

Le lobby usano le regole commerciali per aggirare quelle sul clima

Article by Marta Silvia Viganò

August 10, 2022

Nonostante la legge sul clima, il pacchetto Fit for 55, il mercato delle emissioni, e tutte le ambizioni in materia di clima e ambiente che accompagnano il Green Deal europeo, l'UE continua a pagare alle industrie produttrici di carbonio delle sovvenzioni implicite per inquinare. Come? Tramite un sussidio per inquinare nascosto nelle regole del commercio: la regolamentazione commerciale permette alle industrie inquinanti di esercitare pressioni lobbiste senza incontrare opposizione. Tale processo crea un finanziamento globale a favore dell'inquinamento che rema contro gli sforzi per ridurre e impedire il cambiamento climatico.

Mentre la velocità dell'azione dell'Unione Europea contro i cambiamenti climatici è discutibile, la sua spinta legislativa per decarbonizzare risale a decenni fa. Una parte fondamentale di tali sforzi è mettere un prezzo alle emissioni nocive all'ambiente. Attivato nel 2005, il Sistema europeo di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra (ETS, Emission Trading Scheme) era il primo mercato internazionale di emissioni al mondo. È ancora ad oggi il più grande, dato che conta al suo interno tutti gli Stati UE più l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia.

In questo sistema, fabbriche, centrali elettriche e altri stabilimenti comprano o ricevono quote di emissioni negoziabili. Alla fine di ogni anno, queste installazioni devono cedere abbastanza quote da coprire interamente le loro emissioni. Unito a un limite massimo che diminuisce col tempo, il meccanismo obbliga gli impianti a ridurre progressivamente le loro emissioni.

Il sistema funziona bene dentro i confini europei, ma presenta il rischio di delocalizzazione delle emissioni (carbon leakage) - cioè trasferire la produzione di prodotti inquinanti fuori dall'UE, per poi importarli nuovamente nel mercato europeo a un prezzo più basso. Per questo motivo, le proposte dell'UE per un meccanismo di adeguamento delle emissioni importate (CBAM, Carbon Border Adjustment Mechanism) sono state presentate per la prima volta nel 2019.

Ufficialmente proposto dalla Commissione nel luglio 2021, il CBAM interesserà ferro e acciaio, cemento, fertilizzanti, alluminio e i settori della produzione di elettricità. La competitività dei prodotti nazionali e d'importazione sarà garantita da una tassa sulle importazioni equivalente alla differenza di tassazione sulle emissioni di CO₂ tra l'UE e gli altri paesi. In generale, il CBAM rientra nella riforma del sistema ETS. Se oggi il piano ETS assegna un prezzo a ogni tonnellata di CO₂ emessa dai settori elettrici, chimici, aeronautici e siderurgici, la riforma punta a estenderlo al trasporto marittimo e stradale, alla

navigazione e ai combustibili per riscaldamento. Il CBAM affronta anche la questione degli ETS gratuiti - cioè permessi per le emissioni che vengono concessi gratuitamente alle maggiori industrie inquinanti - che al momento rappresentano un sussidio nascosto per inquinare, e che sono destinati a essere eliminati nel giro di una decina d'anni.

Our latest edition - Making Our Minds: Uncovering the Politics of Education - is out now.

It is available to read online & order straight to your door.

[READ & Order](#)

Secondo il piano recentemente proposto, chi importa all'interno dell'UE dovrebbe comprare dei certificati di produzione di CO₂ che corrispondono al prezzo che sarebbe stato pagato se tale produzione fosse avvenuta in un paese UE. Se un produttore esterno all'UE ha già pagato una tassa sulle emissioni carbonio (carbon tax) in un paese terzo, l'importatore UE può dedurre il costo corrispondente.

