

L'incidenza del trasporto aereo nel cambiamento climatico, con particolare riguardo alla direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio

A cura della Dott.ssa Daniela Dall'Igna

DOCUMENTI **2009**
INformazione

Il mutamento climatico costituisce una delle maggiori emergenze che l'umanità deve affrontare con grande determinazione.

Per mutamento climatico, s'intende quel cambiamento del clima della terra inteso a livello globale. Concretamente, esso si manifesta con l'aumento delle temperature, con lo scioglimento dei ghiacciai, con l'acuirsi di fenomeni di siccità o, per converso, di tipo alluvionale.

L'Unione Europea da tempo è impegnata a fronteggiare tali problematiche e, comprendendone la gravità, ha ritenuto opportuno impostare in tal senso un'adeguata politica climatica.

Di tale processo sono responsabili i gas ad effetto serra; per tale motivo, il loro controllo e la loro riduzione sono necessari e propedeutici in tutti i settori di intervento, come ad esempio nel campo del consumo energetico, per passare alla maggiore responsabilizzazione delle imprese, alla gestione del territorio e agricoltura al servizio dell'ambiente, alla predisposizione di un quadro adeguato per l'innovazione e, infine ai trasporti puliti ed equilibrati.

Pertanto, se l'Unione europea intende contenere l'aumento della temperatura a 2°C rispetto ai livelli preindustriali, la riduzione dei gas serra diviene una logica premessa alla strategia climatica da attuare.

Più precisamente, nel prendere in considerazione l'azione europea in tema di trasporti, emerge chiaro l'intento di ridurre l'incidenza di questi ultimi sul cambiamento climatico. In tal senso, è stato stilato il cosiddetto Libro bianco¹, adottato nel 2001. In tale libro sono contenute circa una sessantina di misure atte a riequilibrare i modi di trasporto, in modo tale da promuovere il trasporto marittimo e fluviale, rilanciare le ferrovie e controllare il trasporto aereo².

A quest'ultimo settore è interessante dedicare particolare approfondimento. Il trasporto aereo ha subito un rapido e progressivo incremento, al punto da richiedere il controllo della crescita di tale tipo di trasporto, unitamente all'esigenza di riduzione della saturazione del cielo, in una logica di sicurezza e tutela dell'ambiente.

¹ Libro bianco, presentato dalla Commissione il 12 settembre 2001: "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte." COM(2001)370 def..

² Tra le misure proposte, degna di nota, è la creazione del "cielo unico europeo". Esso è un insieme di misure volte a soddisfare i fabbisogni futuri in termini di capacità e di sicurezza aerea. Le misure riguardano sia il settore militare che quello civile e regolano l'economia, la sicurezza, l'ambiente, la tecnologia e le istituzioni. Lo scopo vuole essere quello di porre fine a un'organizzazione della gestione del traffico aereo, rimasta immutata dagli anni Sessanta, che è ampiamente responsabile dell'attuale congestione del traffico aereo. I principi generali per l'istituzione del cielo unico europeo ("regolamento quadro") sono contenuti nel Regolamento (CE) n. 549/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2004, pubblicato nella GUUE L 96 del 31 marzo 2004, entrato in vigore il 20 aprile 2004. Tale regolamento fa capo ad un pacchetto legislativo relativo alla gestione del traffico aereo volto alla realizzazione del cielo unico europeo, -con decorrenza dal 31 dicembre 2004- il quale consentirà un uso ottimale dello spazio aereo europeo.

