

**SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 80/2013**  
**dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo**  
**sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

<b>TITOLO:</b>	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 525/2013 per quanto riguarda l'attuazione tecnica del protocollo di Kyoto alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici		
<b>NUMERO ATTO</b>	<a href="#">COM (2013) 769 def.</a>		
<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2013/0377 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	06/11/2013		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	08/11/2013		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	06/01/2014		
<b>ASSEGNATO IL</b>	18/11/2013		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	13 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	17/12/2013
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	10/12/2013
<b>OGGETTO</b>	Al fine di adempiere agli impegni previsti dal secondo periodo di attuazione del protocollo di Kyoto, la proposta di Regolamento, che modifica il Regolamento vigente (UE) n. <a href="#">525/2013</a> sul monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas serra, modifica la base giuridica che consente alla Commissione di adottare atti non legislativi che integrano nel diritto dell'Unione regole concernenti elementi non essenziali per la contabilizzazione delle unità di Kyoto dopo il 2012. In particolare la modifica consentirà di adeguare il sistema di contabilità delle emissioni e dei registri nazionali.		
<b>BASE GIURIDICA</b>	La proposta si basa sull'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che definisce gli obiettivi dell'Unione in materia ambientale, e sull'articolo 192 che stabilisce le modalità con cui il Parlamento e il Consiglio adottano le decisioni relative. La proposta si basa anche sull'articolo 290 del TFUE che permette al legislatore di delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo.		
<b>PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ</b>	È assente una specifica valutazione in merito da parte della Commissione europea, pur obbligatoria ai sensi dell'art. 5 del		

Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona. Sussiste pertanto una violazione dell'obbligo di motivazione della proposta, potenzialmente rilevante al fine di una contestazione, sotto il profilo formale, del principio di sussidiarietà.

Il documento, peraltro, appare conforme al principio di sussidiarietà, inteso in senso sostanziale, in termini di:

necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione: l'attuazione del protocollo di Kyoto dopo il 2012 richiede una serie di norme di esecuzione tecnica che devono essere adottate al livello dell'Unione, la quale ha assunto un impegno congiunto ad adempiere agli impegni previsti dal secondo periodo del protocollo di Kyoto. La relazione del Governo afferma la conformità della proposta al principio di sussidiarietà.

valore aggiunto per l'Unione la decisione dell'Unione europea di aderire a un secondo periodo di impegni del protocollo di Kyoto costituisce una priorità della politica climatica ed energetica europea e dell'azione internazionale dell'Unione ai fini della definizione di un nuovo accordo globale sul clima post-Kyoto.

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. La relazione del Governo afferma la conformità della proposta al principio di proporzionalità.

## **ANNOTAZIONI:**

### **Contesto della proposta**

Il Governo ha trasmesso, ai sensi dell'art.6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare.

Il 6 novembre 2013 la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa che consentirà all'Unione europea di ratificare ufficialmente il secondo periodo di impegno (2013-2020) del protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici. L'UE, gli Stati membri e l'Islanda si sono impegnati a ridurre del 20% le emissioni complessive di gas a effetto serra rispetto al livello del 1990 o degli altri anni di riferimento scelti.<sup>1</sup> L'impegno a diminuire le emissioni è in linea con gli obiettivi del pacchetto legislativo sul clima e l'energia del 2009, in particolare il [sistema di scambio delle quote di emissioni dell'UE](#) (ETS dell'UE) e la [decisione sulla ripartizione degli oneri](#) per il periodo 2013-2020,<sup>2</sup> e va di pari passo con le misure di riduzione decise a livello di UE e di Stati membri.

La proposta è stata presentata in Consiglio nel corso della riunione del Gruppo Ambiente lo scorso 28 novembre e il negoziato ancora non è stato avviato.. Il Governo, che non rileva particolari criticità nel testo presentato dalla Commissione, si riserva di fornire ulteriori elementi in caso di modifiche adottate nel corso del negoziato

La proposta della Commissione si articola in due proposte legislative: una decisione del Consiglio europeo sulla ratifica dell'emendamento di Doha al protocollo di Kyoto che dà il via al secondo

---

<sup>1</sup> Per il primo periodo di impegno, gli anni di riferimento dell'UE sono: per il CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> e N<sub>2</sub>O tutti gli Stati membri utilizzano il 1990 come anno di riferimento ad eccezione: Bulgaria – 1988; Ungheria - media dal 1985 al 1987; Slovenia – 1986; Polonia – 1988; Romania – 1989. Per i gas fluorurati, tutti gli Stati membri utilizzano il 1995 come anno di riferimento, ad eccezione di: Austria, Francia, Italia e Slovacchia – 1990; e Romania – 1989.

<sup>2</sup> Legislazione adottata il 23 aprile 2009, in particolare la [direttiva 2009/29/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra e [la decisione n. 406/2009/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2020, GU L 140 del 5.6. 2009.

periodo di impegno e la presente proposta di modifica del regolamento vigente sugli aspetti tecnici legati all'attuazione del secondo periodo. Alla conferenza sui cambiamenti climatici tenutasi a Doha nel dicembre 2012, le 192 parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici hanno adottato l' "emendamento di Doha" che istituisce il secondo periodo di impegno del protocollo di Kyoto.

