

Bruxelles, 3.2.2017
COM(2017) 54 final

2017/0017 (COD)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
recante modifica della direttiva 2003/87/CE al fine di mantenere gli attuali limiti
dell'ambito di applicazione relativo alle attività di trasporto aereo e
introdurre alcune disposizioni in vista dell'attuazione di una misura mondiale
basata sul mercato a partire dal 2021

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2017) 30 final}

{SWD(2017) 31 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

Le emissioni di gas a effetto serra prodotte dalle attività di trasporto aereo sono in forte aumento. In assenza di ulteriori provvedimenti, si calcola che entro il 2050 le emissioni di biossido di carbonio (CO₂) generate dal trasporto aereo internazionale potrebbero raggiungere un livello pari a quattro volte quello del 2010. Numerosi studi dimostrano che le sole misure tecniche e operative — comprese le norme in materia di emissioni di CO₂ per gli aeromobili o l'impiego di biocarburanti sostenibili — non sono sufficienti a ridurre le emissioni del trasporto aereo. Risulta pertanto necessario, per far fronte al loro aumento, utilizzare misure basate sul mercato. Il forte aumento delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dal settore dell'aviazione rischia di compromettere gli sforzi compiuti dall'UE e a livello mondiale per affrontare efficacemente i cambiamenti climatici.

Nel 2008 l'UE ha affrontato per prima la questione delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dal trasporto aereo, inserendo i voli tra aerodromi situati nello Spazio economico europeo ("voli all'interno del SEE") e i voli tra aeroporti dello Spazio economico europeo (SEE) e gli aeroporti di paesi terzi ("voli all'esterno del SEE") nel sistema di scambio di quote di emissione dell'UE. Ciò è stato determinante per ottenere una convergenza di intenti in seno all'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale in merito all'adozione di una misura di portata mondiale basata sul mercato relativa al trasporto aereo internazionale, processo che ha avuto inizio nel 2013. Ciò ha inoltre consentito al settore dell'aviazione di dare il proprio contributo all'obiettivo dell'UE di ridurre, entro il 2020, le emissioni del 20% rispetto ai livelli del 1990. In attesa di un accordo in seno all'ICAO e per promuovere la messa a punto da parte dell'ICAO di una misura di portata mondiale per disciplinare le emissioni del trasporto aereo internazionale, l'UE ha temporaneamente limitato (fino al 2016) ai soli voli all'interno del SEE il campo di applicazione del sistema ETS dell'UE, attendendo le decisioni dell'ICAO per estenderlo eventualmente anche ai voli all'esterno del SEE. In mancanza di modifiche alla direttiva sul sistema ETS dell'UE, quest'ultimo riassumerà automaticamente la sua applicazione completa a partire dal 2017.

Nell'ottobre 2014 il Consiglio europeo ha adottato il quadro strategico 2030 per il clima e l'energia. L'obiettivo vincolante di riduzione globale delle emissioni nazionali di gas a effetto serra di almeno il 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 è un elemento centrale del quadro per il 2030. Per conseguire tale obiettivo nel modo più efficace in termini di costi, i settori coperti dal sistema di scambio di quote di emissione dell'UE dovranno ridurre le proprie emissioni del 43% rispetto ai livelli del 2005, mentre i settori non coperti dall'ETS dovranno diminuire le proprie emissioni del 30% rispetto al 2005. Ciò ha consentito all'UE di presentare il proprio contributo nel quadro dell'accordo di Parigi, contributo che coinvolge tutti i settori economici, ivi comprese le emissioni prodotte dal settore aereo. L'UE si è impegnata a contribuire debitamente sia all'obiettivo climatico previsto dall'accordo di Parigi di mantenere il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e a proseguire gli sforzi per limitare a 1,5 gradi Celsius l'aumento della temperatura, che all'obiettivo indicativo fissato dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale in base al quale le emissioni mondiali nette di CO₂ derivanti dal trasporto aereo internazionale non dovrebbero superare i livelli del 2020 ("crescita neutra in termini di emissioni di carbonio" o GNC 2020).

Nell'ottobre 2016 in occasione della sua 39^a assemblea, l'ICAO ha adottato una risoluzione su una misura mondiale basata sul mercato (GMBM) per affrontare a livello mondiale l'aumento

