

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «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 final — 2013/0344 (COD)

(2014/C 177/16)

Relatore generale: **SIMONS**

Il Parlamento europeo e il Consiglio, rispettivamente in data 24 ottobre 2013 e 18 novembre 2013, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 192, paragrafo 1, e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

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 final — 2013/0344 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato, in data 12 novembre 2013, la sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 495a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 22 gennaio), ha nominato relatore generale SIMONS e ha adottato il seguente parere con 173 voti favorevoli, 4 voti contrari e 7 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Al fine di garantire la certezza giuridica sia agli operatori aerei che alle autorità nazionali, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) raccomanda di approvare le proposte della Commissione secondo cui la decisione detta «*stop-the-clock decision*», ossia «di sospensione dei termini», si applicherebbe anche per il 2013 e il termine per la comunicazione e la restituzione delle quote di emissioni per il 2013 verrebbe prorogato di un anno.

1.2 È inoltre opportuno approvare l'esenzione accordata ai piccoli operatori di aeromobili non commerciali che emettono quantitativi estremamente ridotti di CO₂, come pure autorizzare i piccoli operatori aerei cui non si applica tale esenzione a ricorrere a procedure amministrative semplificate.

1.3 Il Comitato non approva invece gli elementi della proposta relativi ai voli in partenza da e verso paesi terzi per il periodo 2014-2020. È nell'interesse di tutte le parti evitare una guerra commerciale e/o dei cieli e occorre quindi incoraggiare i negoziati affinché si trovi prima una soluzione su scala globale.

1.4 Dal momento che i voli tra aerodromi dello Spazio economico europeo (SEE) continuano ad essere assoggettati al sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE per il settore del trasporto aereo, il CESE esorta le istituzioni dell'SEE:

- ad accordarsi quanto prima in merito all'attuazione del cielo unico europeo (*Single European Sky* — SES) al fine di evitare, grazie al controllo del traffico aereo, le emissioni superflue dovute ai voli devianti o in ritardo⁽¹⁾;
- a condurre intensi negoziati, sia multilaterali che bilaterali, finalizzati alla creazione, entro il 2016, di altri sistemi MBM interregionali nel mondo oltre a quello dell'SEE.

2. Introduzione

2.1 Sebbene di dimensioni relativamente modeste, con circa il 5 % delle emissioni totali, quello del trasporto aereo è uno dei settori in cui le emissioni di gas a effetto serra registrano un incremento a ritmi più rapidi e negli ultimi 20 anni sono quasi raddoppiate. Dato inoltre che le possibilità offerte dalla tecnologia per ridurre le emissioni in questo settore sono limitate, le compagnie aeree di tutto il mondo possono e anzi intendono — anche grazie a misure basate sul mercato (MBM) — contribuire a ridurre le emissioni compensando il forte aumento delle loro emissioni con il finanziamento della riduzione in altri settori.

⁽¹⁾ CE/549/2004.
CE/1070/2009.

2.2 Anche grazie all'azione dell'UE, e in particolare alla moratoria — ossia alla decisione detta «di sospensione dei termini» adottata all'inizio del 2013 — sull'applicazione della direttiva 2008/101/CE (inclusione delle attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra), alle compagnie aeree che assicurano collegamenti aerei da e per l'SEE, il 4 ottobre 2013 l'Assemblea dell'ICAO ha deciso di elaborare entro il 2016 (quando si terrà la prossima riunione triennale dell'Organizzazione), tramite la tabella di marcia approvata, un meccanismo a livello mondiale basato sul mercato per le emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale e, se questo sarà adottato, di applicarlo a partire dal 2020. Nell'attesa che entri in vigore questo meccanismo, gli Stati o i gruppi di Stati, come l'Unione europea, possono adottare disposizioni transitorie; non si è però riusciti a raggiungere un compromesso circa il contenuto e le modalità esatte di tali disposizioni.