Anche il trasporto aereo è responsabile, in maniera non trascurabile, del cambiamento climatico: infatti, sebbene ci siano stati dei progressi a livello tecnologico, l'aumento del riscaldamento globale causato dal traffico aereo non ha avuto soluzione di continuità. Traducendo queste considerazioni in cifre, si stima che: la quota del trasporto aereo adibito a trasporto di passeggeri sia destinato a subire un incremento tra il 1990 ed il 2010 dal 4% all'8% cioè il doppio; il trasporto aereo sia responsabile del 13% delle emissioni di CO₂ attribuite ai trasporti e che i ritardi causino un sovraconsumo di carburanti del 6%; all'Unione europea sia attribuibile circa la metà delle emissioni di CO₂ causate dal trasporto aereo internazionale nei paesi sviluppati. Peraltro, se le emissioni totali di gas ad effetto serra nel territorio dell'Unione europea hanno avuto un decremento dal 1990 al 2004 di circa il 5%, parametrato in base al Protocollo di Kyoto, le emissioni di gas ad effetto serra causate dal trasporto aereo internazionale, sono aumentate del 87%: questo incremento rischia di vanificare gli obiettivi comunitari ascrivibili al Protocollo di Kyoto e le riduzioni ad esso riconducibili raggiunte in altri settori.

Va ricordato, che il Protocollo di Kyoto³ rappresenta un momento fondamentale nella lotta ai cambiamenti climatici; esso prevede l'impegno di gran parte dei paesi industrializzati di ridurre del 5%- rispetto ai livelli registrati nel 1990- le emissioni dei sei gas ad effetto serra⁴, responsabili del riscaldamento globale nel periodo 2008-2012⁵.

In particolare, l'art. 2 punto 2 del Protocollo, prevede che le Parti incluse nell'Allegato I si propongano di limitare o ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, non inclusi nel Protocollo di Montreal⁶, generati da combustibili utilizzati nel trasporto aereo, operando con l'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO)⁷.

³ Il Protocollo di Kyoto è un trattato internazionale, che si propone la lotta ai cambiamenti climatici attraverso la previsione di obiettivi vincolanti e quantificati di limitazione e riduzione dei gas ad effetto serra. Sottoscritto l'11 dicembre 1997, nell'ambito della COP3 (Conferenza delle parti) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC); approvato con Decisione 2002/358/CE del Consiglio del 25 aprile 2002, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del Protocollo di Kyoto allegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni; pubblicato in GUUE L 130 del 15 maggio 2002, è entrato in vigore il 16 febbraio 2005.

⁴ In tal senso, i gas presi specificamente in considerazione sono: il biossido di carbonio; il metano; il protossido di azoto; gli idrofluorocarburi; i perfluorocarburi e l'esfluoro di zolfo.

⁵ Va specificato che tra il 2008 e il 2012 gli Stati membri dell'Unione devono ridurre collettivamente le loro emissioni di gas ad effetto serra dell'8%.

⁶ Il Protocollo di Montreal, è un trattato internazionale teso a ridurre le sostanze considerate una minaccia per lo strato di ozono. Firmato il 16 settembre 1987, è entrato in vigore il 1° gennaio 1989 e successivamente sottoposto a varie revisioni.

⁷ L'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile, si propone di migliorare le prestazioni ambientali del trasporto aereo; infatti nel 2004 ha adottato tre importanti obiettivi, allo scopo di ridurre o limitare il numero di persone colpite da significative emissioni sonore degli aeromobili, limitare o ridurre l'impatto delle emissioni sulla qualità dell'aria nonché limitare o ridurre l'impatto sul clima globale delle emissioni dei gas serra dovuti al trasporto aereo. Essa è un'agenzia autonoma della Nazioni Unite, fondata il 5 marzo 1947.

Il trasporto aereo ha ripercussioni sul clima globale a causa dell'emissione di biossido di carbonio, ossidi di azoto, particelle di solfati, vapore acqueo e particolato carbonioso: tutti composti che esplicano un'incidenza sia diretta che indiretta nel cambiamento climatico.