delle emissioni del trasporto aereo internazionale a partire dal 2021 attraverso un sistema di compensazione e rispettare l'obiettivo indicativo di stabilizzare le emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale ai livelli del 2020. Nel corso della prima fase di applicazione della GMBM (2021-2026), la partecipazione alla misura sarà espressamente facoltativa. Tutti i paesi che possiedono un settore aereo sviluppato saranno invece tenuti ad applicare la GMBM a partire dall'inizio della seconda fase, nel 2027. L'UE e i suoi Stati membri hanno espresso l'intenzione di applicare la GMBM già durante la fase facoltativa. Mentre sull'obiettivo indicativo e sulla natura compensativa della GMBM non vi è dissenso, un certo numero di aspetti importanti della GMBM, cruciali per la sua efficacia e per l'integrità dell'ambiente dal punto di vista del clima, devono ancora essere chiariti e concordati in seno all'ICAO, prima che la GMBM possa essere attuata nel 2021. Eventuali ritardi nel trovare un accordo su questi aspetti rischiano di ritardare l'entrata in vigore della GMBM. Ciò comporterebbe inoltre il rischio di ritardare il recepimento nella legislazione nazionale da parte degli Stati, fase che rappresenta una tappa fondamentale, in quanto l'attuazione concreta della GMBM dipende da tali interventi a livello nazionale e regionale.

La legislazione in vigore impone alla Commissione di valutare le conclusioni della 39^a assemblea dell'ICAO e, alla luce di queste, di riesaminare il campo d'applicazione del sistema ETS dell'UE per quanto riguarda i voli da e verso il SEE. In mancanza di modifiche della legislazione attuale, tornerebbe in vigore il campo di applicazione originario dell'ETS (che comprendeva i voli al di fuori del SEE). In vista dell'accordo sulla GMBM in seno all'ICAO e del sostegno dell'UE alla conclusione di tale accordo e alla sua rapida applicazione e considerando l'intenzione dell'UE di attuare la GMBM a partire dal 2021, si ritiene necessario riesaminare la normativa relativa al sistema ETS dell'UE.

Per imprimere un ulteriore slancio al dibattito internazionale sulle norme e sulle misure di gestione che devono ancora essere adottate per attuare la GMBM, si propone di mantenere, per il sistema ETS dell'UE, un campo di applicazione ridotto (vale a dire, limitato ai voli tra aerodromi situati all'interno del SEE, come previsto dal regolamento n. 421/2014) anche dopo il 2016. Quando vi sarà maggiore chiarezza sulla natura e sul contenuto degli strumenti giuridici adottati dall'ICAO per l'attuazione della GMBM e sulle intenzioni dei nostri partner internazionali in materia, si procederà ad un'ulteriore valutazione e ad un riesame del sistema ETS dell'UE per il periodo successivo al 2020. Ciò consentirà inoltre di tenere debitamente conto della necessaria coerenza con l'impegno che coinvolge tutti i settori economici assunto dall'UE nel quadro dell'accordo di Parigi e con il relativo obiettivo di ridurre, entro il 2030, le emissioni interne di gas a effetto serra del 40% rispetto ai livelli del 1990.

Per garantire la certezza del diritto necessaria per conformarsi al sistema ETS nel 2017, è importante che questa proposta venga concordata tra il Parlamento europeo e il Consiglio in tempi brevi e idealmente entro la fine del 2017.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La presente proposta non altera nel complesso l'approccio delle disposizioni attualmente in vigore nei settori che rientrano nel campo di applicazione del sistema ETS dell'UE, tenendo debitamente conto dei futuri ulteriori sviluppi che l'ICAO saprà imprimere, in particolare per quanto riguarda un accordo in merito alla GMBM. Il Consiglio europeo ha esplicitamente richiesto il mantenimento dell'attuale architettura politica del sistema ETS dell'UE ed ha fornito orientamenti su aspetti specifici da affrontare nel periodo compreso tra il 2021 e il 2030. In linea con gli orientamenti ricevuti, nel luglio 2015 la Commissione europea ha avanzato una proposta legislativa di revisione del sistema ETS dell'UE relativo agli impianti fissi per il periodo dopo il 2020. Con tale proposta non sono però state affrontate le questioni

relative alla copertura del settore aereo da parte del sistema ETS dell'UE, in quanto non si è ritenuto opportuno procedere in tal senso prima della 39^a assemblea dell'ICAO dell'ottobre 2016. Ora, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo, la presente proposta riguardante le emissioni del trasporto aereo conferma l'approccio del sistema ETS dell'UE in materia di emissioni del settore aereo, che si concentra sui voli intraeuropei. La presente proposta è complementare al più ampio riesame del sistema ETS proposto dalla Commissione nel luglio 2015 e attualmente oggetto della procedura di codecisione.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La proposta prevede l'attuazione di una parte del quadro strategico 2030 per il clima e l'energia come elemento chiave nel contesto della costruzione di un'Unione dell'energia resiliente con una politica lungimirante in materia di clima. Per contribuire al conseguimento dei diversi obiettivi concordati dal Consiglio europeo, sono già state elaborate proposte legislative complementari che dovrebbero facilitare il raggiungimento degli obiettivi climatici ETS e non ETS. Inoltre, la strategia della Commissione per l'aviazione e la strategia sulla mobilità a basse emissioni prendono in esame alcuni interventi per ridurre ulteriormente le emissioni di gas a effetto serra nel settore dei trasporti, nell'ambito di un più ampio impegno di decarbonizzazione assunto dall'UE e degli sforzi intrapresi, anche per il periodo fino al 2030.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

