



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
UFFICIO COORDINAMENTO POLITICHE UE  
*Servizio II – Segreteria CIAE II*

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0008205 P-4.22.8

del 07/11/2013



8474089

Al Senato della Repubblica  
Ufficio dei rapporti con le istituzioni  
dell'Unione Europea

Alla Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

e p.c. Al Ministero Affari Esteri  
Direzione Generale dell'Unione Europea

Alla Rappresentanza Permanente d'Italia  
presso l'Unione Europea

**OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art.6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente: 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. COM (2013) 722.**

Si trasmette, 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, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Capo dell'Ufficio  
Coordinamento Politiche UE  
Cons. Fiorenza Barazzoni



*Ministero dell' Ambiente  
e della Tutela del Territorio  
e del Mare*  
SEGRETARIATO GENERALE

SERVIZIO IV - AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA  
DEL TERRITORIO E DEL MARE  
Segretariato Generale

REGISTRO UFFICIALE - USCITA  
Prot. 0037083-SG del 06/11/2013  
SERVIZIO IV

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento Politiche Comunitarie  
Ufficio Coordinamento Politiche UE  
Segreteria CIAE - Servizio II  
c.a. Dott.sa Cristina Bianchini

e, p.c.

All'Ufficio Legislativo  
SEDE

**Oggetto:** Informazione qualificata - Richiesta di relazione

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.

- Codice Consiglio: 15051/13
- Codice proposta: COM(2013) 722 final
- Codice istituzionale: 2013/0344 (COD)
- Riferimento DPE: NE 24

Con riferimento alla richiesta di cui all'oggetto, si allega per i seguiti di competenza la citata relazione redatta dalla Direzione Generale per lo Sviluppo Sostenibile, il Clima e l'Energia ai sensi dell'articolo 6, comma 4 della legge 234/2012.

Cordialmente

Dirigente Servizio IV  
Dot.ssa Federica Fricano

**Relazione ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 sulla Proposta di 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**

### **Oggetto dell'atto**

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

- Codice del Consiglio: 15051/13
- Codice della proposta: COM (2013) 722 final
- Codice interistituzionale: 2013/0344 (COD)
- Riferimento DPE: NE 24

### **Premessa: finalità e contesto**

Al fine di includere nel sistema di scambio comunitario delle quote di CO<sub>2</sub> (ETS) a partire dal 1 gennaio 2012 anche il settore dell'aviazione (più precisamente tutti i voli in partenza da aeroporti UE e in arrivo in aeroporti UE anche se operati da operatori aerei di Paesi terzi) la direttiva 2003/87/CE (c.d. Direttiva "emissions trading") è stata emendata dalla direttiva 2008/101/CE. In quest'ultima, l'obbligo più rilevante derivante dall'inclusione nel sistema ETS dell'aviazione è rappresentato dalla restituzione annuale di quote di CO<sub>2</sub> in numero pari alle emissioni effettivamente rilasciate in atmosfera (la restituzione avviene entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello in cui le emissioni si sono verificate).

Gli operatori aerei dei Paesi terzi (in particolare degli USA e della Cina) non vedono con favore l'inclusione nel sistema ETS a causa dei costi aggiuntivi che ne derivano e sono state messe in atto varie iniziative per "scoraggiare" l'UE ad andare avanti nel suo intento, tra cui si evidenzia.

- Una proposta di legge USA il cui obiettivo sarebbe quello di "vietare" alle compagnie aeree statunitensi di adempiere agli obblighi della direttiva ETS
- Il ricorso presso la Corte di Giustizia della Unione Europea da parte di una compagnia aerea U.S. Airlines. La Corte di giustizia europea ha tuttavia respinto i ricorsi presentati da compagnie straniere a questo proposito e ha confermato la legittimità del sistema EU ETS.
- Una dichiarazione congiunta di Cina e Russia rilasciata all'Assemblea Generale dell'ICAO con cui tali Paesi esprimono netta contrarietà ad iniziative unilaterali sul tipo di quella della UE.

Nell'ambito del Consiglio ICAO è stato deciso di istituire (nel contesto "Assemblea Generale delle Nazioni Unite") un gruppo di lavoro ad alto livello per giungere alla definizione di un meccanismo globale di mercato per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. A seguito di tale decisione la Commissione Europea ha ritenuto opportuno presentare una proposta di decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio cosiddetto "*Stop the clock*" che modifica la direttiva 2008/101/CE ed autorizza le Autorità Nazionali Competenti, incaricate di dare attuazione alla direttiva, a non applicare sanzioni per la mancata comunicazione delle emissioni e mancata restituzione delle quote per l'anno 2012 relativamente alle tratte extra UE. La Decisione, n. 377/2013/UE, è stata approvata lo scorso 24 aprile. Al momento l'attuazione della direttiva 2008/101/CE per l'anno 2012 è sospesa.