La decisione di ratificare un secondo periodo di impegni del Protocollo di Kyoto dal 2013 al 2020 ha l'obiettivo di rafforzare il ruolo di *leadership* dell'Europa nella lotta ai cambiamenti climatici, ribadito dalla Commissione europea anche nella recente Conferenza di Varsavia Cop 19, e aspira a favorire il raggiungimento di un nuovo accordo internazionale legalmente vincolante entro il 2015. In parallelo con la ratifica a livello dell'Unione anche gli stati membri e l'Islanda dovranno completare il processo di ratifica dell'adesione al nuovo periodo di impegni. La Commissione prevede che i processi di ratifica siano completati entro il febbraio del 2015, in vista della Conferenza ONU Cop 21 di Parigi che a fine 2015 dovrà sancire il nuovo accordo globale sul clima.

Il Regolamento proposto fornisce la base giuridica per affrontare una serie di questioni tecniche legate alla attuazione degli impegni previsti dalla nuova fase di attuazione del Protocollo di Kyoto che prevede che le parti possano adempiere congiuntamente ai loro rispettivi impegni. Le parti che hanno convenuto di rispettare gli impegni congiuntamente sono considerate adempienti se realizzano il loro impegno comune (in base al totale delle emissioni di gas a effetto serra per l'intera durata del periodo di impegno). In caso di mancata realizzazione dell'impegno comune, tuttavia, ciascuna delle parti è considerata responsabile per il proprio livello di emissioni stabilito nell'accordo sull'adempimento congiunto. Il Protocollo di Kyoto impone pertanto alle Parti che hanno aderito a un adempimento congiunto di stabilire e notificare con il deposito dei loro strumenti di accettazione i rispettivi livelli di emissione assegnati a ciascuna parte.

Il secondo periodo di impegno del protocollo di Kyoto manterrà e, in qualche misura, rafforzerà il sistema organico esistente di contabilizzazione delle emissioni per garantire la trasparenza dell'operato delle parti e il rispetto degli obblighi loro imposti. Al centro di questo sistema si trova l'obbligo, per ciascuna delle parti che si è assunta un impegno, di calcolare una quantità assegnata. Questa quantità assegnata rappresenta le tonnellate che ogni parte è autorizzata ad emettere nel corso del periodo di impegno, in equivalente biossido di carbonio (CO<sub>2</sub> equivalente).

L'attuazione del protocollo di Kyoto dopo il 2012 richiede una serie di norme di esecuzione tecnica che devono essere redatte per l'Unione europea, i suoi Stati membri e l'Islanda. [Il regolamento sul meccanismo di monitoraggio](#)<sup>3</sup> adottato di recente non contiene la base giuridica che consentirebbe alla Commissione di procedere in questo senso relativamente ai registri nazionali degli Stati membri. Da qui, la necessità di modificare il regolamento sul meccanismo di monitoraggio per fornire la base giuridica necessaria.

## 2) Attuazione tecnica del Protocollo di Kyoto dopo il 2012

Per garantire l'attuazione tecnica del protocollo di Kyoto nell'Unione europea dopo il 2012 relativamente al sistema di gestione di contabilità delle emissioni, sono necessarie regole di esecuzione tecnica che dovrebbero riguardare un certo numero di aspetti, tra cui:

- procedure di gestione delle unità, tra cui le transazioni di unità di Kyoto (rilascio, trasferimento, acquisizione, cancellazione, ritiro, riporto, sostituzione o modifica della data di scadenza) nei e tra i registri nazionali dell'Unione europea, degli Stati membri e dell'Islanda;
- procedure di contabilizzazione legate al passaggio dal primo al secondo periodo di impegno, ivi incluso il riporto delle eccedenze AAU (*Assigned Amount Unit*- Unità di quantità assegnata), CER (*Certified Emissions Reduction* - Unità del Protocollo di Kyoto corrispondente a 1 tonnellata di CO<sub>2</sub> equivalente) ed ERU (*Emission Reduction Units*- Unità di riduzione delle emissioni), dal primo al secondo periodo di impegno;

---

<sup>3</sup> Regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo a un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici a livello nazionale e dell'Unione europea e che abroga la decisione n. 280/2004/CE, GU L 165 del 18.6.2013, pag. 13.

- la creazione e il mantenimento di una riserva di eccedenza per il periodo precedente (PPSR) e di una riserva per il periodo d'impegno (CPR) per ogni parte dell'accordo sull'adempimento congiunto;
- il prelievo o la “quota di proventi” applicato al rilascio delle ERU e il primo trasferimento internazionale di AAU nel secondo periodo di impegno.

