Combattere il cambiamento climatico: un quadro internazionale che guardi oltre il 2012

Versione 11

21 febbraio 2008

A cura di Lord Michael Jay
per GLOBE International

Per ulteriori informazioni si prega di rivolgersi al Direttore per la politica di GLOBE, dott. Terry Townshend al seguente indirizzo e-mail: terry.townsend@googlemail.com

Combattere il cambiamento climatico: un quadro internazionale che guardi oltre il 2012 v. 11, 21 febbraio 2008

1. Premessa

Il presente documento è stato commissionato in occasione della riunione dei legislatori GLOBE G8+5 svoltasi presso il Senato statunitense, a Washington, nel febbraio del 2007. Esso rispecchia il dibattito intercorso con i legislatori G8+5 ed esponenti del mondo degli affari e attinge ai vasti lavori esistenti, incluso il Dialogo di Pocantico del Pew Centre sul cambiamento climatico mondiale[1], e alla "proposta di San Paolo" di BASIC[2]. Quest'ultima versione tiene conto dei risultati del COP13/MOP3 di Bali del dicembre 2007, in particolare il Piano d'Azione di Bali[3]. Il documento comprende quattro sezioni: in primo luogo i principi che potrebbero essere alla base di un quadro post-2012, in secondo luogo i possibili elementi che potrebbero essere compresi in tale quadro, quindi il collegamento con i processi internazionali in atto, e infine i prossimi passi da intraprendere.
Il documento comprende allegati esplicativi.

2. Principi per un quadro post-2012

Il quadro internazionale post-2012 dovrebbe essere basato su alcuni principi essenziali:
2.1 **Massa critica** – tutti i paesi, in particolare quelli meno sviluppati, sono vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico. Ma ci sono 25 paesi che sono responsabili dell'83% delle emissioni mondiali di gas serra. La partecipazione di questi paesi è di importanza cruciale.
2.2 **Equità** – l'accordo su un quadro post-2012 sul cambiamento climatico sarà possibile soltanto se ciascun partecipante lo riterrà equo. Si tratta di una valutazione che è in ultima analisi di natura politica, ma ogni paese giudicherà l'equità dell'accordo sulla base della possibilità di difenderlo sia nei confronti della propria popolazione sia nei confronti della comunità mondiale. Il quadro post-2012 deve tenere conto delle emissioni storiche e pro capite di gas serra e delle differenti situazioni economiche dei paesi sviluppati e in via di sviluppo.
2.3 **Flessibilità** – il quadro post-2012 deve prevedere diversi tipi di impegni in modo da tener conto delle diverse strategie e situazioni nazionali. Per i paesi in via di

[1] Vedi www.pewclimate.org
[2] Vedi http://www.basicproject.net/data/Brazil_%20Sao%20Paulo/sao%20paulo%20proposal%20engl%20summary.PDF
[3] Per il testo integrale del Piano d'Azione di Bali, si veda http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_act_p.pdf

sviluppo, dovrebbe esservi un "menù" di opzioni in base alle quali essi possano farsi carico della propria parte di impegni.

2.4 **Urgenza** – vi è urgente necessità di iniziative volte a rafforzare la capacità di reagire agli effetti avversi del cambiamento climatico, ottenere riduzioni immediate ed economicamente efficaci delle emissioni, favorire la messa a punto e l'impiego di tecnologie innovative per ottenere riduzioni maggiori in futuro.

2.5 **Sviluppo sostenibile** – non è detto che vi debba essere incompatibilità tra azioni volte a soddisfare gli obiettivi di sviluppo e azioni volte a combattere il cambiamento climatico. Il cambiamento climatico deve essere affrontato nel contesto dello sviluppo sostenibile al fine di perseguire sviluppo economico e riduzione della povertà e modificare i modelli di consumo non sostenibili, in modo da armonizzare la crescita economica e la tutela dell'ambiente. Le iniziative nei paesi in via di sviluppo avranno successo se accompagnate da assistenza, investimenti e accesso a tecnologie pulite.

2.6 **Adattamento** – il mondo sta già vivendo gli effetti del cambiamento climatico derivanti dalle emissioni storiche di gas serra. Tali effetti ricadono più pesantemente sui paesi meno capaci di farvi fronte. Sono urgentemente necessari meccanismi atti ad aiutare tutti i paesi, specialmente i più poveri, ad adattarsi al cambiamento climatico. Nel dibattito sui cambiamenti climatici la nozione di adattamento dovrebbe avere lo stesso peso della mitigazione.