La proposta è appoggiata dai sindacati industriali. "Il CBAM è necessario per mantenere i settori ad alta intensità energetica in Europa durante il processo di decarbonizzazione. L'eventualità che i prodotti chimici o siderurgici vengano realizzati fuori dall'Europa, con una maggiore produzione di carbonio, sarebbe tragica dal punto di vista economico ma anche un disastro per l'ambiente" spiega Benjamin Denis di IndustriAll. Ad ogni modo, la posizione espressa dai sindacati industriali riflette anche l'ambiguità che porta al sussidio per inquinare, nascosto nella regolamentazione commerciale: le preoccupazioni circa la competitività di mercato costituiscono la base retorica dell'azione contro l'ambiente.

Regolamentazione commerciale e decarbonizzazione

In un articolo del *The Guardian*, la corrispondente Jennifer Rankin ha pronosticato che il pacchetto Fit for 55 sarebbe stato accolto da una "frenesia lobbista" da parte di attivisti, imprese e paesi non-UE. E il rischio (reale) che le parti interessate indeboliscano le riforme non è l'unico problema. C'è un ulteriore bias ambientale della regolamentazione commerciale che il pacchetto normativo attuale sta ignorando.

Ipotizziamo che l'intero meccanismo funzioni perfettamente. Ciò ci porterebbe a pensare che gli incentivi per le imprese siano così in linea con la loro necessità di ridurre le emissioni di CO₂: dato che le imprese pagano il prezzo stabilito dal CBAM, se vogliono importare beni inquinanti all'interno dell'UE, costi più alti abbasserebbero la fornitura di tali prodotti. E invece no, perché questo sistema non è che la punta dell'iceberg; buona parte dei costi totali rimane sommersa.

Uno [studio](#) dell'economista Joseph Shapiro dimostra come la regolamentazione ambientale non possa permettersi di tralasciare i dettagli delle regole commerciali. Come Shapiro spiega, i dazi d'importazione e le barriere non tariffarie sono "notevolmente inferiori per le aziende inquinanti che per quelle pulite" nella maggior parte dei paesi. Aziende più inquinanti possono incorrere in un costo più alto delle emissioni - il che significa che vengono punite dalla regolamentazione ambientale - ma pagano meno dazi - il che significa che vengono premiate dalla regolamentazione commerciale. "Questa differenza

nella politica commerciale crea un sussidio implicito - e globale - alle emissioni di CO₂ nello scambio internazionale di prodotti”, scrive Shapiro. Questo sussidio è globale perché tutti i partner commerciali traggono vantaggio dai prodotti meno cari, non solo il paese d’origine che inquina.

*Il meccanismo di adeguamento delle emissioni
importate non è che la punta dell’iceberg.*

Per rendere la politica climatica veramente efficace, è necessario far fronte agli altri incentivi all’inquinamento di cui la politica commerciale è responsabile. Ed è qui che le barriere *non tariffarie* diventano particolarmente importanti. “Le persone tendono a concentrarsi sulla questione dei dazi - ma gran parte dell’effetto è guidato dalle barriere non tariffarie”, rivela Shapiro. Le barriere non tariffarie regolano, per esempio, la qualità di un determinato prodotto. Possiamo quindi dire che le barriere non tariffarie sono proprio l’origine di questo sussidio per inquinare nascosto. I lobbisti amano le barriere non tariffarie perché, se paragonate ai dazi, sono più specifiche, tecniche e difficili da analizzare. E la cosa peggiore è che il CBAM non le copre, dato che gestisce solo le differenze di prezzo delle emissioni (o la loro assenza) tra l’UE e i paesi non UE. In altre parole, è incentrato sui dazi riguardanti le emissioni di gas a effetto serra, mentre il più ampio quadro regolatore per i prodotti ad alto consumo di carbonio rimane fuori dai giochi.

Quali settori traggono vantaggio dal sussidio per inquinare nascosto dal commercio? A parità di condizioni, i maggiori colpevoli sono i settori più vicini alle materie prime e più lontani dai beni di consumo, cioè le imprese che si trovano all’inizio della catena di produzione. Per esempio, l’UE impone una barriera non tariffaria sui prodotti siderurgici che ne prende in esame la performance e gli standard di qualità. Quello siderurgico è un settore che si trova a monte della catena, dato che numerose aziende utilizzano l’acciaio come materiale primario. Lo scenario ideale per le imprese che lavorano a valle della catena produttiva - e che si servono dell’acciaio - è che questo costi il meno possibile. Di conseguenza, tali imprese esercitano pressioni perché le barriere non tariffarie sull’acciaio siano minori: meno regolamenti, standard e quote. Più un prodotto è lontano dalla domanda finale, più è facile per i lobbisti far sì che vengano apportati cambiamenti a minuzie apparentemente piccole, noiose e tecniche, che hanno però un grande impatto ambientale.