Gli articoli da 191 a 193 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) confermano e precisano le competenze dell'UE in materia di cambiamento climatico. La base giuridica della presente proposta è l'articolo 192 del TFUE.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

La direttiva sul sistema ETS dell'UE è uno strumento di politica dell'UE già in vigore e la cui validità si protrarrà oltre il 2020. Conformemente al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, gli obiettivi della proposta che modifica tale strumento possono essere raggiunti solo tramite una proposta della Commissione a livello di UE.

Agire a livello dell'UE o, se possibile, a livello globale, è più efficiente che agire a livello di Stato membro, a causa degli effetti transfrontalieri dei cambiamenti climatici e della natura in gran parte transnazionale del settore aereo. Un'azione a livello di UE consentirà di conseguire in maniera più efficace gli obiettivi nazionali e internazionali dell'UE in materia di clima e di assicurare l'attuazione armonizzata della GMBM nell'UE. In tal modo, sarà garantito un adeguato contributo del settore dell'aviazione alla riduzione dell'impatto del cambiamento climatico, assicurando al contempo la competitività internazionale del settore dell'aviazione dell'UE e il mantenimento di condizioni di parità nel mercato interno dell'UE.

- **Proporzionalità**

La proposta è conforme al principio di proporzionalità in quanto non va al di là di quanto sia necessario per riuscire ad adottare gli obiettivi di riduzione dei gas a effetto serra per il 2020 e il 2030 in modo efficace rispetto ai costi, assicurando al tempo stesso il corretto funzionamento del mercato interno ed agevolando il completamento delle norme di attuazione della GMBM.

- **Scelta dell'atto giuridico**

La presente proposta di regolamento fa seguito al regolamento (UE) n. 421/2014, che è stato adottato dopo l'assemblea dell'ICAO del 2013. Come nel caso del regolamento (UE) n. 421/2014, è importante che questa proposta sia approvata rapidamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, in modo da essere adottata entro i termini previsti per il rispetto degli obblighi di conformità previsti dal sistema ETS dell'UE, che scadono a marzo e aprile 2018. In assenza di una revisione, il campo di applicazione dell'ETS tornerà ad essere quello previsto inizialmente. Di conseguenza, la presente proposta dovrebbe essere adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio ed entrare in vigore entro l'inizio del 2018, in modo da garantire certezza e chiarezza del diritto per gli operatori aerei che dovrebbero altrimenti restituire le quote per tutte le loro emissioni da e verso paesi terzi entro il 30 aprile 2018, come prevede la direttiva 2003/87/CE.

Considerando il poco tempo a disposizione, si ritiene che il modo migliore per garantire l'efficacia della proposta sia attraverso un regolamento. I regolamenti, essendo direttamente applicabili in tutti gli Stati membri e vincolanti in tutti i loro elementi, rappresentano lo strumento più adatto per conseguire un'attuazione tempestiva ed uniforme delle modifiche in vista delle scadenze dei termini per conformarsi per l'anno 2017, che cadono nei mesi di marzo e aprile 2018.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLA CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex-post/controlli dell'adeguatezza della legislazione in vigore**

Nel contesto del riesame del sistema ETS dell'UE per il periodo 2021-2030, è stata effettuata, nel quadro della valutazione d'impatto, una valutazione dell'attuale direttiva ETS, i cui risultati sono stati integrati nella valutazione delle opzioni strategiche. Non è invece stata realizzata alcuna valutazione ex-post né una verifica dell'adeguatezza per quanto riguarda specificamente il sistema ETS dell'EU relativo al trasporto aereo, dal momento che quest'ultimo non è mai stato attuato nella sua forma completa, come inizialmente previsto. Gli emendamenti riguardanti il campo di applicazione del sistema ETS dell'UE relativo al trasporto aereo sono stati elaborati sulla base di valutazioni approfondite volte a dissipare i timori espressi e a tenere conto delle critiche sollevate in relazione alla misura nella sua forma inizialmente proposta, garantendo nel contempo la parità di trattamento di tutti gli operatori attivi sulle stesse rotte. La valutazione d'impatto del 2013¹ che accompagna la proposta di

¹ SWD(2013)430 final.

regolamento (UE) n. 421/2014, così come la valutazione d'impatto che correda la presente proposta, unitamente alle relazioni sul mercato del carbonio elaborate dalla Commissione e i piani d'azione dell'UE che la Commissione ha presentato all'ICAO, rappresentano un'effettiva valutazione ex post e una verifica dell'adeguatezza dell'efficacia e del funzionamento della direttiva concernente il sistema ETS dell'UE per quanto riguarda il trasporto aereo, che risulta adeguata.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

