorre innanzitutto rilevare che nella decisione del Consiglio Europeo del marzo 2007 l'obiettivo comunitario del 20% era riferito alla domanda di energia primaria. Successivamente lo stesso   stato ridefinito in termini di consumi finali di energia, mantenendolo peraltro invariato in termini quantitativi. In questo modo l'obiettivo si   ridotto in termini di volumi assoluti, di almeno un quarto. L'obiettivo cos  ridefinito, che equivale quindi ad una penetrazione pari a circa il 13-15% in termini di energia primaria, si confronta con l'obiettivo non vincolante fissato per il 2010 al 12% dal Libro Bianco sulle Fonti Rinnovabili del 1997(4), obiettivo che peraltro non si prevede possa essere conseguito(5), e con una penetrazione delle fonti rinnovabili che ancora nel 2005 non superava il 7%. Il Consiglio Europeo del dicembre scorso ha anche approvato gli obiettivi nazionali. Tali obiettivi sono stati definiti partendo dall'attuale livello di penetrazione, in modo che lo sforzo addizionale sia distribuito, tra i diversi Stati Membri, in parte in misura uguale, ed in parte differenziandolo in base al PIL pro-capite. Pertanto, nella misura in cui tale sforzo viene modulato tra i diversi Stati Membri, ci 2   commisurato all'abilit  a pagare degli stessi, e non alla disponibilit  e costi delle fonti rinnovabili. Per ottenere un'allocazione efficiente dello sforzo, che tenesse in conto tali costi,   quindi necessario corredare tali obiettivi con strumenti di flessibilit  che permettano una riassegnazione dello stesso quando ci 2 risulti economicamente vantaggioso. A tal fine, la Commissione Europea aveva proposto l'introduzione di Garanzie di Origine (GO) - certificati rappresentativi della natura rinnovabile dell'energia, simili ai certificati verdi utilizzati in diversi Stati Membri (tra cui l'Italia) - ed un sistema di scambio delle stesse tra Stati Membri e operatori, lasciando peraltro la possibilit  agli Stati Membri di assoggettare gli scambi ad un regime di