Ciò significa infine che anche se il CBAM obbliga gli Stati non UE a intensificare i loro sforzi in merito alla tassazione delle emissioni, rimane comunque impotente davanti alle barriere non tariffarie della regolamentazione commerciale, generando così il sussidio nascosto per inquinare.

Le pressioni sulla politica di commercio

Lo studio di Shapiro mostra che la regolamentazione ambientale internazionale deve prendere in considerazione i dettagli della regolamentazione commerciale e che la regolamentazione commerciale più influente è nelle mani di lobbisti e concentrata sui settori a monte. A causa dei cavilli tecnici di questo meccanismo nascosto, le organizzazioni ambientaliste si trovano ad affrontare una sfida difficile. Johanna Lehne del centro di ricerca

sui cambiamenti climatici E3G spiega che, mentre i pericoli derivanti dai finanziamenti ai combustibili fossili sono stati ben recepiti, la conoscenza delle problematiche tariffarie e non tariffarie è meno diffusa.

È a questo grado di consapevolezza che sono legate le sfide che le ONG ambientaliste devono affrontare per farsi ascoltare a livello europeo. Ciò potrebbe svilupparsi in una miriade di modi - dal contribuire alle valutazioni d'impatto, alle azioni di contro- lobbismo bilaterale e al rispondere alle audizioni pubbliche. Nonostante sia offerta la parità di accesso alle diverse parti interessate, non tutti gli attori dispongono degli stessi mezzi per promuovere le loro opinioni e idee. Le organizzazioni della società civile hanno "spesso meno risorse e meno capacità nell'impegnarsi su più fronti nelle pratiche legislative rispetto alle lobby industriali", spiega Lehne. "Esiste uno squilibrio di potere".

C'è un altro aspetto: il tipo di contenuto che i diversi interlocutori portano al tavolo europeo. "In quanto ONG e organizzazioni della società civile dobbiamo ricoprire un certo tipo di ruolo, presentando i punti di vista del grande pubblico. Ma ciò che gli esponenti del settore industriale portano al tavolo, specialmente a proposito delle discussioni sul mercato delle emissioni, consiste in una grande quantità di dati e specifiche informazioni su tecnologie importanti e spesso proficue," spiega Lehne. La Commissione Europea è particolarmente interessata ad accedere a questo tipo di contenuti.

Considerando le riforme del CBAM e dell'ETS, le ONG si sentono in parte ascoltate. "Alcuni membri dell'industria non saranno contenti della scadenza dei permessi gratuiti. Anche se nemmeno le ONG sono soddisfatte, la Commissione ha accettato un compromesso e sta riconoscendo l'urgenza di aumentare la pressione su quei settori," dice Lehne.

*Più un prodotto è lontano dalla domanda finale,
più è facile per i lobbisti far sì che vengano
apportati cambiamenti a minuzie
apparentemente piccole, noiose e tecniche che
hanno però un grande impatto ambientale.*

La normativa proposta presenta debolezze e punti di forza. Ciò che generalmente viene considerato positivo è l'impegno a renderla conforme al diritto commerciale dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) per evitare guerre commerciali tra Stati. "Certamente, ci saranno incertezze su come provare che la delocalizzazione delle emissioni è in realtà un problema poiché non esiste un metodo consolidato, o su come eliminare i permessi gratuiti a favore di certi settori. Ma non si registra nella proposta una chiara discriminazione nei confronti dei produttori non UE", spiega Wilson. Un ulteriore aspetto positivo è la presenza di una fase di prova dal 2023 al 2025, il che darà ai partner commerciali il tempo di adattarsi e di organizzare negoziati bilaterali.