2.3 Questi sviluppi sono in linea con le conclusioni adottate dal Comitato in una serie di precedenti pareri ⁽²⁾. Nel 2006, ad esempio, il CESE affermava: «Per introdurre a livello mondiale un sistema aperto per lo scambio di quote di emissioni (*Emission Trading Scheme* — ETS), bisognerebbe agire tramite l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO). Qualora ciò si rivelasse opportuno in sede di negoziati, un primo passo concreto e realizzabile in quella direzione potrebbe essere la creazione di un ETS per i trasporti aerei intracomunitari.» Nel 2007 dichiarava: «L'inserimento del settore dei trasporti aerei nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra (*Emissions Trading Scheme* — ETS) contribuisce di per sé a rafforzare e consolidare il sistema stesso quale modello di riferimento nella lotta alle emissioni di CO₂ a livello mondiale.» E più di recente, nel 2013: «Il Comitato plaude quindi all'iniziativa, che prevede la moratoria nell'applicazione del sistema ETS (*Emissions Trading System*) alle compagnie aeree, in arrivo e in partenza dallo spazio economico europeo (SEE), in attesa della conclusione dei negoziati globali».

3. Sintesi della proposta della Commissione

3.1 Tenuto conto delle conclusioni dell'Assemblea dell'Organizzazione dell'ONU per l'aviazione civile internazionale (ICAO), svoltasi dal 24 settembre al 4 ottobre 2013, la Commissione europea propone di adattare la portata geografica del sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) dell'UE applicabile al trasporto aereo per il periodo precedente l'introduzione di un sistema mondiale di scambio di tali quote.

3.2 Con questa proposta la Commissione intende imprimere nuovo slancio allo sviluppo di un sistema a livello mondiale, senza alcuna distinzione tra le compagnie in base alla nazionalità.

3.3 In origine, il sistema ETS dell'UE per il trasporto aereo si applicava all'intera distanza coperta dai voli da e per gli aeroporti dell'SEE, compresi quelli da o verso paesi terzi. Per l'anno 2012, conformemente alla decisione n. 377/2013/UE (detta «*stop-the-clock decision*», ossia «di sospensione dei termini»), il sistema è stato temporaneamente applicato ai soli voli all'interno dell'SEE e non a quelli da o verso paesi terzi.

3.4 Per il 2013 la Commissione raccomanda di mantenere lo stesso campo di applicazione geografico. Propone inoltre di prorogare di un anno il termine imposto alle compagnie aeree per la comunicazione e la restituzione delle quote di emissioni per lo stesso 2013.

3.5 Per il periodo 2014-2020 viene proposto di estendere l'applicazione del suddetto sistema già utilizzato nel 2013 ai voli da o verso paesi non membri dell'SEE per la distanza di volo percorsa al di sopra del territorio di paesi appartenenti all'SEE. Nella proposta vengono precisate le modalità di attuazione concreta di tale disposizione.

3.6 La proposta della Commissione avrebbe inoltre i seguenti tre effetti:

- i voli tra gli aerodromi dell'SEE continuerebbero ad essere interamente assoggettati al sistema ETS, come previsto dalla direttiva originaria e dalla decisione n. 377/2013/UE;
- sarebbero 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 escluderebbe le rotte verso circa 80 paesi su base non discriminatoria;
- dal 2014, ai voli da e per i paesi terzi non verrebbero imputate le emissioni rilasciate al di fuori dei paesi dell'SEE. Viene proposta una procedura semplificata per determinare la percentuale di emissioni di ciascun volo assoggettata al sistema ETS dell'UE. Si propone che gli operatori, per conformarsi agli obblighi di misurazione, rendicontazione e verifica (MRV), possano scegliere tra metodi alternativi.

⁽²⁾ GU C 185 dell'8.8.2006, pag. 97; GU C 175 del 27.7.2007, pag. 47; GU C 133 del 9.5.2013, pag. 30.

3.7 Infine, la Commissione raccomanda che i piccoli operatori di aeromobili non commerciali che emettono quantitativi estremamente ridotti di CO₂ non siano assoggettati al sistema ETS dell'UE. I piccoli operatori aerei cui non si applica tale esenzione sarebbero autorizzati a ricorrere a procedure amministrative semplificate.