3. Elementi possibili

Tenendo conto dei principi precedentemente delineati, alla base di un quadro post-2012 che goda di un ampio sostegno da parte della comunità internazionale dovrebbero esservi i seguenti elementi:

3.1 **Obiettivo di stabilizzazione a lungo termine** – è necessario un approccio condiviso per raggiungere l'obiettivo ultimo della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici – vale a dire prevenire cambiamenti climatici pericolosi salvaguardando nel contempo gli ecosistemi, la biodiversità, la produzione alimentare e lo sviluppo economico – e dare a tutti i settori della società fiducia sufficiente a effettuare investimenti a lungo termine rispetto al carbonio in una economia a basso tenore di carbonio. Questo approccio deve assumere la forma di un ambizioso obiettivo a lungo termine, espresso in termini di temperatura, di concentrazione di gas serra nell'atmosfera o di riduzioni delle emissioni a livello mondiale, sostenuto da obiettivi a medio termine.

3.2 **Adattamento**

Il potenziamento degli sforzi a favore dell'**adattamento** in tutti i paesi deve essere una componente centrale del quadro post-2012 e ad essi dovrebbe essere attribuito un peso pari a quello della mitigazione. Tuttavia, l'impatto del cambiamento climatico ricadrà più pesantemente sui paesi meno attrezzati ad affrontarlo autonomamente. I paesi industrializzati hanno quindi l'obbligo di fornire ulteriore assistenza ai paesi in

via di sviluppo per conseguire tale adattamento. Il divario tra i fondi disponibili (37 milioni di dollari all'anno tramite l'imposizione sul meccanismo di sviluppo pulito (CDM) per alimentare il Fondo di adattamento) e i fondi che secondo le stime sono necessari (28-67 miliardi di dollari[4]) ai paesi in via di sviluppo per adattarsi al cambiamento climatico è molto marcato. E' necessario promuovere politiche in tre settori principali: nel contesto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (con misure volte a incrementare i contributi al Fondo di adattamento), garantendo che il cambiamento climatico e il rischio di catastrofi siano tenuti pienamente in considerazione nel definire l'aiuto allo sviluppo, e attraverso "assicurazioni sul clima", ossia impegnando finanziamenti aggiuntivi certi a favore di un fondo di risposta internazionale e per sostenere misure di tipo assicurativo atte a ridurre il rischio di perdite collegate al clima (per ulteriori dettagli, v. le raccomandazioni del Gruppo di lavoro di GLOBE sull'adattamento).

3.3 **Creazione di un mercato mondiale del carbonio**

Il settore privato fornirà molte delle tecnologie, dei prodotti e dei servizi a basso tenore di carbonio richiesti per affrontare il cambiamento climatico. Il modo più efficiente e incisivo per stimolare gli investimenti privati nella ricerca, la messa a punto e l'impiego di tecnologie a basso contenuto di carbonio consiste nell'adottare politiche che stabiliscano un valore di mercato per le emissioni di gas serra nel lungo termine. Il quadro post-2012 deve trarre insegnamento dall'esperienza dei meccanismi di Kyoto per rafforzare il meccanismo di sviluppo pulito e dovrebbe mirare a collegare il programma di scambio di emissioni dell'UE (EU ETS) con i programmi previsti da Stati Uniti, Australia e altri paesi, con l'obiettivo globale di creare un mercato mondiale del carbonio che veda una più ampia partecipazione e il coinvolgimento di un maggior numero di settori. Altri meccanismi quali imposte e misure obbligatorie (ad esempio la messa al bando delle lampadine ad incandescenza e la fissazione di standard minimi di efficienza energetica) possono essere appropriati per alcuni settori, come il settore dei trasporti o quello edile.

3.4 **Impegni ed azioni**

Gli interventi per combattere il cambiamento climatico devono tener in considerazione la situazione di economie che si trovano in fasi diverse del loro sviluppo, riconoscendo la necessità di una crescita economica e dell'accesso all'energia per mitigare la povertà. Tuttavia, il cambiamento climatico rappresenta un problema su scala mondiale e vi è pertanto **l'obbligo da parte di tutti i paesi di intraprendere delle azioni**, a seconda delle loro capacità e responsabilità storiche.