Per alcuni, tuttavia, l'obiettivo europeo di ridurre la delocalizzazione delle emissioni è stato visto come una richiesta politica ingiusta per far aumentare le ambizioni climatiche in altri Paesi. Le aspirazioni europee di ricoprire un ruolo di guida in ambito climatico possono essere interpretate come una violazione del principio di *responsabilità differenziata*

espresso con l'accordo di Parigi. "Il progetto è stato proposto in un anno parecchio critico per la diplomazia climatica internazionale." dice Johanna Lehne.

Un'altra questione è quella di eliminare il programma di permessi gratuiti per inquinare attualmente garantite alle imprese europee. "Se si vuole implementare il CBAM, bisogna eliminare i permessi gratuiti, altrimenti si hanno sussidi doppi per le aziende mentre tutti gli importatori esteri devono pagare.", commenta Agnese Ruggiero, di Carbon Market Watch. Per Lehne, la proposta è stata "il tipico compromesso che lascia un po' tutti insoddisfatti", in quanto presenta una tabella di marcia distribuita su 10 anni con l'eliminazione annuale del 10% dei permessi gratuiti e con l'introduzione del CBAM a partire dal 2026. Dal punto di vista di numerose ONG ambientaliste, questa tempistica è decisamente troppo lunga e significa estendere la prassi dei permessi gratuiti fino al 2030 circa. "È sicuramente una cosa che vorremmo accorciare, ma il fatto di avere una scadenza dà una spinta alle aziende ed è decisamente un passo nella giusta direzione", aggiunge Lehne.

Un altro problema da risolvere è come conciliare i modesti obiettivi di tutela ambientale dei Paesi in via di sviluppo con il rispetto del diritto commerciale e l'ingresso in territori inesplorati, per esempio nel caso di un'iniziativa individuale. "Supponiamo che un produttore siderurgico in Russia stia agendo al di fuori di un quadro politico paragonabile a quello dei produttori UE, ma che volontariamente adotti misure per ridurre in maniera significativa o progressiva la sua impronta inquinante. Sarebbe soggetto all'adeguamento delle importazioni al confine?" chiede Wilson.

Quali sono le prospettive del commercio green?

Il progetto è ora in mano al Parlamento Europeo e del Consiglio per essere analizzato, modificato e approvato. Una prima discussione approfondita sul funzionamento di tale strumento si è tenuta agli inizi di settembre e le negoziazioni continuano.

Mentre il CBAM è un primo importante passo verso l'eliminazione del carbon leakage e quindi verso la decarbonizzazione globale, la svolta non tocca le intricate regole commerciali e i loro incentivi nascosti per esportare e importare prodotti inquinanti. Una decarbonizzazione vera e una globalizzazione giusta e sostenibile avranno bisogno di una rivalutazione più ampia delle regole che governano il commercio internazionale. I responsabili politici devono prestare maggiore attenzione a come la regolamentazione commerciale si interseca con l'ambiente tramite, ad esempio, regolamenti e standard di bassa qualità o quote non equilibrate, e le parti coinvolte devono essere consapevoli dei sussidi per inquinare nascosti nelle regole commerciali. Mentre la riforma del commercio internazionale arranca faticosamente, questa volta c'è bisogno di un'azione tempestiva.



Marta Silvia Viganò is a Brussels-based freelance journalist and media researcher focusing on the intersection of European policy and climate change, biodiversity, and energy. She has a background in international relations, human rights, and journalism. She can be contacted at martasilvivigano@gmail.com

Published August 10, 2022

Article in Italian

Translation available in English, Albanian

Published in the *Green European Journal*

Downloaded from <https://www.greeneuropeanjournal.eu/le-lobby-usano-le-regole-commerciali-per-aggirare-quelle-sul-clima/>

The Green European Journal offers analysis on current affairs, political ecology and the struggle for an alternative Europe. In print and online, the journal works to create an inclusive, multilingual and independent media space. Sign up to the newsletter to receive our monthly Editor's Picks.