



Bruxelles, 16.10.2013
SWD(2013) 431 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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 unica mondiale basata sul mercato da applicarsi alle emissioni del trasporto aereo internazionale

{ COM(2013) 722 final }
{ SWD(2013) 430 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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 unica mondiale basata sul mercato da applicarsi alle emissioni del trasporto aereo internazionale

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

1.1. Utilizzo insufficiente di misure basate sul mercato per far fronte alla forte crescita delle emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale

Sul fronte del clima, l'Unione europea è fermamente determinata a raggiungere l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali. A tal fine, uno dei traguardi principali della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva è di ridurre le emissioni di gas serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990. Per onorare questo impegno è fondamentale limitare le emissioni di gas serra anche del trasporto aereo.

Secondo l'Agenzia internazionale dell'energia, le emissioni mondiali di CO₂ prodotte dall'aviazione civile rappresentano attualmente il 2,5% delle emissioni totali di CO₂. Le previsioni dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO) indicano che entro il 2036 le emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale aumenteranno tra il 155% e il 300% rispetto al 2006, in funzione del livello degli sviluppi tecnologici e operativi, e prefigura che la percentuale delle emissioni totali di CO₂ imputabili al trasporto aereo internazionale s'innalzi almeno al 4% entro il 2050 in assenza di ulteriori misure di mitigazione.

Dato che per ridurre le emissioni in questo settore le possibilità offerte da nuove tecnologie e pratiche operative sono limitate, è necessario ricorrere a misure basate sul mercato (MBM), per far sì che anche il trasporto aereo faccia la sua parte nello sforzo di riduzione mondiale delle emissioni. Le misure basate sul mercato consentono a questo settore di compensare il forte aumento delle proprie emissioni finanziando la riduzione in altri settori con costi minori.

L'UE ha fatto da pioniera nell'utilizzo di questo tipo di misure, includendo le attività del trasporto aereo nel proprio sistema di scambio di quote di emissioni (EU ETS). Nonostante gli effetti positivi per l'ambiente ottenuti con un costo economico ridotto, l'attuazione del sistema EU ETS ha trovato non poca opposizione a livello internazionale (cfr. punto 1.2.1). Vari Stati hanno osteggiato questo sistema asserendo che copre una parte troppo ampia di emissioni internazionali e che l'UE non ha alcuna competenza per obbligare gli operatori di paesi terzi a parteciparvi. La Corte di giustizia europea ha tuttavia respinto i ricorsi presentati a questo proposito.

Indipendentemente dall'opposizione internazionale, il sistema EU ETS non sarà sufficiente ad arrestare il forte aumento delle emissioni in tutto il pianeta imputabili al trasporto aereo internazionale, dato che ne copre soltanto circa il 50% e che nessun'altra regione, oltre

all'UE, ha fatto ricorso a MBM, ragion per cui la copertura delle emissioni del trasporto aereo internazionale è lungi dall'essere completa.

Lo scarso utilizzo di misure di questo tipo e la forte opposizione al sistema EU ETS sono dovuti all'assenza di un accordo politico su scala internazionale: non è stato finora possibile assumere in seno all'ICAO un impegno chiaro a favore dell'elaborazione di MBM mondiali, né si è riusciti a concordare principi universalmente accettati per l'attuazione di MBM regionali, come il sistema EU ETS.

1.2. Azione dell'UE in un contesto internazionale difficile

1.2.1. Integrazione del trasporto aereo nel sistema di scambio delle quote di emissioni dell'UE (EU ETS)

Per includere il trasporto aereo nel campo d'applicazione del sistema EU ETS la direttiva 2003/87/CE, che introduce il sistema, è stata modificata dalla direttiva 2008/101/CE nel seguente modo:

- partecipazione di tutti gli Stati membri dello Spazio economico europeo (SEE), compresi Islanda, Norvegia e Liechtenstein;
- copertura delle emissioni totali prodotte dai voli in partenza e in arrivo da/negli aeroporti del SEE (in appresso, “voli intra SEE”) e dai voli in partenza dagli aeroporti del SEE verso paesi terzi oppure in arrivo negli aeroporti del SEE da paesi terzi (in appresso, “voli extra SEE”);
- tetto massimo delle emissioni fissato al 95% della media delle emissioni storiche prodotte dal trasporto aereo tra il 2004 e il 2006;
- obbligo incombente agli operatori aerei di iniziare a riferire sulle proprie emissioni nel 2010 e di conformarsi in toto al sistema, ivi compresa la restituzione delle quote, a partire dal 2012.