Per quanto riguarda le procedure di gestione delle unità, gli atti delegati previsti nella presente proposta sono necessari al fine di assicurare che tutte le transazioni di unità di Kyoto nei registri nazionali dell'Unione europea, dei suoi Stati membri e dell'Islanda siano coerenti con l'adempimento congiunto dei loro impegni. Le operazioni comprendono il rilascio, il trasferimento, l'acquisizione, la cancellazione, il riporto, la sostituzione, la modifica della data di scadenza e il ritiro. È inoltre necessario garantire un'attuazione efficace dei processi di gestione delle unità stabiliti per contabilizzare le emissioni e le unità nell'ambito del sistema ETS (*Emissions Trading System*) dell'UE e della decisione sulla ripartizione degli sforzi. L'accordo sull'adempimento congiunto per il secondo periodo di impegno richiederà un'ulteriore specificazione delle regole di attuazione di Kyoto nell'Unione europea.

Per quanto riguarda le procedure di contabilizzazione legate al passaggio dal primo al secondo periodo di impegno, la decisione n. 13/CMP.1, che contiene le principali norme contabili del protocollo di Kyoto<sup>4</sup>, stabilisce le disposizioni che consentono alle parti di riportare ERU (*Emission Reduction Units*), CER (*Certified Emissions Reduction* - Unità del Protocollo di Kyoto corrispondente a 1 tonnellata di CO<sub>2</sub> equivalente) e AAU (*Assigned Amount Unit*- Unità di quantità assegnata) al periodo di impegno successivo, dopo che la valutazione di conformità è stata completata per tutte le parti. Ai sensi della presente decisione, ERU e CER possono essere riportate fino ad un limite pari al 2,5% della quantità assegnata di ciascuna parte. Le unità di assorbimento (RMU), le CER temporanee (tCER), le CER a lungo termine (lCER) e le ERU convertite da RMU non possono essere oggetto di riporto. La decisione 1/CMP.8 conferma l'applicazione di tali regole anche dopo il 2012 e stabilisce che le AAU riportate devono essere trasferite nella riserva delle unità eccedentarie per il periodo precedente (PPSR) della parte in questione.

Gli atti delegati previsti nella proposta dovranno inoltre precisare il funzionamento della riserva per il periodo di impegno (CPR) nei registri nazionali dell'Unione europea, dei suoi stati membri e dell'Islanda e della riserva di unità eccedentarie del periodo precedente (PPSR) per ogni parte dell'accordo sull'adempimento congiunto.

### **3) Posizione degli altri Parlamenti nazionali**

Il COM(2013) 769 risulta, al momento della stesura della presente documentazione, all'attenzione di sei Parlamenti nazionali (Senato belga, Parlamento finlandese, Bundestag tedesco, Camera dei deputati romena, Cortes spagnole e Parlamento svedese), senza che alcuno di essi abbia esaurito l'esame o abbia fornito, sul sito [IPEX](#), indicazioni di sorta sui propri orientamenti.

### **4) Valutazione d'impatto**

La proposta di decisione non è accompagnata da documenti che analizzano la valutazione d'impatto. Nella relazione del governo italiano trasmessa il 5 dicembre 2013 afferma che la modifica del regolamento proposta non comporterà spese aggiuntive per il bilancio nazionale .

### **5) Elementi giuridici della proposta**

La proposta modifica la base giuridica, contenuta nel regolamento sul meccanismo di monitoraggio, che consente alla Commissione di adottare atti non legislativi che integrano nel diritto dell'Unione regole concernenti elementi non essenziali per la contabilizzazione delle unità di Kyoto dopo il 2012. Entrato in vigore l'8 luglio 2013 il regolamento sul meccanismo di monitoraggio cita all'articolo 10 (“Istituzione e gestione dei registri”) il sistema di registri che consente l'attuazione tecnica del protocollo di Kyoto per quanto riguarda la gestione delle unità nei registri nazionali. Contiene l'elemento essenziale dell'obbligo internazionale per l'Unione e i suoi Stati membri di “istituire e

<sup>4</sup> Decisione 13/CMP/1 sulle modalità di contabilizzazione delle quantità assegnate a norma dell'articolo 7, paragrafo 4, del protocollo di Kyoto, in: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2.

gestire registri per dare correttamente conto del rilascio, della detenzione, del trasferimento, dell'acquisizione, della cancellazione, del ritiro, del riporto, della sostituzione o della modifica della data di scadenza, secondo il caso, di AAU, RMU, ERU, CER, tCER e ICER." Al fine di istituire un sistema di registri efficiente che attui i nuovi requisiti in materia di gestione dell'unità nel secondo periodo di impegno del protocollo di Kyoto, è tuttavia necessario modificare tale articolo 10 del regolamento sul meccanismo di monitoraggio. Il suo campo di applicazione deve essere ampliato in modo da comprendere tutti gli aspetti tecnici per quanto riguarda la gestione di unità nei registri nazionali, come previsto dal protocollo di Kyoto, dall'emendamento di Doha e dalle decisioni adottate a norma di tali strumenti per il secondo periodo di impegno.

---

10 dicembre 2013

A cura di Federico Guglielmo Pommier Vincelli

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