In previsione del riesame del sistema ETS dell'UE che avrebbe fatto seguito all'assemblea dell'ICAO del 2016 è stata organizzata per 12 settimane, tra il 7 marzo e il 30 maggio, una consultazione pubblica online. Nel complesso, la maggior parte dei gruppi di portatori di interessi ha evidenziato la necessità di fissare obiettivi ambiziosi di riduzione delle emissioni del settore aereo internazionale, riconoscendo che le misure basate sul mercato sono strumenti adeguati per ridurre le emissioni prodotte dal traffico aereo internazionale. Tuttavia, sono state espresse opinioni divergenti in relazione al livello di ambizione auspicabile e ai meccanismi specifici da impiegare per ridurre le emissioni. Mentre alcuni portatori di interessi ritengono che il sistema ETS dell'UE dovrebbe continuare a funzionare mantenendo l'attuale campo di applicazione all'interno del SEE anche dopo il 2017, altri sono del parere che esso dovrebbe riassumere il campo di applicazione completo (che comprende i voli da e verso i paesi terzi). Molti partecipanti alla consultazione hanno sottolineato che le opzioni relative all'ETS dell'UE dopo il 2020 sarebbero dipese dal livello di ambizione, dalla natura, dal campo di applicazione e dall'integrità ambientale e dall'efficacia dell'accordo raggiunto in occasione dell'assemblea dell'ICAO del 2016. La Commissione continuerà ad adoperarsi per intrattenere contatti costruttivi, sia bilaterali che multilaterali, con i portatori di interessi e i paesi terzi.

- **Assunzione e uso di perizie**

Per quanto riguarda le proiezioni relative alle emissioni globali di gas a effetto serra, la valutazione d'impatto si è basata sull'Environmental Programme's Emission Gap Report 2015 delle Nazioni Unite e sulla quinta relazione di valutazione del gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC). Per quanto riguarda le proiezioni sulle emissioni di gas a effetto serra nell'UE sono stati utilizzati i dati riportati nelle relazioni dell'Agenzia europea dell'ambiente. Lo studio si è inoltre basato su dati pertinenti presenti nelle relazioni ambientali dell'ICAO, in particolare per quanto riguarda le emissioni e le previsioni in materia di emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale e le potenzialità di riduzione di tali emissioni mediante l'adozione di misure tecniche e operative. Per la modellizzazione e l'analisi econometrica sono stati usati i dati relativi alla crescita prevista del settore aereo contenuti nelle relazioni ambientali dell'ICAO.

- **Valutazione d'impatto**

Nella valutazione d'impatto sono state esaminate diverse opzioni, sia per il periodo precedente al 2020 che per il periodo a partire dal 2021. Per il periodo precedente al 2020, sono state valutate e messe a confronto con i parametri di riferimento (campo di applicazione completo) la proroga del campo di applicazione limitato all'interno del SEE e un'alternativa che copre

tutti i voli in partenza dal SEE. Per il periodo successivo al 2020, tutte le opzioni presuppongono che la GMBM coprirà i voli da e verso i paesi terzi. Un'opzione ipotizza anche che le emissioni all'interno del SEE siano compensate dalla GMBM, mentre un'altra si basa sul mantenimento degli obblighi previsti dal sistema ETS dell'UE per i voli all'interno del SEE. Le opzioni intermedie considerano la possibilità di modificare il sistema ETS dell'UE applicabile ai voli all'interno del SEE per ottenere un certo grado di allineamento con la GMBM (con il sistema ETS dell'UE ancora utilizzato in un'ottica di compensazione delle emissioni) o una combinazione di entrambi i sistemi (con il sistema ETS dell'UE che copre le emissioni che non rientrano nel campo di applicazione della GMBM).

La valutazione d'impatto indica che l'opzione più appropriata per il periodo 2017-2020 è il mantenimento dell'attuale ambito di applicazione del sistema ETS (interno al SEE) e lo slittamento all'orizzonte 2020 del contributo previsto del settore aereo. Tale azione sarebbe inoltre accolta favorevolmente dai paesi terzi e darebbe all'ICAO uno stimolo per mettere a punto le norme necessarie che ancora mancano in vista dell'attuazione della GMBM. Ciò risulterebbe realizzabile a costi amministrativi molto contenuti, considerato che il sistema è già in vigore e viene rispettato da tutti. L'azione di mitigazione a livello mondiale delle emissioni del settore sarebbe ottimizzata dall'effettiva attuazione della GMBM a partire dal 2021, come previsto.