L'inclusione nel sistema EU ETS dei voli da e per paesi terzi ha tuttavia incontrato una forte opposizione a livello internazionale:

- l'Air Transport Association of America (ATA) e le principali compagnie aeree statunitensi hanno messo in discussione la legalità del sistema, non da ultimo asserendo che sarebbe contrario al diritto consuetudinario internazionale applicare il sistema alle parti di un volo che si effettuano fuori dallo spazio aereo dei paesi del SEE. La Corte di giustizia ha respinto questi ricorsi e ha confermato che l'UE ha la competenza per estendere il sistema ETS all'intera distanza coperta dai voli che partono o arrivano da/negli aeroporti dell'UE;
- il fronte dei paesi avversi al sistema EU ETS, che include Cina, India, Russia e USA, ha firmato due dichiarazioni in cui sostiene che il sistema è in contrasto con il diritto internazionale e non deve essere applicato agli operatori aerei registrati nei paesi firmatari;
- le compagnie aeree cinesi continentali e la maggior parte di quelle indiane dal 2011 non si conformano al sistema;
- nel 2012 il congresso USA ha votato la legge sul divieto del sistema di scambio delle emissioni (Emissions Trading Scheme Prohibition Act, cosiddetta “Thune Bill”), in base alla quale l'amministrazione americana, in seguito a consultazione pubblica, può emanare un'ordinanza che impone alle compagnie aeree registrate negli Stati Uniti di non conformarsi al sistema EU ETS. Fino ad oggi non è stata emanata alcuna ordinanza di questo tipo.

1.2.2. Ultimi sviluppi in vista dell'assemblea ICAO del 2013

L'UE ha una lunga storia di multilateralismo alle spalle e ha sempre cercato di orientare l'intervento dell'ICAO verso l'adozione di MBM. Per agevolare i negoziati in vista dell'assemblea dell'ICAO del 2013, l'UE ha adottato la decisione di deroga n. 377/2013/UE per sollevare temporaneamente dal rispetto degli obblighi derivanti dal sistema EU ETS i voli da e verso la maggior parte dei paesi terzi per il 2012.

Questa decisione ha costituito un valido incentivo per l'assemblea dell'ICAO del 2013, che si è mostrata più incline a concretizzare una misura mondiale basata sul mercato e un accordo su un quadro di MBM nazionali e regionali (in appresso il "quadro MBM") da applicarsi fino all'attuazione, nel 2020, della MBM mondiale.

- Proposta dell'UE per una tabella di marcia verso una MBM mondiale

Gli Stati membri hanno proposto che l'assemblea dell'ICAO del 2013 decida una tabella di marcia vincolante per l'elaborazione di una MBM mondiale. I lavori relativi agli elementi che andranno a costituire tale misura dovranno essere ultimati in tempo per l'assemblea dell'ICAO del 2016, per poter dare attuazione alla misura entro il 2020.

La IATA, nella sua sessione plenaria annuale del 3 giugno 2013, ha approvato a schiacciante maggioranza una risoluzione a favore della suddetta tabella di marcia per una MBM mondiale.

- Compromesso sulla portata geografica di una MBM regionale o nazionale

Il quadro MBM dovrebbe fornire degli orientamenti che consentano di applicare in modo coerente le MBM nazionali e regionali. Uno dei nodi riguarda la copertura delle emissioni del trasporto aereo internazionale nell'ambito di siffatte misure. Molti membri dell'ICAO propendono per un quadro MBM che circoscriva la portata di una MBM regionale alle emissioni della regione in questione. In uno spirito di compromesso e considerato il livello elevato di ambizione che si vuole per la MBM mondiale, gli Stati membri dell'UE si sono detti disponibili a considerare una copertura geografica ridotta per i sistemi regionali in attesa dell'applicazione nel 2020 della misura mondiale.