autorizzazioni preventive. Il sistema di scambio delle GO non doveva comunque sostituire gli schemi nazionali di promozione delle fonti rinnovabili - attualmente basati prevalentemente su feed-in tariff, sussidi agli investimenti ed incentivi fiscali - ma piuttosto sovrapporsi ad essi, creando un collegamento tra questi schemi che attualmente non esiste. I risultati di uno studio sviluppato da Mercados EMI suggeriscono che solo per il settore elettrico, che comunque ha un ruolo centrale nello sviluppo delle fonti rinnovabili, e qualora tale settore sia chiamato a contribuire "proporzionalmente" allo sforzo richiesto per conseguire l'obiettivo comunitario, il trading di GO avrebbe potuto consentire risparmi dell'ordine di 2.5 miliardi di euro annui, pari a circa il 10-15% del costo complessivo di raggiungimento dell'obiettivo. Purtroppo, nel corso del dibattito seguito alla pubblicazione della proposta della Commissione Europea, l'attrattiva del sistema di scambio delle GO è andata via via scemando. Gli operatori temevano che ciò avrebbe minacciato la sopravvivenza degli schemi nazionali, alcuni dei quali molto vantaggiosi. Così alla fine il Consiglio Europeo ha deciso di sostituire tale sistema con un meccanismo di "trasferimenti statistici". Questo meccanismo permette ad uno Stato Membro in cui la penetrazione delle fonti rinnovabili ecceda l'obiettivo o il sentiero di convergenza allo stesso, di concedere ad un altro Stato Membro la possibilità di utilizzare tale eccedenza per contribuire a far fronte ai suoi impegni di sviluppo di tali fonti. Non si tratta di una cessione fisica di energia, come non lo era nel caso degli scambi di GO, ma solo di una cessione di quantità riportate nella contabilità energetica dei diversi Stati Membri. Gli operatori possono invece partecipare unicamente al proprio schema nazionale di promozione delle energie rinnovabili. Da un punto di vista concettuale, i trasferimenti statistici sono analoghi allo scambio di GO, poiché comunque permettono una flessibilità nella distribuzione dello sforzo tra i diversi Stati Membri. Anche il grado di efficienza nell'allocazione finale di tale sforzo, e quindi il risparmio che può essere conseguito attraverso tale flessibilità, è in teoria analogo. In pratica, ci si deve aspettare che un sistema di scambio unicamente tra Stati Membri si sviluppi in maniera meno liquida e trasparente di quello che sarebbe stato un sistema di negoziazioni che avesse coinvolto direttamente i singoli operatori. E a livello di Stati Membri è plausibile che le decisioni di trasferimento statistico non siano basate unicamente su considerazioni di ordine economico. In questo modo, è probabile che non tutte le opportunità di riduzione dei costi di raggiungimento dell'obiettivo complessivo siano sfruttate. Peraltro, deve essere riconosciuto che vi è una differenza fondamentale tra la limitazione delle emissioni di GHG, dove un mercato europeo opera dal 2005, e la promozione delle fonti rinnovabili, in quanto a benefici conseguibili e quindi alle implicazioni derivanti dall'utilizzo di diversi strumenti di politica ambientale. Nel caso della riduzione delle emissioni di GHG i benefici sono chiaramente globali. Ovvero, ovunque tali riduzioni avvengano, l'impatto sui cambiamenti climatici è lo stesso, e quindi analoghi sono i vantaggi per tutti gli Stati Membri. Nel caso della promozione delle fonti rinnovabili, i benefici conseguibili hanno invece una natura più variegata: oltre alla riduzione delle emissioni di GHG ad impatto globale, le fonti rinnovabili, nella misura in cui sostituiscono i combustibili fossili, consentono di ridurre le emissioni di altri agenti inquinanti ad impatto locale o regionale. Inoltre, un maggior ricorso alle energie rinnovabili, tipicamente indigene, può ridurre la dipendenza dalle importazioni di energia primaria, aumentando la sicurezza degli approvvigionamenti che, in mancanza di una credibile politica comune europea in questo campo, ha ancora una valenza prevalentemente nazionale. La diversa natura dei benefici influenza chiaramente la scelta degli strumenti. Un sistema di scambio comunitario (ad es. di quote di emissione o di GO, o ancora di quantità riportate nella contabilità energetica), riallocando gli sforzi tra i diversi Stati Membri, risulta in una diversa distribuzione dei benefici. Si produce così un disaccoppiamento tra distribuzione dello sforzo (di abbattimento delle emissioni di GHG o di penetrazione delle fonti rinnovabili) e quindi dei risultanti benefici, e allocazione della responsabilità per la copertura dei costi di tale sforzo. Per gli Stati Membri potenzialmente "acquirenti", la partecipazione in un sistema di scambi comunitario può portare, da un lato, a ridurre i costi di conseguimento dell'obiettivo; dall'altro alla perdita dei benefici derivanti da tale conseguimento, nella misura in cui, attraverso il sistema di scambi, lo sforzo, e quindi i conseguenti benefici, viene rilocalizzato in un altro Stato Membro ("venditore"). La scelta di ricorrere a sistemi di scambio dipende quindi dalla valutazione di questo trade-off. La necessità che tale valutazione sia effettuata a livello di singolo Stato Membro era il motivo che aveva spinto la Commissione Europea a prevedere la facoltà di introdurre il meccanismo dell'autorizzazione preventiva per gli scambi di GO. Il sistema di trasferimenti statistici preserva la libertà per gli Stati Membri di scegliere dove posizionarsi nel suddetto trade-off. Se peraltro il trend sembra essere quello verso scambi molto limitati - almeno a giudicare da come il dibattito degli ultimi mesi si è sviluppato - allora potrebbe essere opportuno rivedere gli obiettivi nazionali, in modo da tenere in conto, nella fissazione degli stessi, non solo dell'abilità dei diversi Stati Membri a finanziare lo sviluppo delle fonti rinnovabili, ma anche della disponibilità e costi di tali fonti nei diversi paesi.

1) Sempre con riferimento ai livelli del 1990.

2) 3.423,4 milioni di tonnellate di CO2 per l'Unione Europea a 27.

3) Ad eccezione delle biomasse, il rendimento energetico nell'utilizzo delle fonti rinnovabili è considerato pari a 1, ovvero la domanda di energia primaria è pari all'energia elettrica prodotta. 4) Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament, Energy for the Future: Renewable

Sources of Energy. White Paper for a Community Strategy and Action Plan, 26 November 1997 (COM(97) 599 final). 5) Plausibilmente, la penetrazione delle fonti rinnovabili, calcolata come percentuale della domanda di energia primaria, raggiungerà il 10% nel 2010.