3.4.1 **Impegni per i paesi sviluppati** (ed altri paesi disponibili)

Ambiziose riduzioni di emissioni in termini assoluti da parte dei paesi sviluppati devono costituire un elemento centrale di un quadro post-2012. Tali impegni devono tener conto di tutte le emissioni nette. Obiettivi elevati creano una domanda sul mercato del carbonio, fornendo incentivi ad innovare e ad investire nelle fonti energetiche, nei prodotti e nei servizi a basso tenore di carbonio. Anche i contributi

[4] Secondo l'UNFCCC. Vedi http://unfccc.int/files/meetings/dialogue/application/pdf/070828_smith.pdf

monetari al finanziamento delle tecnologie e delle strategie di adattamento, in base alle rispettive capacità di pagamento e responsabilità storiche, dovrebbero far parte del pacchetto degli impegni che devono essere assunti dai paesi sviluppati. Inoltre, degli obiettivi di riduzione settoriale delle emissioni potrebbero andare a far parte anch'essi di un pacchetto di impegni a carico sia dei paesi sviluppati sia di quelli in via di sviluppo.

3.4.2 **Azioni per economie in via di sviluppo**

In un contesto post-2012 si dovrebbero sostenere ed incoraggiare **contributi equi** da parte delle economie in via di sviluppo. Tali apporti dovrebbero includere azioni idonee a livello nazionale in materia di mitigazione nel contesto dello sviluppo sostenibile, sostenute e rese possibili da tecnologie, finanziamenti e sviluppo delle capacità in maniera misurabile, dimostrabile e verificabile, e inoltre incentivi per l'adozione di nuove forme flessibili di impegno destinate alla riduzione dell'intensità delle emissioni di gas a effetto serra nel contesto dello sviluppo economico, ad esempio incentivi per ridurre la deforestazione e rafforzare altri depositi di carbonio (*carbon sinks*), nonché misure e politiche di sviluppo sostenibile ed obiettivi di riduzione delle emissioni a livello volontario o settoriale.

3.4.3 **Calendario**

Per incrementare la certezza a lungo termine ed eliminare la necessità di nuove ampie consultazioni ogni 5 anni, dovrebbe esservi una **estensione annuale automatica** degli impegni dei paesi sviluppati, in linea con l'obiettivo a lungo termine e gli obiettivi di medio termine, e con verifica di conformità a intervalli di 5 anni. La verifica di conformità potrebbe includere anche una revisione delle situazioni economiche nazionali, in modo da stabilire se un paese debba passare dall'elenco "Annex I" al "non Annex I" e se impegni e azioni debbano essere differenziati nell'ambito degli Annex col variare della situazione economica.

3.5 **Tecnologia**

Le misure sopra descritte sono intese a promuovere la ricerca, lo sviluppo, la diffusione e l'impiego della tecnologia essenziale per contrastare i cambiamenti climatici. Secondo l'Agenzia internazionale per l'energia, se cresceranno al ritmo attuale, entro il 2050 le emissioni di CO2 aumenteranno del 250% rispetto ai livelli di oggi. Il lavoro svolto dall'AIE dimostra altresì che utilizzando tecnologie già in uso e sviluppandone delle nuove, quali la cattura e lo stoccaggio del carbonio, il mondo può essere indirizzato verso un futuro più sostenibile. Il quadro post-2012 dovrebbe comprendere le seguenti misure:

- raddoppiare il volume degli stanziamenti a livello internazionale destinati al settore della ricerca e dello sviluppo
- creare un nuovo **fondo per la tecnologia** al fine di sostenere l'impiego delle tecnologie già disponibili, come l'energia rinnovabile, e sviluppare capacità nei paesi in via di sviluppo, nel rispetto dei diritti di proprietà intellettuale (IPR)

- promuovere i trasferimenti di tecnologie attraverso meccanismi di mercato quali il meccanismo di sviluppo pulito (CDM)
- sostenere lo sviluppo e l'utilizzo di nuove tecnologie, come la cattura e lo stoccaggio del carbonio (CCS), per ridurre le emissioni prodotte dalla combustione dei materiali fossili
- promuovere un accordo internazionale sull'efficienza energetica, in particolare incrementando la cooperazione internazionale in materia di standard relativi ad appalti, edilizia, prodotti, apparecchiature e uso efficiente dei combustibili.