1.2.3. Esito dell'assemblea dell'ICAO del 2013

L'assemblea dell'ICAO ha adottato la tabella di marcia proposta per l'introduzione nel 2020 di una MBM, ma non è riuscita a raggiungere alcun compromesso sui criteri che dovrebbero orientare le MBM regionali da applicarsi nel frattempo. Gli Stati membri dell'UE hanno respinto, come nelle assemblee ICAO precedenti, l'argomentazione avanzata da altri Stati secondo cui una MBM regionale deve essere subordinata all'accordo degli Stati le cui compagnie aeree operano negli Stati che applicano tale misura.

1.3. Scenario di riferimento: mantenimento del sistema EU ETS a pieno regime

Benché il sistema EU ETS comporti pochi costi per gli operatori aerei e la Corte di giustizia abbia confermato in modo inequivocabile la legalità della sua applicazione a tutti i voli in partenza e in arrivo, non ci si può aspettare che l'opposizione internazionale cessi se il sistema viene mantenuto tal quale. L'applicazione dell'EU ETS a pieno regime a partire dal 2013 rischia pertanto di ostacolare i negoziati in sede ICAO sullo sviluppo e l'attuazione di MBM mondiali.

2. OBIETTIVI

L'obiettivo generale – garantire il contributo del settore del trasporto aereo alla riduzione degli effetti dei cambiamenti climatici – si è mantenuto inalterato dall'integrazione di questo

settore nel sistema EU ETS. Inoltre l'UE, in quanto probabilmente la più fervida sostenitrice dell'azione multilaterale, ha dato alla cooperazione internazionale e alla ricerca di una soluzione mondiale un posto di primo piano nelle sue politiche.

L'obiettivo specifico è duplice:

- favorire l'elaborazione e l'attuazione entro il 2020 di una MBM mondiale che copra tutte le emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale;
- mantenere il sistema EU ETS per le emissioni prodotte da tutti i voli in partenza da o in arrivo nel SEE, in attesa dell'attuazione di una MBM mondiale nel 2020.

L'esito della consultazione pubblica conferma che tutti i portatori di interesse – imprese, autorità pubbliche e ONG – sono oltremodo favorevoli all'utilizzo di MBM nel settore del trasporto aereo.

Il modo in cui si sceglierà di modificare il sistema EU ETS dopo l'assemblea dell'ICAO del 2013 deve garantire il perseguimento dei seguenti obiettivi operativi:

- conservare l'efficacia ambientale
- non ridurre la competitività del settore del trasporto aereo
- mantenere le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda il trasporto aereo
- limitare i costi amministrativi supplementari
- garantire la coerenza con il diritto internazionale e con le risoluzioni non vincolanti dell'assemblea dell'ICAO, purché concordanti con le dichiarazioni dell'UE su tali risoluzioni

L'efficacia ambientale, i bassi costi amministrativi e l'accettabilità politica sono le preoccupazioni principali emerse dalla consultazione pubblica.

3. OPZIONI POLITICHE

Come enunciato nella decisione di deroga n. 377/2013/UE (cfr. punto 1.2.2), l'UE deciderà in seguito all'assemblea dell'ICAO del 2013 se è necessario modificare il sistema EU ETS per rendere ottimale l'interazione tra detto sistema e l'esito dell'assemblea ICAO.

3.1.1. Sistema EU ETS a pieno regime

Se il sistema è mantenuto inalterato gli operatori aerei continuano ad essere responsabili di tutte le emissioni prodotte dai voli in partenza da o in arrivo negli aeroporti del SEE.

3.1.2. Opzione mista

In base alla proposta di un quadro MBM, che alla vigilia dell'assemblea dell'ICAO del 2013 era appoggiata dai paesi con maggior peso nel settore del trasporto aereo ma su cui l'assemblea non si è poi trovata concorde, una MBM regionale dovrebbe avere la portata geografica seguente:

- la totalità delle emissioni prodotte da tutti i voli in partenza e in arrivo in un gruppo di Stati, e
- una parte delle emissioni prodotte dai voli in partenza o in arrivo nei paesi terzi che non appartengono al gruppo di Stati, in funzione della distanza totale percorsa sulle zone associate al gruppo di Stati (ad esempio, per un volo Parigi-Pechino, il sistema

EU ETS riguarderebbe la distanza percorsa sugli Stati SEE fino alla frontiera con un paese terzo, in questo caso la Russia).