Nella valutazione d'impatto sono state esaminate anche diverse opzioni per gli scenari post-2020, per ognuna delle quali si è analizzato se e in quale misura essa avrebbe contribuito a raggiungere gli obiettivi climatici dell'UE per il 2030. Tuttavia, considerate le incertezze che tuttora ostacolano l'attuazione concreta della GMBM, si ritiene che sia prematuro adottare in questa fase una decisione sul regime post 2020. La Commissione rimane comunque pronta ad esaminare la situazione in tempo utile, ovvero prima dell'adozione prevista della GMBM.

- **Adeguatezza normativa e semplificazione**

Allo scopo di alleggerire i compiti amministrativi a carico dei piccoli operatori aerei, l'esenzione che riguarda gli operatori aerei non commerciali le cui emissioni sono inferiori a 1 000 tonnellate di CO₂ all'anno dovrebbe essere prorogata di altri 10 anni.

- **Diritti fondamentali**

La proposta rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, essa contribuisce a promuovere l'obiettivo di un livello elevato di tutela ambientale secondo il principio dello sviluppo sostenibile, come previsto dall'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non ha nessuna incidenza sul bilancio.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Sulla scia dei progressi registrati nella 39^a assemblea dell'ICAO e per imprimere un ulteriore impulso verso l'attuazione di una GMBM in grado di far concretamente fronte al problema delle emissioni del trasporto aereo internazionale a partire dal 2021, si propone di apportare alcune modifiche alle attività di trasporto aereo che rientrano nel campo di applicazione del sistema ETS dell'UE. Si propone di prorogare al di là del 2016 l'attuale impostazione nell'applicazione del sistema ETS dell'UE prevista dal regolamento n. 421/2014, almeno fino a quando non vi sarà sufficiente chiarezza circa la natura e il contenuto degli strumenti giuridici adottati dall'ICAO per l'attuazione della GMBM, in modo che la Commissione abbia la possibilità di svolgere ulteriori valutazioni e riesaminare il sistema ETS dell'UE per il periodo successivo al 2020. In base a tale approccio, le assegnazioni agli operatori aerei a partire dal 2017 sarebbero le stesse del 2016. Tali disposizioni dovrebbero applicarsi già alle assegnazioni del 2017. Pertanto, l'attuazione dell'ETS dell'UE di tale anno, in attesa dell'entrata in vigore della modifica, dovrebbe essere, nella misura del possibile, coerente con la modifica e in linea con il risultato finale auspicato del processo di codecisione.

La presente proposta è intesa a prolungare l'impatto ambientale del sistema ETS dell'UE, attualmente estremamente positivo, che consente di ridurre le emissioni di circa 17 milioni di tonnellate CO₂ all'anno. Ciò significa che all'interno dello Spazio economico europeo il settore aereo contribuisce come ogni altro settore economico agli sforzi volti alla riduzione delle emissioni interne. Permettendo all'UE di continuare a realizzare riduzioni sostanziali delle emissioni del trasporto aereo tramite il sistema ETS dell'UE, in linea con gli obiettivi climatici dell'UE, la proposta fornisce uno stimolo a proseguire ai lavori all'interno dell'ICAO in vista dell'effettiva adozione e applicazione della GMBM, per ottimizzare gli effetti di mitigazione a livello mondiale. La clausola relativa al riesame rappresenta un segnale positivo per quanto riguarda l'intenzione dell'UE di applicare la GMBM.

- **Articolo 1 che modifica la direttiva 2003/87/CE**

La proposta prevede la modifica dell'articolo 28 *bis* della direttiva, l'aggiunta di altri due articoli (28 *ter* e 28 *quater*) e la modifica del suo allegato I.

Articolo 28 *bis*

Vengono introdotte modifiche all'articolo 28 *bis* della direttiva sul sistema ETS dell'UE per quanto riguarda le deroghe applicabili in vista dell'attuazione di un accordo internazionale che introduce una misura mondiale unica basata sul mercato. Seguendo lo stesso approccio adottato nel quadro del regolamento (UE) n. 421/2014 per il periodo 2013-2016, la direttiva sul sistema ETS dell'UE non viene applicata ai voli da e per le regioni ultraperiferiche e i paesi terzi dopo il 2016, mentre i voli tra gli aerodromi del SEE continuano a rientrare nel suo campo di applicazione. Considerato che l'ambito d'applicazione rimane uguale a quello del 2016, il numero di quote gratuite ricevute dagli operatori aerei continuerà ad essere lo stesso del 2016, e sarà proporzionale all'attività all'interno del SEE, mentre il fattore di riduzione lineare applicabile a tutti i settori previsto dalla direttiva sul sistema ETS dell'UE si applicherà solo a partire dal 2021. Le assegnazioni di quote provenienti dalla riserva speciale dovrebbero essere trattate allo stesso modo e il loro rilascio deve essere quindi adattato proporzionalmente al campo di applicazione limitato ai voli all'interno del SEE. Le quantità da mettere all'asta dovrebbero inoltre continuare a essere le stesse del 2016. Il sistema si applicherà ai voli con i paesi con i quali viene raggiunto un accordo bilaterale che prevede un collegamento tra i sistemi di limitazione e di scambio (sistemi "cap and trade") e soltanto conformemente a tale accordo.

