

SCHEDA DI VALUTAZIONE n. 76/2013
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di direttiva del parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, in vista dell'attuazione, entro il 2020, di un accordo internazionale che introduce una misura mondiale unica basata sul mercato da applicarsi alle emissioni del trasporto aereo internazionale		
NUMERO ATTO	COM (2013) 722		
NUMERO PROCEDURA	2013/0344 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	16/10/2013		
DATA DI TRASMISSIONE	21/10/2013		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	17/12/2013		
ASSEGNATO IL	29/10/2013		
COMM.NE DI MERITO	13 ^a	Parere motivato entro	05/12/2013
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 8 ^a , 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	28/11/2013
OGGETTO	Modifica del sistema EU ETS sulle attività di trasporto aereo, in linea con l'esito della 38 ^a assemblea dell'ICAO e in vista dell'introduzione di un'unica misura mondiale basata sul mercato (MBM) da applicarsi a partire del 2020 alle emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale.		
BASE GIURIDICA	Art. 192, par. 1 del TFUE, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese al fine di realizzare gli obiettivi di sviluppo armonioso dell'Unione e di rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	È assente una specifica valutazione sui profili di sussidiarietà da parte della Commissione europea, pur obbligatoria ai sensi dell'art. 5 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona		

Il documento, peraltro, appare conforme al principio di sussidiarietà, in quanto interviene a modificare una direttiva già vigente, senza misure che comportino una sottrazione di sovranità per gli Stati membri.

Anche la valutazione sulla proporzionalità risente della mancanza di un'adeguata motivazione e di una relazione dettagliata da parte della Commissione europea. Di nuovo, peraltro, dal punto di vista sostanziale la proposta appare congrua agli obiettivi che intende perseguire.

ANNOTAZIONI:

Il trasporto aereo è uno dei settori nei quali le emissioni di gas a effetto serra stanno aumentando più rapidamente. Dato che per ridurre le emissioni in questo settore le possibilità offerte dalla tecnologia sono limitate, in alternativa si può fare ricorso a misure basate sul mercato (MBM), in modo che le compagnie aeree compensino l'aumento delle emissioni attraverso l'acquisto di quote e dunque finanziandone la riduzione in altri settori.

La 38^a assemblea dell'ICAO (Organizzazione internazionale dell'aviazione civile) del 2013 ha deciso di elaborare una misura mondiale basata sul mercato, da perfezionare nel corso della prossima assemblea, prevista per il 2016, e da attuare entro il 2020. Non si sono registrate novità per quanto concerne invece le misure nazionali e regionali basate sul mercato - che rimarranno in vigore fino al 2020 -; gli Stati membri dell'organizzazione si sono limitati a ribadire le posizioni assunte nei confronti delle precedenti risoluzioni ICAO del 2007 e del 2010, in merito al cosiddetto "accordo reciproco".

L'Unione europea, dopo che l'ICAO, già dal 2004, aveva autorizzato l'utilizzo di misure regionali basate sul mercato, ha inserito le attività di trasporto aereo nel proprio sistema di scambio di emissioni (il cosiddetto "sistema EU ETS") con la [direttiva 2008/101/CE](#). Nonostante gli effetti positivi per l'ambiente, ottenuti sostenendo un basso costo economico, l'attuazione del sistema EU ETS ha trovato non poca opposizione a livello internazionale. È stato sostenuto in particolare che regolamentare le emissioni di compagnie aeree con base fuori dall'UE rappresenti una violazione della sovranità degli Stati terzi, anche se la Corte di Giustizia, con sentenza del 21 dicembre 2011 nella causa [C-366/2010](#), si è pronunciata per la legittimità del sistema.

Rimane comunque evidente che il sistema EU ETS copre solo una parte delle emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale, e che in assenza di misure basate sul mercato su scala mondiale il forte aumento di tali emissioni continuerà e gli obiettivi di riduzione delle stesse rimarranno poco più che aspirazioni.

Con la proposta in esame, la Commissione, in risposta ai progressi conseguiti in relazione alla MBM mondiale e per incentivarne l'elaborazione, intende abbassare fino al 2020 la percentuale di emissioni a cui si applica il sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE. La proposta fa seguito alla [decisione n. 377/2013/UE](#) - cd. "decisione *stop the clock*", che rinviava di un anno l'obbligo di restituzione delle quote di emissione relative ai voli con arrivo o partenza fuori dall'UE e da alcuni Paesi vicini (Svizzera e Spazio economico europeo) operati nel 2012. La decisione era stata motivata con la volontà di favorire i negoziati in sede ICAO, ammorbidendo le resistenze degli Stati terzi che avevano manifestato maggiore contrarietà al sistema EU ETS (Cina, India, Brasile in particolare).