Se il sistema EU ETS è modificato in questo senso, potrà continuare a coprire la totalità delle emissioni prodotte dai voli intra SEE, ma la sua applicazione alle emissioni prodotte dai voli extra SEE sarà ridotta in proporzione della distanza percorsa all'interno del SEE (in appresso, l'“opzione mista”). Per quanto riguarda il sorvolo dei mari, esistono vari approcci (ad esempio, mare territoriale, che si estende fino a 12 miglia nautiche dalla costa, oppure la zona economica esclusiva (ZEE), che si estende fino a 200 miglia nautiche dalla costa).

3.1.3. Opzioni alternative

Oltre all'opzione mista, sono state prese in considerazione le seguenti alternative:

- opzione “voli in partenza”: sono inclusi tutti i voli intra SEE ma solo i voli in partenza per paesi non SEE. Questa opzione era la proposta iniziale dell'UE per la portata geografica del quadro MBM, respinta però da molti Stati membri dell'ICAO;
- opzione 50/50: come emerso dalla consultazione pubblica, la maggior parte delle ONG attive sul fronte ambientale è favorevole a limitare la portata del sistema EU ETS al 50% dei voli extra SEE in partenza e in arrivo. Questa opzione non è tuttavia stata mai dibattuta in seno all'ICAO;
- l'esclusione generale dei voli extra SEE (in modo analogo alla decisione di deroga n. 377/2013/UE) non farebbe che limitare la portata del sistema ai voli intra SEE;
- opzione a monte: il passaggio a un sistema a monte farebbe ricadere il rispetto degli obblighi sui fornitori di carburante anziché sugli operatori aerei. Questa opzione avrebbe una portata simile a quella dell'opzione “voli in partenza” perché i fornitori di carburante restituirebbero le quote corrispondenti al carburante venduto agli aeroporti del SEE. Per evitare che i fornitori di carburante ne traggano profitti eccezionali, non sarebbe attribuita alcuna quota a titolo gratuito, bensì tutte le quote sarebbero messe all'asta.

4. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

4.1. Impatto ambientale

Con l'opzione mista e le opzioni alternative la copertura delle emissioni è ridotta di una percentuale compresa tra 25% e 62% rispetto a quella garantita dal sistema EU ETS a pieno regime (cfr. tabella 1).

4.2. Impatto economico

4.2.1. Competitività

L'opzione mista e le opzioni alternative, ad esclusione dell'opzione a monte, migliorano la competitività globale del settore del trasporto aereo rispetto al sistema EU ETS a pieno regime, perché la riduzione del campo di applicazione genera un calo dei prezzi dei voli extra SEE. A causa della soppressione delle quote gratuite, l'opzione a monte farebbe aumentare i prezzi dei voli intra SEE.

4.2.2. Condizioni eque di concorrenza

Tutte le opzioni contemplate non alterano le condizioni di concorrenza, che si mantengono eque sui mercati rilevanti di coppie di città, dal momento che tutti gli operatori sono trattati allo stesso modo, indipendentemente dalla nazionalità o da altre caratteristiche. Nel caso in cui i servizi senza scalo siano in concorrenza anche con i servizi con scalo in aeroporti di

smistamento non SEE (ad esempio, un volo da Londra a Singapore con possibile scalo a Dubai), l'opzione mista permette di evitare eventuali rischi di distorsione perché si applicherà sia ai servizi con scalo sia a quelli senza scalo. Al prezzo attuale del carbonio, il rischio di distorsione è comunque trascurabile in tutte le opzioni.

4.3. Impatto sulla fattibilità e sugli oneri amministrativi

L'opzione mista può essere attuata sulla base del vigente sistema MRV (monitoraggio, comunicazione e verifica). Alla minore copertura dei voli extra SEE corrisponderà una percentuale proporzionalmente ridotta del consumo totale di carburante (quale attualmente comunicato per l'intero volo). Per l'opzione "voli in partenza", l'opzione 50/50 e l'opzione di deroga, non occorre modificare il sistema attuale di monitoraggio, comunicazione e verifica. La scelta dell'opzione a monte comporterebbe non poche modifiche, perché i fornitori di carburante diverrebbero i soggetti responsabili. Si dovrebbero prevedere ritardi importanti nella sua attuazione.