Il trasporto aereo è uno dei settori in cui 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 ricorrere a misure basate sul mercato (MBM), in modo che le compagnie aeree compensino il forte aumento delle emissioni finanziandone la riduzione in altri settori.

È evidente che il sistema EU ETS coprirà sempre e solo una parte delle emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale, pertanto se non si attuano misure basate sul mercato su scala mondiale il forte aumento di tali emissioni continuerà in tutto il mondo e gli obiettivi di riduzione delle emissioni non rimarranno che un'aspirazione.

La 38ª assemblea dell'ICAO del 2013 ha deciso di elaborare una misura mondiale basata sul mercato, da ultimare nel corso della prossima assemblea dell'ICAO del 2016 e da attuare entro il 2020. Non è stato compiuto alcun passo avanti per quanto concerne il "quadro" per le misure nazionali o regionali basate sul mercato fino al 2020, principalmente perché la risoluzione dell'assemblea non si discostava dalla formulazione scaturita dalle assemblee del 2007 e del 2010 e gli Stati membri hanno ribadito le posizioni assunte nei confronti delle risoluzioni del 2007 e 2010 in merito al cosiddetto "accordo reciproco". La Commissione, in risposta ai progressi conseguiti in relazione alla MBM mondiale e per incentivarne l'elaborazione, ritiene opportuno proporre di abbassare fino al 2020 la percentuale di emissioni a cui si applica il sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE, concretizzando in tal modo una delle ulteriori misure invocate nella decisione n. 377/2013/UE

Le ultime consultazioni sull'inclusione del trasporto aereo nel sistema EU ETS si sono tenute dal 21 giugno al 13 settembre 2013). La consultazione pubblica conferma il forte sostegno delle autorità pubbliche, delle ONG e delle compagnie aeree alle misure basate sul mercato.

Per quanto riguarda l'azione regionale, le compagnie aeree sottolineano la necessità che sia semplice a livello amministrativo, accettabile dal punto di vista politico, efficace per l'ambiente e non causi discriminazioni tra le rotte e tra gli operatori.

La valutazione d'impatto ha evidenziato che adeguare il sistema EU ETS per conformarlo all'ipotizzata risoluzione dell'ICAO in materia di MBM per il periodo fino al 2020 è fattibile, con costi amministrativi contenuti.

Da questo quadro nasce la proposta di direttiva oggetto della presente relazione, che introduce al sistema le seguenti principali modifiche:

- i voli tra gli aerodromi dello Spazio economico europeo (SEE) continuano ad essere interamente assoggettati, come previsto dalla direttiva originaria e dalla decisione n.377/2013/UE;
- sono esenti i voli da e per paesi terzi non industrializzati le cui emissioni sono inferiori all'1% delle emissioni mondiali prodotte dal trasporto aereo. Questa disposizione esclude le rotte verso circa 80 paesi su base non discriminatoria;
- dal 2014, ai voli da e per i paesi terzi non sono imputate le emissioni rilasciate al di fuori dei paesi del SEE. È proposta una procedura semplificata per determinare la percentuale di emissioni di ciascun volo rientrante nel sistema EU ETS. Si propone che gli operatori, per conformarsi agli obblighi di misurazione, rendicontazione e verifica (MRV), possano scegliere tra metodi alternativi;
- sono esenti le emissioni prodotte nei sorvoli di paesi del SEE, così come le emissioni prodotte dai voli tra gli aerodromi di paesi terzi e gli aerodromi del SEE per quanto concerne le dipendenze e i territori europei, e i voli da e per gli aerodromi del SEE e i suddetti territori

## **A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo**

### **A.1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**

La proposta rispetta il principio di attribuzione.

La base giuridica della proposta è l'articolo 192, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). La proposta persegue un obiettivo legittimo rispetto al campo di applicazione dell'art. 191, paragrafo 1, del TFUE poiché si pone come finalità ultima la lotta ai cambiamenti climatici.