3.6 Estendere la partecipazione oltre il livello nazionale

Il quadro post-2012 potrebbe essere ampliato oltre l'ambito del Protocollo di Kyoto per promuovere, attraverso memorandum di intesa, la partecipazione di settori specifici che producono emissioni che superano le frontiere internazionali (ad es. **il traffico aereo e marittimo internazionale**) e per i settori ad elevato consumo energetico esposti alla concorrenza internazionale come l'industria dell'alluminio, del cemento e dell'acciaio.

3.7 Strategie volte a ridurre la deforestazione

Le misure per combattere la deforestazione, fenomeno responsabile del 20 per cento circa delle emissioni totali di gas serra, occuperanno un posto di primo piano in tale quadro. Gestendo le proprie risorse naturali in maniera sostenibile, i paesi che posseggono foreste tropicali hanno tutto da guadagnare dall'introduzione di meccanismi di mercato che prevedono un reale trasferimento di fondi a tutela delle risorse forestali. Tali meccanismi di mercato dovrebbero far parte di un approccio più ampio per lo sviluppo di modelli di remunerazione dei servizi legati agli ecosistemi (le foreste che fungono da depositi di carbonio offrono anche un servizio che va a vantaggio dell'ecosistema). Il primo passo da compiere per l'emissione di veri e propri "crediti di carbonio" per le foreste è intensificare la lotta contro il disboscamento illegale. Questo dovrebbe condurre a ulteriori provvedimenti per contrastare la silvicoltura non sostenibile e contribuire a una gestione del patrimonio forestale improntata a criteri di efficienza e trasparenza. Si dovrà sostenere il settore privato affinché sia possibile garantire la transizione delle imprese da aziende per la produzione di legname ad aziende per la gestione del patrimonio forestale. Inoltre si dovrebbero sostenere le misure messe a punto dal documento GLOBE di Yoshino & Gardiner sul disboscamento illegale, ed in particolare l'introduzione di un sistema internazionale di autorizzazioni nel settore del legname e di altre misure normative basate sulla legge *US Lacey Act*.

4. Il collegamento con i processi internazionali

Il cambiamento climatico sarà sempre più importante in relazione a numerosi processi internazionali, inclusi quelli relativi a sviluppo, commercio e sicurezza. Per sostenere il quadro post-2012, è necessario che il cambiamento climatico sia preso in considerazione nell'ambito dei processi internazionali in atto come i negoziati sulle

politiche commerciali, ivi inclusi quelli relativi all'OMC, le agenzie di cooperazione tecnica delle Nazioni Unite e il Protocollo di Montreal.

5. I prossimi passi

Non vi è dubbio che il raggiungimento degli obiettivi delineati nel Piano d'Azione di Bali sarà un compito difficile, che richiederà una forte volontà politica da parte di tutti i paesi. Perché tale accordo sia possibile, è necessario creare le giuste condizioni politiche entro i termini di tempo previsti per l'accordo. E' pertanto essenziale che i legislatori di tutti i maggiori paesi promuovano i seguenti temi: l'urgenza e la gravità del problema, il quadro politico necessario per combattere il cambiamento climatico, così come delineato da questo documento, e il livello di ambizione che deve accompagnare tale quadro al fine di realizzare l'obiettivo ultimo della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, ossia evitare cambiamenti climatici pericolosi.

Da qui al 2009 dovranno essere intrapresi i seguenti passi:

- Prima riunione del nuovo processo negoziale, marzo/aprile 2008
- Seconda riunione del nuovo processo negoziale, Bonn, maggio 2008
- Vertice G8, Giappone, estate 2008: I governi G8 e +5 danno ulteriore impulso ai negoziati.
- Terza riunione dei negoziati post-2012, agosto/settembre 2008
- COP 14, Poznan, Polonia, dic 2008: I negoziati entrano nella fase finale
- Vertice G8, Italia, estate 2009: I governi G8 e +5 inviano il chiaro segnale che i negoziati devono essere completati al COP 15, dic. 2009.
- COP 15, Copenaghen, dic. 2009: completamento dei negoziati su un ampio quadro post-2012