Peraltro, come emerge dalla relazione speciale sull'Aviazione e atmosfera globale, pubblicata nel 1999 a richiesta dell'ICAO, con cui si è voluto effettuare una completa valutazione dell'impatto del trasporto aereo sul clima, gli effetti di alcuni tipi di emissioni degli aeromobili, come ad esempio l'anidride carbonica, sono chiaramente individuabili e quantificabili, diversamente, gli effetti di altre sostanze, come il metano o gli ossidi di azoto, non sono ancora del tutto accertati, rendendo il monitoraggio dell'impatto del trasporto aereo sul clima più complesso.

Ne sono un esempio ulteriore, gli effetti delle emissioni di particelle e vapore sullo strato di nuvole: infatti, al fine di proporre misure efficaci di attenuazione del cambiamento climatico è necessario tra gli altri aspetti, monitorare gli sviluppi, nella comprensione scientifica, dell'impatto delle scie di condensazione e dei cirri che si formano a causa dei trasporti aerei.

Oltre che negli effetti, il problema delle emissioni causate dal trasporto aereo, si è presentato anche in termini di computo delle stesse. Ovvero, nel computo delle emissioni che i paesi contraenti si sono impegnati a ridurre, sono comprese le emissioni di gas serra nazionali, mentre non sono contemplate quelle derivanti dal trasporto aereo internazionale; queste ultime, considerate semplicemente come "voce per memoria", non sono soggette alle limitazioni quantificate delle emissioni a cui si sono impegnati i paesi sviluppati, che hanno ratificato il Protocollo di Kyoto.

In considerazione di ciò, la Commissione europea nella Comunicazione COM(2005)459 def. del 27 settembre 2005, per ridurre l'impatto del trasporto aereo sui cambiamenti climatici, ha raccomandato di includere il trasporto aereo internazionale "in qualsiasi nuovo sistema di lotta ai cambiamenti climatici che dovesse subentrare dopo il 2012". La Commissione ha poi ribadito che in alcune delle attuali politiche comunitarie e nazionali è insita la possibilità di poter contribuire ad un'ulteriore attenuazione dell'impatto climatico del trasporto aereo. Ossia, oltre a sensibilizzare l'opinione pubblica e a migliorare le prestazioni e la competitività dei modi di trasporto alternativi, i settori su cui concentrare l'attenzione sono la ricerca, la gestione del traffico aereo e la tassazione dei prodotti energetici. Sempre nella medesima Comunicazione, la Commissione indica come strumento ottimale per combattere il cambiamento climatico, l'inclusione del trasporto aereo nel sistema europeo di scambio delle quote di emissione.

Su questo scenario delineato in estrema sintesi, si innesta la direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, pubblicata nella GUUE L 8/3 del 13 gennaio 2009, entrata in vigore il 2 febbraio 2009. Tale direttiva modifica la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità (e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio), al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra; l'obiettivo

infatti è di ridurre l'impatto esercitato dal trasporto aereo sui cambiamenti climatici⁸, inserendo le emissioni prodotte dalle attività di questo modo di trasporto nel sistema comunitario di scambio delle quote. Si prevede inoltre, che a partire dal 2012, onde evitare distorsioni nella concorrenza e migliorare l'efficacia ambientale, siano ricomprese le immissioni prodotte da tutti i voli in arrivo e in partenza da un aerodromo comunitario.

E' fondamentale pertanto, che la Comunità europea e gli Stati membri riescano a raggiungere un accordo sulle misure globali da adottare, per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra imputabili al settore dell'aviazione, con la consapevolezza che l'obiettivo della direttiva 2008/101/CE non può essere realizzato in maniera adeguata dagli Stati membri ma, per le dimensioni e gli effetti dell'intervento, esso richiede un'azione a livello comunitario. In tal senso, proprio il sistema comunitario potrebbe fungere da modello per lo scambio delle quote di emissione da applicare a livello mondiale, inducendo così anche i paesi terzi -in particolar modo i Paesi in via di sviluppo - ad adottare misure equivalenti.