### **A.2. Rispetto del principio di sussidiarietà**

Poiché l'obiettivo dell'intervento prospettato, vale a dire l'istituzione di un sistema comunitario, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri che agiscono isolatamente e può dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'intervento in oggetto, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato. La presente proposta di direttiva quadro tiene conto del principio di sussidiarietà. Lo scambio di quote di emissioni apporterà vantaggi economici effettivi soltanto se tali quote saranno interamente negoziabili ed accettate in tutta la Comunità. Per conseguire questo obiettivo è necessario istituire un quadro normativo comune affinché questo strumento non crei nuove barriere nel mercato interno. Tuttavia, se necessario, le decisioni sulla sua realizzazione concreta dovranno essere lasciate alle autorità competenti degli Stati membri.

### **A.3. Rispetto del principio di proporzionalità**

In relazione al principio di proporzionalità, la presente proposta disciplina solo gli elementi che risultano necessari ai fini del corretto funzionamento del meccanismo e del conseguimento delle finalità del Trattato.

## **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

### **B.1. Valutazione del progetto e urgenza**

La direttiva 2008/101/CE modificata con Decisione 377/2013/UE, prevede obblighi, il cui rispetto, a seguito della sospensione decisa dalla Commissione, viene posticipato in attesa che venga adottata la proposta di direttiva attualmente in discussione.

Questa *vacatio legis* potrebbe, anche nel breve periodo, creare dei problemi di parità di trattamento tra gli operatori e quindi l'ipotesi della Commissione Europea è quella di approvare la direttiva, in prima lettura, entro l'anno

### **B.2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

Il progetto, nella sua formulazione attuale, presenta degli elementi di potenziale criticità che andranno ulteriormente analizzati e discussi. Anche se, a tale riguardo, sono previste delle riunioni di coordinamento interministeriale per definire la posizione italiana.

### **B.3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie ed opportune**

Il testo è stato discusso preliminarmente una sola volta in sede di Gruppo Ambiente del Consiglio Europeo e anche a seguito dei risultati del coordinamento interno verranno formulate delle proposte di modifica del testo

## **C. Valutazione d'impatto**

### **C.1. Impatto finanziario**

L'Aeronautica svolge un ruolo centrale nell'economia europea e mondiale, sia come settore che crea valore e occupazione che come servizio di supporto al commercio in altri settori. Una variazione del costo del trasporto aereo può quindi avere ripercussioni su una gamma di agenti economici

#### ***Copertura finanziaria a carico del bilancio UE***

Si tratta della revisione di una norma già esistente e pertanto non sono previsti a nostro avviso ulteriori costi a carico del bilancio UE. Ci si riserva comunque la possibilità di fornire ulteriori elementi nel caso emergessero nel corso del negoziato

#### ***Copertura finanziaria a carico del bilancio nazionale***

Una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale potrà essere effettuata in una fase più avanzata avvalendosi degli elementi che scaturiranno dal coordinamento nazionale (in fase di avvio), nonché degli elementi che scaturiranno dai futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma in esame. Come indicazione di carattere generale e preliminare si evidenzia che la maggior parte degli oneri iniziali riguardano gli operatori e pertanto non sono a carico del bilancio nazionale.

### **C.2. Effetti sull'ordinamento nazionale**

Ci si riserva di fornire elementi sulla base dei contributi delle Amministrazioni competenti, ma in via preliminare si deve evidenziare la previsione di recepimento di tale direttiva in tempi estremamente ridotti (secondo la proposta originale entro tre mesi dall'entrata in vigore del provvedimento).

### **C.3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali**

Dall'esame preliminare degli effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali non si rilevano elementi degni di nota. Si fa comunque riserva di fornire elementi sulla base dei contributi delle Amministrazioni competenti

### **C.4 Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione**

Ci si riserva di fornire elementi sulla base dei contributi delle Amministrazioni competenti, nonché degli elementi che scaturiranno dai futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma in esame

### **C.5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese**

L'EU ETS ha l'effetto di aumentare la competitività dei vettori a basso consumo rispetto ai loro concorrenti. Misure operative e investimenti per aumentare l'efficienza sono premiati attraverso una riduzione dei costi del sistema ETS comunitario. Tuttavia, considerato che il trasporto aereo è un mezzo essenziale per il trasporto, l'attenzione deve essere rivolta alla sua competitività globale di settore.

### **Altro**

La presente relazione non tiene conto delle osservazioni delle altre Amministrazioni interessate essendo il coordinamento ancora in fase di avvio. E' comunque già stato previsto, come più volte citato nella relazione stessa, un coordinamento interministeriale nazionale sulla proposta.