Articolo 28 *ter*

Viene introdotto un nuovo articolo — l'articolo 28 *ter* — nella direttiva sul sistema ETS dell'UE, in vista dell'attuazione di una misura mondiale basata sul mercato a partire dal 2021. L'articolo prevede che la Commissione trasmetta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sugli sviluppi internazionali che hanno rilevanza ai fini dell'attuazione della GMBM, nonché sulle iniziative adottate in proposito dai paesi terzi. In base a tale articolo, la Commissione è tenuta ad esaminare le modalità di recepire nel diritto dell'Unione gli strumenti pertinenti messi a punto dall'ICAO attraverso un riesame della direttiva sul sistema ETS dell'UE. Tale riesame potrà essere accompagnato da proposte legislative, se del caso.

Articolo 28 *quater*

Sempre in vista dell'attuazione della GMBM, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati che predispongano procedure adeguate di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni applicabili agli operatori aerei, al fine di attuare la misura mondiale basata sul mercato in corso di elaborazione da parte dell'ICAO.

Allegato I

L'allegato I della direttiva 2003/87/CE viene modificato estendendo dal 2020 al 2030 l'esenzione per gli operatori aerei non commerciali le cui emissioni annue di CO₂ sono inferiori a 1 000 tonnellate all'anno. L'esenzione si è di fatto dimostrata una misura efficace, avendo alleggerito notevolmente gli oneri amministrativi necessari per attuare l'ETS dell'UE e continuando nel contempo a rendere possibili sostanziali riduzioni delle emissioni tramite il sistema ETS dell'UE. L'esenzione ha ridotto di circa 2 200 il numero di operatori aerei regolamentati dagli Stati membri, responsabili soltanto dello 0,2% delle emissioni.

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante modifica della direttiva 2003/87/CE al fine di mantenere gli attuali limiti dell'ambito di applicazione relativo alle attività di trasporto aereo e introdurre alcune disposizioni in vista dell'attuazione di una misura mondiale basata sul mercato a partire dal 2021

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 192, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo²,

visto il parere del Comitato delle regioni³,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) Nel corso della 21^a conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), tenutasi a Parigi dal 30 novembre al 12 dicembre 2015, è stato concluso un accordo sul rafforzamento della risposta mondiale ai cambiamenti climatici. L'accordo di Parigi stabilisce, tra l'altro, un obiettivo a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura mondiale ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e di continuare ad adoperarsi per mantenerlo a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali. L'accordo di Parigi è stato approvato per conto dell'Unione con la decisione 2016/1841/UE del Consiglio. L'accordo di Parigi è entrato in vigore il 4 novembre 2016. Per conseguire l'obiettivo dell'accordo di Parigi, le parti contraenti prepareranno, comunicheranno e manterranno i contributi successivi determinati a livello nazionale.
- (2) Gli obiettivi ambientali dell'Unione di cui all'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sono la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana e la 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.

² GU C , , pag. .

³ GU C , , pag. .