4. Osservazioni generali

4.1 A norma della decisione detta «*stop-the-clock decision*», ossia «di sospensione dei termini», il sistema ETS dell'UE per il settore del trasporto aereo si applica temporaneamente ai soli voli all'interno dell'SEE e non a quelli da e verso paesi terzi. Per il 2013 la Commissione raccomanda di mantenere lo stesso campo di applicazione geografico. Propone inoltre di prorogare di un anno il termine imposto alle compagnie aeree per la comunicazione e la restituzione delle quote di emissioni per lo stesso 2013. Dal momento che occorre garantire la certezza giuridica sia agli operatori aerei che alle autorità nazionali, il CESE ritiene le suddette proposte estremamente ragionevoli e ne raccomanda pertanto l'adozione.

4.2 Dato che i voli tra aerodromi dell'SEE continuano ad essere assoggettati al sistema ETS dell'UE per il settore del trasporto aereo, il CESE esorta le istituzioni dell'Unione europea e dell'SEE ad accordarsi quanto prima in merito all'attuazione del cielo unico europeo (*Single European Sky — SES*)⁽³⁾ al fine di evitare, grazie al controllo del traffico aereo, le emissioni superflue dovute ai voli devianti o in ritardo.

4.3 Il CESE esprime forte apprezzamento per il fatto che la Commissione proponga di accordare un'esenzione ai piccoli operatori di aeromobili non commerciali che emettono quantitativi estremamente ridotti di CO₂, e di autorizzare i piccoli operatori aerei cui non si applica tale esenzione a ricorrere a procedure amministrative semplificate.

4.4 Il Comitato non approva invece gli elementi della proposta relativi ai voli in partenza da e verso paesi terzi per il periodo 2014-2020. È nell'interesse di tutte le parti evitare una guerra commerciale e/o dei cieli e occorre quindi incoraggiare i negoziati affinché si trovi prima una soluzione su scala globale.

4.4.1 Dalle informazioni contenute nella valutazione d'impatto sulle decisioni adottate in sede di Assemblea dell'ICAO, si può già desumere che, considerati i rapporti di forza e i diversi punti di vista, sarà necessario muoversi con estrema cautela per riuscire a conseguire entro il 2016 i risultati auspicati a livello mondiale. Il traguardo non è mai stato così vicino, ma vi è comunque un passato costellato di ritardi, e il successo non è garantito.

4.4.2 Va anche detto che far passare fin da ora, direttamente e indirettamente, il messaggio ai paesi terzi (poiché questo sarebbe il tenore dell'azione unilaterale da parte dell'UE se tale elemento della proposta venisse adottato) che le loro compagnie aeree dovranno pagare per le emissioni di CO₂ che rilasciano nello spazio aereo dell'SEE non sarebbe un'impresa facile e dovrebbe essere un'opzione da considerare soltanto dopo negoziati bilaterali e/o multilaterali ai sensi dell'articolo 16, lettera a), della risoluzione dell'ICAO del 4 ottobre 2013, al fine di evitare il rischio di una guerra commerciale e/o dei cieli su scala mondiale.

4.4.3 Se è vero che, sotto il profilo giuridico, l'SEE ha il diritto di applicare le proposte della Commissione, è altrettanto vero che il governo americano ha anch'esso facoltà, in forza della legge sul divieto del sistema di scambio delle emissioni (*Emissions Trading Scheme Prohibition Act*, cosiddetta «*Thune Bill*»), di vietare alle compagnie aeree con sede negli Stati Uniti di conformarsi alla legislazione europea sul sistema ETS. E non parliamo poi delle possibili reazioni da parte di India e Cina, a giudicare dalla resistenza che questi due paesi hanno opposto alla suddetta risoluzione dell'ICAO. A questo stadio, però, non è necessario modificare il contenuto della proposta formulata dalla Commissione.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Nell'Allegato I (*Glossary* = Glossario) della valutazione d'impatto (SWD(2013) 430 final, pagina 51 del testo inglese, unica versione linguistica disponibile), le definizioni di «*extra-EEA flights*» («voli al di fuori dell'SEE») e «*intra-EEA flights*» («voli all'interno dell'SEE») sono state apparentemente scambiate.

Bruxelles, 22 gennaio 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽³⁾ CE/549/2004.
CE/1070/2009.