4.4. Impatto sulla coerenza con il diritto internazionale aeronautico e con la politica dell'ICAO

La Corte di giustizia ha respinto i ricorsi secondo i quali il sistema EU ETS viola la sovranità di altri Stati e ha confermato la competenza dell'UE ad applicare il sistema alla totalità delle emissioni prodotte dai voli che arrivano o partono dagli aerodromi situati nel territorio di uno Stato membro. Poiché tutte le opzioni continuano ad applicarsi esclusivamente ai voli in arrivo e in partenza e non ai sorvoli, esse sono conformi ai rispettivi principi del diritto consuetudinario internazionale, della convenzione di Chicago e degli accordi sui servizi aerei.

Rispetto alle altre opzioni, quella mista avrà il vantaggio di essere più accettabile a livello politico internazionale perché di fatto la copertura delle emissioni resterà circoscritta al SEE. Per quanto concerne l'opzione a monte, sussiste il rischio di ricorsi perché ritenuta alla stregua di un'imposta sul carburante o un onere ai sensi della convenzione di Chicago e degli accordi sui servizi aerei.

5. OPZIONI A CONFRONTO

Nel scegliere tra le varie opzioni, l'UE dovrà ricercare un punto di equilibrio tra l'efficacia ambientale, le eventuali modifiche del sistema MRV e la coerenza con il diritto internazionale e con le risoluzioni (non vincolanti) dell'assemblea dell'ICAO. L'impatto economico non varia molto da un'opzione all'altra dal punto di vista del rapporto costi/benefici.

- L'opzione mista restringe di molto il campo di applicazione, con una riduzione compresa tra il 39% e il 47% rispetto al sistema EU ETS applicato a pieno regime (in funzione di come vengono considerate le zone marine: 12 o 200 miglia nautiche) e comporterebbe costi di modifica del sistema MRV. Dal punto di vista dei vantaggi, una copertura minore delle emissioni costituisce un argomento supplementare in difesa del sistema EU ETS contro l'accusa di violazione di sovranità. Questa opzione riduce anche le eventuali distorsioni riguardanti i voli con scalo effettuati in parallelo ai voli diretti.
- Le opzioni "voli in partenza" e 50/50 consentono di coprire il 62% delle emissioni rispetto all'EU ETS a pieno regime e non richiedono alcuna modifica del sistema MRV. Tuttavia, dato che non saranno avallate dalla risoluzione dell'assemblea ICAO del 2013, non aumenteranno l'accettabilità politica del sistema EU ETS, né porteranno nuovi argomenti a suo favore.

- Poiché l’opzione di deroga riguarda solo il 25% delle emissioni, non costituirà una valida soluzione a lungo termine, in quanto inconciliabile con gli obiettivi ambientali dell’UE per il settore del trasporto aereo.

L’opzione a monte consente di coprire le stesse emissioni dell’opzione “voli in partenza”, ma ha un effetto negativo sulla competitività. Implicherebbe inoltre una modifica radicale del sistema MRV e il rischio di nuovi ricorsi.

Tabella 1 – Opzioni a confronto

	EU ETS a pieno regime	Opzione mista	Opzione “voli in partenza”; opzione 50/50	Opzione di deroga	Opzione a monte
Efficacia ambientale	100%	Da 39% a 47%	62%	25%	62%
Competitività	Impatto minore sui costi e la domanda	+	+	+	-
Condizioni eque di concorrenza	Nessuna distorsione ai prezzi attuali del carbonio	++	=	+	=
Sforzo e accuratezza del sistema MRV	In base al consumo di carburante	-	=	=	--
Coerenza con il diritto internazionale aeronautico	Legalità confermata dalla Corte di giustizia	=	=	=	-
Accettabilità politica a livello internazionale	Forte opposizione internazionale	++	=	++	=

- + **impatto positivo rispetto all’EU ETS a pieno regime**
- **impatto negativo rispetto all’EU ETS a pieno regime**
- = **situazione immutata rispetto all’EU ETS a pieno regime**

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

In base all’esito dell’assemblea dell’ICAO del 2016, potrà essere necessario adeguare ulteriormente il sistema EU ETS, per garantire la transizione verso una MBM mondiale nel 2020. Si suggerisce pertanto che qualsiasi modifica apportata al sistema sia solo temporanea e che, in seguito all’assemblea dell’ICAO del 2016, la Commissione riferisca al Parlamento e al Consiglio in merito alle azioni da intraprendere per poter applicare la MBM mondiale dal 2021.