- (3) Il Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014 ha fissato un obiettivo vincolante di riduzione interna in tutti i settori economici di almeno il 40% delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, rispetto al 1990. Nella riunione del Consiglio del 6 marzo 2015 è stato formalmente approvato tale obiettivo quale contributo previsto determinato a livello nazionale dell'Unione e dei suoi Stati membri. Le conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2014 prevedevano che l'obiettivo sarebbe stato raggiunto collettivamente dall'Unione europea nel modo più efficiente possibile rispetto ai costi, con riduzioni delle emissioni sia nei settori ETS sia in quelli non ETS, pari rispettivamente al 43% e al 30% rispetto al 2005 entro il 2030. È opportuno che tutti i settori dell'economia contribuiscano al conseguimento di tale riduzione.
- (4) L'Unione e i suoi Stati membri sono impegnati nella promozione di accordi internazionali volti a ridurre l'impatto delle emissioni di gas a effetto serra provenienti dal trasporto aereo fin dal 1997 e nel 2008 si sono dotati di leggi per limitare gli effetti dei cambiamenti climatici determinati dalle attività di trasporto aereo attraverso il sistema di scambio di emissioni dell'UE (il sistema ETS dell'UE), in vigore dal 2005. Per stimolare i lavori a livello dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO), l'Unione ha adottato per due volte deroghe, limitate nel tempo, al sistema ETS dell'UE in modo da limitare gli obblighi di conformità alle sole emissioni prodotte dai voli tra aerodromi situati nello Spazio economico europeo (SEE), garantendo il pari trattamento di tutti gli operatori attivi sulla stessa rotta, a prescindere dalla sede operativa. L'ultima deroga al sistema ETS dell'UE, introdotta con il regolamento (UE) n. 421/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, ha limitato gli obblighi di conformità ai voli all'interno del SEE tra il 2013 e il 2016 senza però escludere la possibilità di modificare, in seguito al riesame previsto del regolamento, l'ambito di applicazione del sistema, facendovi rientrare, a partire dal 1° gennaio 2017, le attività da e per gli aerodromi situati al di fuori del SEE.
- (5) Alla luce della risoluzione adottata in occasione della 39^a assemblea dell'ICAO nell'ottobre 2016 relativa all'applicazione di una misura mondiale basata sul mercato a partire dal 2021 per compensare le emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale superiori ai livelli del 2020, si ritiene opportuno prorogare l'attuale deroga, in attesa di ulteriori progressi relativi alla progettazione e all'attuazione della misura mondiale basata sul mercato. L'adozione da parte dell'ICAO delle norme e delle pratiche raccomandate volte ad integrare la risoluzione e a consentire l'attuazione del sistema mondiale è prevista per il 2018. Tuttavia, l'effettiva operatività richiederà opportuni interventi a livello nazionale da parte dei membri dell'ICAO. L'ICAO dovrà inoltre mettere a punto le modalità di gestione, delle quali dovrà far parte un sistema di registrazione. In tale contesto, è opportuno prorogare l'attuale deroga agli obblighi previsti dal sistema ETS dell'UE per i voli da e per i paesi terzi, fatto salvo il riesame finalizzato all'attuazione del regime proposto dall'ICAO, in modo da stimolare la prosecuzione dei lavori in seno all'ICAO e facilitare l'attuazione concreta del regime proposto. Come risultato della proroga della deroga, la quantità di quote da mettere all'asta o da rilasciare gratuitamente, anche attingendo alla riserva speciale, dovrebbe corrispondere a quella del 2016 e essere proporzionale alla riduzione dell'obbligo di restituzione.
- (6) Dal momento che le principali caratteristiche della misura mondiale basata sul mercato devono ancora essere messe a punto e che l'attuazione di tale misura dipende dalla legislazione nazionale degli Stati membri e delle regioni, si ritiene opportuno procedere ad un riesame allorquando vi sarà sufficiente chiarezza circa la natura e il contenuto di tali strumenti giuridici prima del varo della misura mondiale basata sul

mercato proposta dall'ICAO e di trasmettere la relativa relazione al Parlamento europeo e al Consiglio. Tale relazione dovrebbe descrivere le eventuali norme o gli altri strumenti adottati dall'ICAO, le azioni intraprese dai paesi terzi al fine di attuare la misura mondiale basata sul mercato da applicare alle emissioni a partire dal 2021 ed altri eventuali sviluppi pertinenti a livello internazionale (ad esempio, le norme elaborate nel quadro dell'UNFCCC e dell'accordo di Parigi sui mercati e la contabilizzazione del carbonio). La relazione dovrebbe soffermarsi anche sulle modalità di recepimento di tali strumenti nel diritto dell'Unione, mediante una revisione del sistema ETS dell'UE e tenere eventualmente conto delle norme applicabili ai voli all'interno del SEE. Essa dovrebbe essere corredata da un'opportuna proposta al Parlamento europeo e al Consiglio volta a garantire il contributo del settore dell'aviazione all'impegno dell'Unione di riduzione delle emissioni a effetto serra entro il 2030, che riguarda tutti i settori economici.

- (7) Per poter adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo, dovrebbe essere delegato alla Commissione il potere di adottare atti conformemente all'articolo 290 del trattato, al fine di predisporre procedure adeguate di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni applicabili agli operatori aerei, allo scopo di attuare la misura mondiale basata sul mercato in corso di elaborazione da parte dell'ICAO. È di particolare importanza che durante i lavori preparatori la Commissione svolga adeguate consultazioni, anche a livello di esperti, nel rispetto dei principi stabiliti nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 13 aprile 2016. In particolare, al fine di garantire la parità di partecipazione alla preparazione degli atti delegati, il Parlamento europeo e il Consiglio ricevono tutti i documenti contemporaneamente agli esperti degli Stati membri e i loro esperti hanno sistematicamente accesso alle riunioni dei gruppi di esperti della Commissione incaricati della preparazione di tali atti delegati.
- (8) A fini di semplificazione e allo scopo di alleggerire i compiti amministrativi a carico dei piccoli operatori aerei, si dovrebbe continuare a ritenere, per un ulteriore periodo di dieci anni, che gli operatori aerei non commerciali le cui emissioni sono inferiori a 1 000 tonnellate di CO₂ rispettano i requisiti della direttiva 2003/87/CE. Durante tale periodo dovrebbero essere elaborate misure volte a garantire che in futuro tutti gli operatori contribuiscano alla riduzione delle emissioni.
- (9) È essenziale garantire agli operatori aerei e alle autorità nazionali la certezza del diritto in vista della scadenza per la restituzione fissata al 30 aprile 2018, di cui alla direttiva 2003/87/CE. Pertanto, è opportuno che il presente regolamento si applichi a partire dal giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.
- (10) È opportuno pertanto modificare di conseguenza la direttiva 2003/87/CE,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