La proposta segue un approccio basato sulla rotta: tutti gli operatori, di qualunque nazionalità, ricevono pertanto lo stesso trattamento a parità di rotta seguita, indipendentemente dalla rispettiva nazionalità e purché sia rispettato il principio di non discriminazione. All'interno di tale approccio il campo di applicazione del sistema EU ETS viene limitato allo spazio aereo

regionale che corrisponde ai Paesi dello Spazio economico europeo (SEE) e alle relative acque territoriali (12 miglia nautiche dalla costa).

Per l'intero 2013 viene confermata la deroga per tutti i voli con arrivo o partenza fuori dal SEE. A partire dal 2014 e fino al 2020 i voli tra aeroporti situati all'interno del SEE rimarranno interamente assoggettati agli obblighi previsti dal sistema EU ETS (che prevedono la restituzione di un numero di quote CO₂ pari alle emissioni corrispondenti all'intera tratta percorsa). Quanto ai voli da e per Paesi terzi, gli obblighi EU ETS riguarderanno solo le emissioni rilasciate all'interno del territorio SEE, calcolate in base ai dati forniti dall'operatore o ai dati Eurocontrol, come percentuale delle emissioni corrispondenti alla rotta.

In base alla cosiddetta "clausola de minimis" viene prevista altresì un'esenzione totale per i voli da e per i Paesi in via di sviluppo le cui emissioni sono inferiori all'1% delle emissioni mondiali prodotte dal traffico aereo. Sono inoltre esclusi dal campo di applicazione i sorvoli del territorio SEE e i voli da e per i territori e le dipendenze europee, ed è prevista un'esenzione per i piccoli emittitori (meno di 1000 tonnellate di CO₂ l'anno), onde evitare pesanti oneri amministrativi a circa 2200 piccoli operatori che producono una percentuale minima di emissioni (0,2% sul totale). Per gli emittitori che producono fino a 25.000 tonnellate di CO₂ l'anno viene invece prevista una procedura semplificata di monitoraggio.

Le scadenze per la comunicazione delle emissioni dei voli intra-SEE nel 2013 e per la restituzione delle relative quote sono fissate al 2015 anziché al 2014.

La proposta prevede infine una riduzione del numero delle quote allocate dagli Stati membri a titolo gratuito o mediante asta, in considerazione del fatto che non è più necessario includere le emissioni rilasciate al di fuori del SEE.

La Commissione dovrà presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'esito dell'assemblea ICAO del 2016 e sulle azioni volte ad attuare la misura basata sul mercato a livello mondiale, e corredare la relazione stessa di eventuali proposte legislative, indicando altresì come l'Unione intende agire in caso di mancata attivazione della MBM mondiale entro il 2020.

In linea generale, la proposta, pur apparentone condivisibili l'ispirazione e gli obiettivi di massima, presenta talune problematiche specie per quanto concerne il rapporto con i Paesi terzi. Le resistenze passate nei confronti dell'intero sistema EU ETS, pur essendo state fugate - sul piano della liceità della legislazione UE - dalla citata sentenza della Corte di giustizia, rischiano di incidere pesantemente tanto sugli ulteriori sviluppi dei negoziati in ambito ICAO, quanto sugli interessi commerciali degli Stati membri. Va rilevato al proposito che l'India ha già adottato una dichiarazione unilaterale, affermando che i propri vettori non rispetteranno la normativa ETS.

Non appaiono inoltre quantificati con chiarezza gli oneri finanziari e amministrativi cui andranno incontro le Autorità nazionali responsabili dell'attuazione della direttiva o gli operatori di settore, e appare molto esiguo l'intervallo di tempo previsto per la trasposizione (tre mesi), che imporrà quasi inevitabilmente agli Stati membri di predisporre la normativa di recepimento quando la proposta sarà ancora in fase negoziale.

D'altro canto, la tempistica di approvazione e attuazione della direttiva è sostanzialmente imposta. Ove infatti la proposta della Commissione non fosse finalizzata entro il 30 aprile 2014, tornerebbe in vigore la normativa precedente alla deroga introdotta dalla decisione n. 377/2013/UE. Pertanto tutti i voli da e per l'Unione europea tornerebbero a essere interamente assoggettati agli obblighi di monitoraggio e verifica delle emissioni nonché di restituzione delle rispettive quote, e gli Stati membri sarebbero obbligati ad attivare il sistema di sanzioni previsto per gli operatori inadempienti.

25 novembre 2013

A cura di Luca Briasco

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)