Le quote di emissione vengono assegnate agli operatori aerei, con una metodologia armonizzata che eviti distorsioni della concorrenza e ne determini la quantità totale, in due modi: una parte viene assegnata mediante asta, in base a regole stilate dalla Commissione, e una parte viene assegnata a titolo gratuito⁹, predisponendo inoltre una riserva speciale di quote per consentire ai nuovi operatori l'accesso al mercato. Va posto in risalto che i proventi derivanti dalla vendita all'asta delle quote, dovrebbero a rigore essere impiegati "per ridurre gli effetti delle emissioni dei gas ad effetto serra, per favorire l'adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici nell'Unione europea e nei paesi terzi, per finanziare attività di ricerca e sviluppo ai fini dell'attenuazione e dell'adattamento, anche nel settore dell'aeronautica e del trasporto aereo, per coprire i costi di gestione del sistema comunitario", .per trasporti a emissioni ridotte, per finanziare il Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, nonché per realizzare misure finalizzate a combattere la deforestazione e ad agevolare l'adattamento nei paesi in via di sviluppo (art. 3 *quinquies*, punto 4).

Inoltre, oltre ai criteri per il calcolo e l'assegnazione delle quote, emerge chiaramente dalla direttiva, come gli Stati membri debbano seguire norme armonizzate per l'amministrazione degli operatori aerei sotto la loro responsabilità, conformemente a linee guida specifiche che dovranno essere elaborate dalla Commissione. A tal proposito, la Commissione ha adottato

⁸ In tal senso la direttiva 2008/101/CE modifica l'art.3, lett. b) della direttiva 2003/87/CE estendendo la definizione di "emissioni", per esse si intende il rilascio nell'atmosfera di gas a effetto serra a partire da fonti situate in un impianto o il rilascio, da parte di un aeromobile che esercita una delle attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I, dei gas specificati in riferimento all'attività interessata. Inoltre, sempre all'art.3, viene aggiunta la lett r) con cui si stabilisce che per "emissioni attribuite al trasporto aereo", si intendono le emissioni imputabili a tutti i voli che rientrano nelle attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I in partenza da un aerodromo situato in uno Stato membro e a quelli che arrivano in siffatto aerodromo da un paese terzo

⁹ La piena armonizzazione della percentuale di quote assegnate a titolo gratuito a tutti gli operatori aerei partecipanti al sistema comunitario è opportuna al fine di assicurare parità di condizioni agli operatori aerei, dato che ciascun operatore aereo sarà disciplinato da un unico Stato membro per tutte le attività di trasporto verso l'Unione europea, in provenienza da essa e al suo interno, e dalle disposizioni di non discriminazione contenute negli accordi bilaterali per i servizi aerei conclusi con paesi terzi.

l'11 febbraio 2009 un elenco preliminare degli operatori aerei che gestiscono un'importante attività nel settore dei trasporti aerei a far data dal 1° gennaio 2006, specificando per ognuno, lo Stato membro di riferimento. Nella direttiva vengono inoltre contemplate le specifiche attività a cui essa va applicata, i provvedimenti adottati dai Paesi terzi per ridurre l'impatto dei trasporti aerei sul cambiamento climatico, anche in rapporto alle misure adottate dall'Unione europea, il controllo e la comunicazione delle emissioni prodotte dalle attività di trasporto aereo.

In conclusione, ampie e articolate sono le problematiche connesse con il surriscaldamento del pianeta, peraltro non sempre di facile ed pronta soluzione; in un tale contesto, risulta alquanto apprezzabile e nel contempo doveroso, l'intento di approntare una incisiva ed efficace risposta internazionale per affrontare i cambiamenti climatici in corso: il 2009 infatti, è un anno cruciale, culminante con la quindicesima Conferenza delle Nazioni Unite sul clima del 7-18 dicembre a Copenaghen dedicata specificamente al cambiamento climatico.

Daniela Dall'Igna

Pubblicato il 9 marzo 2009

Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

redazione@dirittoambiente.net

DOCUMENTI **2009**
INformazione