La direttiva 2003/87/CE è così modificata:

- (1) l'articolo 28 *bis* è così modificato:
 - (a) il paragrafo 1 è così modificato:
 - i. le lettere a) e b) sono sostituite da quanto segue:

- (a) tutte le emissioni prodotte dai voli da o per gli aerodromi situati in paesi non appartenenti allo Spazio economico europeo (SEE) in ogni anno civile a partire dal 1° gennaio 2013 sulla base del riesame di cui all'articolo 28 *ter*".
- (b) tutte le emissioni prodotte dai voli tra un aerodromo situato in una delle regioni ultraperiferiche di cui all'articolo 349 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e un altro aerodromo situato in un'altra regione del SEE in ogni anno civile dal 1° gennaio 2013 sulla base del riesame di cui all'articolo 28 *ter*".
 - ii. la lettera c) è soppressa;
- (b) il paragrafo 2 è così modificato:
 - i. il primo comma è sostituito dal seguente:

"A partire dal 1° gennaio 2017, in deroga agli articoli da 3 *quinqüies* a 3 *septies* e fino all'entrata in vigore delle modifiche adottate in base al riesame di cui all'articolo 28 *ter*, agli operatori aerei è assegnato ogni anno un numero di quote che corrisponde a quello del 2016. A partire dal 2021 tale numero sarà soggetto all'applicazione del fattore lineare di cui all'articolo 9."
 - ii. Il terzo comma è soppresso;
- (c) il paragrafo 4 è sostituito dal seguente:

"4. In deroga all'articolo 3 *quinqüies*, paragrafo 3, il numero di quote che ogni Stato membro deve mettere all'asta a partire dal 1° gennaio 2013 è ridotto in modo da corrispondere alla quota di emissioni a esso attribuite per il trasporto aereo dai voli ai quali non si applica la deroga di cui al paragrafo 1, lettere a) e b), del presente articolo.";
- (d) il paragrafo 7 è sostituito dal seguente:

"Il paragrafo 1 si applica ai paesi con i quali è stato raggiunto un accordo ai sensi dell'articolo 25 o 25 *bis*, solo conformemente ai termini di tale accordo".
- (2) Sono inseriti i seguenti articoli 28 *ter* e 28 *quater*:

"Articolo 28 ter

Relazioni della Commissione sull'attuazione della misura mondiale basata sul mercato dell'ICAO

1. La Commissione trasmetterà al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione relativa alle eventuali norme o agli altri strumenti giuridici messi a punto dall'ICAO, alle misure nazionali adottate dai paesi terzi al fine di attuare la misura mondiale basata sul mercato da applicare alle emissioni a partire dal 2021 e ad altri pertinenti sviluppi internazionali.
2. La relazione dovrebbe presentare e valutare alcune modalità di recepimento di tali strumenti ICAO nel diritto dell'Unione mediante revisione della presente direttiva. La relazione prenderà inoltre in esame le norme applicabili relative ai voli all'interno dello Spazio economico europeo (SEE), se opportuno.
3. La relazione può essere corredata, se opportuno, di proposte al Parlamento europeo e al Consiglio di modifica, soppressione, proroga o sostituzione delle deroghe di cui

all'articolo 28 *bis*, coerenti con l'impegno dell'UE di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030.

Articolo 28 quater

Disposizioni in materia di monitoraggio, comunicazione e verifica relative alla misura mondiale basata sul mercato

1. La Commissione adotta opportune disposizioni finalizzate al monitoraggio, alla comunicazione e alla verifica delle emissioni allo scopo di attuare la misura mondiale basata sul mercato in corso di elaborazione da parte dell'ICAO. Tali disposizioni si basano sugli stessi principi del regolamento di cui all'articolo 14, paragrafo 1, e prevedono che le relazioni sulle emissioni presentate siano verificate a norma dell'articolo 15.
2. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati ai sensi dell'articolo [23]."
- (3) Alla lettera k) dell'allegato I, l'anno "2020" è sostituito dall'anno "2030".

Articolo 2

Il presente regolamento entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente