



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 31.10.2018
COM(2018) 723 final/2
DOWNGRADED on 31.5.2023

2018/0372 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**relativa alla posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione europea
nell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale in merito alla prima edizione
delle norme internazionali e delle pratiche raccomandate in materia di tutela
dell'ambiente - regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del
trasporto aereo internazionale**

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione che stabilisce la posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione nella risposta alla lettera agli Stati 2018/78 dell'ICAO, in merito all'adozione della prima edizione dell'allegato 16, volume IV.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La convenzione di Chicago e l'accordo di Parigi

La convenzione di Chicago ("l'accordo") mira a disciplinare il trasporto aereo internazionale. L'accordo è entrato in vigore il 4 aprile 1947 e ha istituito l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale.

L'accordo di Parigi è stato adottato nel dicembre 2015 dalla conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, il cui obiettivo consiste nel contenere l'aumento della temperatura mondiale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e nel continuare ad adoperarsi per limitare l'aumento della temperatura a 1,5 °C. Tutti i settori dell'economia dovrebbero contribuire a realizzare tali riduzioni delle emissioni, compreso il trasporto aereo internazionale.

Tutti gli Stati membri dell'UE sono parti dell'accordo.

2.2. L'ICAO

L'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (*International Civil Aviation Organisation* – ICAO) è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite. Le sue finalità e i suoi obiettivi consistono nello sviluppo di principi e di tecniche della navigazione aerea internazionale e nella promozione della pianificazione e dello sviluppo del trasporto aereo internazionale.

2.3. L'atto dell'ICAO

La prima edizione delle norme internazionali e delle pratiche raccomandate in materia di tutela dell'ambiente – Regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*, CORSIA) (allegato 16, volume IV, della convenzione sull'aviazione civile internazionale) è stata adottata dal Consiglio dell'ICAO il 27 giugno 2018, durante la decima riunione della sua 214^a sessione. La prima edizione dell'allegato 16, volume IV, contiene norme e pratiche raccomandate (*Standards and Recommended Practices* – SARP) che fanno parte del regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (CORSIA).

Il 20 luglio 2018 l'ICAO ha inviato la lettera AN 1/17.14 – 18/78 ai propri Stati membri, con cui chiedeva loro di a) notificare un eventuale disaccordo entro il 22 ottobre 2018; b) notificare eventuali differenze e la data prevista di conformità in merito all'adozione della prima edizione dell'allegato 16, volume IV, entro il 1° dicembre 2018.

A norma dell'articolo 90 della convenzione di Chicago, le SARP del regime CORSIA diventano effettive tre mesi dopo il termine fissato per il loro rigetto, a meno che la maggioranza degli Stati dell'ICAO le abbia respinte. Ai sensi della prima edizione dell'allegato 16, volume IV, gli obblighi di monitoraggio, comunicazione e verifica relativi alle emissioni di CO₂ prodotte dai voli internazionali si applicheranno a decorrere dal 1° gennaio 2019. Gli obblighi di compensazione di CO₂ previsti dalla prima edizione

dell'allegato 16, volume IV, si applicheranno a decorrere dal 1° gennaio 2021. Le norme del regime CORSIA potrebbero diventare vincolanti conformemente alla convenzione ed entro i limiti da essa fissati, e potrebbero inoltre divenire tali per l'Unione e i suoi Stati membri ai sensi degli accordi internazionali vigenti in materia di trasporto aereo.

3. LA POSIZIONE CHE DEVE ESSERE ADOTTATA A NOME DELL'UNIONE

L'Unione e i suoi Stati membri sostengono fermamente gli sforzi dell'ICAO per istituire a livello mondiale una misura globale basata sul mercato per il trasporto aereo internazionale, in modo da contribuire alla lotta ai cambiamenti climatici. Ciò è dimostrato dal fatto che il Parlamento europeo e il Consiglio hanno modificato per tre volte il sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (EU ETS) al fine di facilitare i progressi in seno all'ICAO relativi alla sua misura globale basata sul mercato, nonché dai consistenti contributi finanziari e di esperti che l'Unione e i suoi Stati membri¹ hanno offerto al segretariato dell'ICAO negli ultimi 6 anni per agevolare il successo di tale organizzazione.

Le SARP del CORSIA, che traducono l'intenzione particolarmente apprezzata di stabilizzare le emissioni del trasporto aereo ai livelli del 2020, costituiscono un essenziale passo avanti per raggiungere gli obiettivi dell'accordo di Parigi e mantenere il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2 °C.

L'Unione e i suoi Stati membri sono stati tra i primi ad adottare disposizioni legislative finalizzate all'attuazione della misura globale dell'ICAO basata sul mercato, mentre si prevede che anche altri Stati si impegneranno ad attuarla a livello nazionale.

Come risulta dagli articoli 28 *ter* e 28 *quater* della direttiva 2003/87/CE, l'Unione è disposta a dar seguito all'adozione degli strumenti pertinenti messi a punto dall'ICAO (nel presente caso il CORSIA), la cui adozione era stata anticipata.

A norma dell'articolo 28 *quater* della direttiva 2003/87/CE, la Commissione adotta disposizioni finalizzate al monitoraggio, alla comunicazione e alla verifica appropriati delle emissioni allo scopo di attuare la misura mondiale basata sul mercato dell'ICAO su tutte le rotte da essa contemplate. È attualmente in fase di elaborazione un atto basato su questa disposizione.

Inoltre la Commissione sta preparando un regolamento di esecuzione relativo al monitoraggio e alla comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e un ulteriore regolamento di esecuzione sulla verifica delle comunicazioni delle emissioni dei gas a effetto serra e delle tonnellate-chilometro e sull'accreditamento dei verificatori.

L'articolo 28 *ter* della direttiva riguarda le modifiche apportate dal Parlamento europeo e dal Consiglio all'EU ETS mediante la procedura legislativa ordinaria. In base alle revisioni del 2017 della direttiva EU ETS [regolamento (UE) 2017/2392], la Commissione è tenuta ad esaminare le modalità di attuazione nell'UE dello strumento pertinente (nel presente caso il CORSIA) attraverso una revisione della direttiva, in linea con gli obiettivi climatici dell'UE per il 2030. A tal fine, entro un anno dall'adozione da parte dell'ICAO degli strumenti giuridici pertinenti e prima che essi diventino operativi, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta, tra l'altro, l'ambizione e l'integrità ambientale dello strumento messo a punto dall'ICAO. Ove opportuno, la relazione è accompagnata da una proposta legislativa.

¹ Tali contributi comprendono un sostegno finanziario di oltre 15 milioni di EUR per progetti di sviluppo delle capacità dell'UE nei paesi in via di sviluppo, il tempo dedicato dal personale della Commissione, dell'AESA e di EUROCONTROL alle attività dell'ICAO, l'intensa partecipazione di esperti governativi e del mondo industriale e il distacco di personale presso il segretariato dell'ICAO.

Per ora permangono alcune differenze tra le norme dell'Unione, in particolare la direttiva 2003/87/CE, e la prima edizione dell'allegato 16, volume IV. Tuttavia il termine entro cui occorre notificare eventuali differenze, in base alla lettera agli Stati AN 1/17.14 – 18/78 dell'ICAO, è troppo breve per consentire all'Unione di adottare adeguamenti entro tale scadenza. Pertanto, affinché l'ICAO tenga pienamente conto dell'attuale normativa dell'UE e del lavoro avviato nell'ambito del monitoraggio, della comunicazione e della verifica, si propone agli Stati membri di inviare una risposta alla lettera agli Stati AN 1/17.14-18/78, mediante la quale notificare le differenze esistenti con riferimento alla normativa UE vigente nonché descrivere gli adeguamenti attualmente in corso di tale normativa e le disposizioni vigenti relative alla futura revisione della direttiva 2003/87/CE. L'oggetto dell'atto previsto riguarda un settore per cui l'Unione ha competenza esterna esclusiva in virtù dell'ultima parte di frase dell'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE, in quanto il suddetto atto potrebbe incidere sulle norme del sistema UE di scambio di quote di emissione e modificarne la portata.

È pertanto necessario adottare al più presto, e ben prima del termine del 1° dicembre fissato dalla lettera agli Stati dell'ICAO, la posizione dell'Unione affinché gli Stati membri presentino la necessaria notifica delle differenze esistenti. Occorre adottare una posizione dell'Unione per garantire la coerenza rispetto al diritto dell'UE in vigore.

4. COERENZA CON LE ALTRE NORMATIVE DELL'UNIONE

La decisione proposta è coerente e si integra con altre normative dell'Unione, in particolare quelle in materia di energia, ambiente e trasporti². Una transizione mondiale verso un'energia pulita imporrà alle imprese e agli investitori di mutare gli abituali comportamenti e ai decisori di fornire nuovi incentivi nell'intero spettro delle politiche.

5. BASE GIURIDICA

5.1. Base giuridica procedurale

5.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono *"le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo"*.

L'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE si applica indipendentemente dal fatto che l'Unione sia membro dell'organo o parte dell'accordo³.

Rientrano nel concetto di *"atti che hanno effetti giuridici"* gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale che disciplinano l'organo in questione. Vi rientrano anche gli strumenti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale, ma che *"sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione"*⁴.

5.1.2. Applicazione al caso concreto

L'ICAO è un organo istituito da un accordo, ossia dalla convenzione di Chicago.

² COM(2016) 110 final.

³ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punto 64.

⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti da 61 a 64.

L'atto che gli Stati membri sono chiamati ad adottare costituisce un atto avente effetti giuridici. L'atto previsto è tale da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa dell'Unione, in particolare sulla direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁵. L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

5.2. Base giuridica sostanziale

In conformità dell'articolo 192, paragrafo 1, e dell'articolo 191 del TFUE, l'Unione europea contribuisce a perseguire, tra l'altro, i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

5.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale di una decisione ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui sarà necessario prendere posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra meramente accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

5.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano la politica in materia di clima, nel contesto del trasporto aereo internazionale.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 192, paragrafo 1, del TFUE.

5.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve essere costituita dall'articolo 192, paragrafo 1, del TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

2018/0372 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**relativa alla posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione europea
nell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale in merito alla prima edizione
delle norme internazionali e delle pratiche raccomandate in materia di tutela
dell'ambiente - regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del
trasporto aereo internazionale**

⁵ 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 nell'Unione e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32).

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) La convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale ("la convenzione"), che mira a disciplinare il trasporto aereo internazionale, è entrata in vigore il 4 aprile 1947 e ha istituito l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO).
- (2) Gli Stati membri dell'Unione sono Stati contraenti di tale convenzione e membri dell'ICAO, mentre l'Unione assume lo status di osservatore in taluni organi dell'ICAO.
- (3) Ai sensi dell'articolo 54 della convenzione, il Consiglio dell'ICAO può adottare norme internazionali e pratiche raccomandate.
- (4) La 21^a conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici si è conclusa con esito positivo nel dicembre 2015 con l'adozione dell'accordo di Parigi, il cui obiettivo consiste nel contenere l'aumento della temperatura mondiale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e nel continuare ad adoperarsi per limitare l'aumento della temperatura a 1,5 °C. Tutti i settori dell'economia dovrebbero contribuire a realizzare tali riduzioni delle emissioni, compreso il trasporto aereo internazionale.
- (5) La 39^a Assemblea generale dell'ICAO, svoltasi nel 2016, ha deciso di sviluppare un meccanismo globale basato sul mercato per limitare le emissioni di gas a effetto serra prodotte dal trasporto aereo internazionale ai livelli del 2020⁶. La posizione dell'UE a questo proposito è stata definita dalla decisione (UE) 2016/915 del Consiglio⁷.
- (6) Il 27 giugno 2018 il Consiglio dell'ICAO, durante la decima riunione della sua 214^a sessione, ha adottato la prima edizione dell'allegato 16, volume IV, della convenzione: le norme internazionali e le pratiche raccomandate in materia di tutela dell'ambiente – Regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale ("CORSIA").
- (7) Le norme del regime CORSIA potrebbero diventare vincolanti conformemente alla convenzione ed entro i limiti da essa fissati, e potrebbero inoltre divenire tali per l'Unione e i suoi Stati membri ai sensi degli accordi internazionali vigenti in materia di trasporto aereo.
- (8) A norma dell'articolo 90 della convenzione, a meno che la maggioranza degli Stati contraenti rifiuti di approvare il CORSIA, quest'ultimo avrà effetto tre mesi dopo il termine concesso per il suo rigetto.
- (9) L'articolo 38 della convenzione riguarda le deroghe alle norme e ai procedimenti internazionali. Conformemente alle disposizioni di tale articolo uno Stato contraente, qualora reputi di non potersi attenere in tutto alle norme o ai procedimenti

⁶ https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Resolution_A39_3.pdf.

⁷ Decisione (UE) 2016/915 del Consiglio, del 30 maggio 2016, relativa alla posizione che deve essere adottata, a nome dell'Unione europea, in relazione allo strumento internazionale che deve essere predisposto in sede di organi dell'ICAO e finalizzato all'attuazione, a partire dal 2020, di una misura mondiale unica basata sul mercato per le emissioni del trasporto aereo internazionale (GU L 153 del 10.6.2016, pag. 32).

internazionali o di non poter conformare completamente i suoi regolamenti o le sue pratiche alle norme o ai procedimenti internazionali modificati, o qualora reputi necessario adottare regolamenti o pratiche che differiscano in qualche punto da quelli introdotti in base a una norma internazionale, deve avvertire immediatamente l'ICAO delle differenze esistenti tra le proprie pratiche e quelle stabilite dalla norma internazionale.

- (10) Il 20 luglio 2018 l'ICAO ha inviato una lettera, con riferimento AN 1/17.14 – 18/78, agli Stati contraenti, con cui chiedeva loro di notificare in primo luogo un eventuale disaccordo riguardante parti del CORSIA entro il 22 ottobre 2018 e, in secondo luogo, di notificare eventuali differenze tra le loro prassi nazionali e il CORSIA, nonché la data prevista di conformità, entro il 1° dicembre 2018.
- (11) Il CORSIA diventa applicabile nei confronti di un operatore aereo che produca emissioni annue di CO₂ superiori a 10 000 tonnellate, provenienti da voli internazionali effettuati da aeroplani con una massa massima certificata al decollo superiore a 5 700 kg, fatta eccezione per i voli umanitari, quelli del servizio medico e per attività antincendio.
- (12) Gli obblighi di monitoraggio, comunicazione e verifica previsti dal CORSIA diventano applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2019.
- (13) Dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2035 gli obblighi di compensazione stabiliti dal CORSIA diverranno applicabili nei confronti di un operatore aereo che effettui voli internazionali (definiti nella parte II, capitolo 1, punto 1.1.2, e nella parte II, capitolo 2, punto 2.1) fra gli Stati contraenti di cui al documento dell'ICAO di prossima pubblicazione, intitolato "*CORSIA States for Chapter 3 State Pairs*" ("Stati del CORSIA per le coppie di paesi di cui al capitolo 3").
- (14) È opportuno stabilire la posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione in risposta alla lettera agli Stati AN 1/17.14 – 18/78 dell'ICAO. Questo perché il CORSIA sarà tale da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa dell'Unione, in particolare sulla direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁸.
- (15) Considerati i progressi che il CORSIA consentirebbe di compiere a livello internazionale, non dovrebbe essere notificato alcun disaccordo ai sensi dell'articolo 90 della convenzione.
- (16) L'Unione appoggia pienamente gli sforzi intrapresi nell'ambito dell'ICAO per rendere il CORSIA operativo il prima possibile. Ai sensi della direttiva 2003/87/CE, la Commissione è in procinto di tradurre le modalità di monitoraggio, comunicazione e verifica del CORSIA in atti dell'UE che dovrebbero entrare in vigore entro il mese di gennaio 2019. Inoltre la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che valuti le modalità di recepimento di tali strumenti nel diritto dell'Unione. Il termine entro cui devono essere notificate eventuali differenze, in base alla lettera agli Stati AN 1/17.14 – 18/78 dell'ICAO, è troppo breve per consentire all'Unione di adottare adeguamenti da apportare al CORSIA entro tale scadenza. Pertanto, affinché l'ICAO tenga pienamente conto della situazione giuridica attuale a livello di Unione e dei lavori avviati nell'ambito del monitoraggio, della comunicazione e della verifica, in risposta alla lettera agli Stati AN 1/17.14-

⁸ 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 nell'Unione e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32).

18/78 gli Stati membri dovrebbero notificare eventuali differenze secondo quanto previsto nell'allegato della presente decisione.

- (17) L'articolo 28 *ter*, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2003/87/CE, riguarda il seguito da dare all'esito dei lavori a livello dell'ICAO. È opportuno informare quest'ultima in merito ai termini di tali disposizioni.
- (18) La posizione dell'UE deve essere espressa dagli Stati membri dell'Unione che sono membri dell'ICAO,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione in risposta alla lettera agli Stati, emessa il 20 luglio 2018 dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale con riferimento AN 1/17.14 – 18/78, è definita nell'allegato.

Articolo 2

Gli Stati membri dell'Unione che sono membri dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale esprimono la posizione di cui all'articolo 1.

Articolo 3

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente