



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 15 January 2014**

**5233/14**

---

**Interinstitutional File:  
2013/0344 (COD)**

---

**ENV 23  
AVIATION 6  
MI 28  
IND 10  
ENER 10  
CODEC 68  
INST 26  
PARLNAT 15**

**COVER NOTE**

---

from: Italian Senate  
date of receipt: 7 January 2014  
to: General Secretariat of the Council

---

Subject: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in view of the implementation by 2020 of an international agreement applying a single global market-based measure to international aviation emissions  
[15051/13 ENV 939 AVIATION 185 MI 897 IND 285 ENER 474 CODEC 2312 - COM(2013) 722 final]  
- Opinion <sup>1</sup> on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find annexed a copy of the above opinion.

---

---

<sup>1</sup> The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>

*Senato della Repubblica*  
*Il Presidente*


Roma, - 7 GEN. 2014  
Prot. n. 882/AAII/17

Signor Presidente,

mi è gradito inviarLe il testo della risoluzione approvata dalla Commissione Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato della Repubblica italiana a conclusione dell'esame della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del 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 definitivo).

Tale risoluzione reca osservazioni in merito alla conformità dell'atto ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Con i migliori saluti.



(All.)

Al Presidente del Consiglio dell'Unione europea  
1048 BRUXELLES

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVIII

n. 37

## RISOLUZIONE DELLA 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

(Estensore MARINELLO)

*approvata nella seduta del 10 dicembre 2013*

SULLA

**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 DEL 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 DEF)**

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento*

**Comunicata alla Presidenza il 13 dicembre 2013**

TIPOGRAFIA DEL SENATO

## INDICE

Testo della risoluzione .....	Pag.	3
Parere della 14 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	5

La Commissione,

considerato che l'atto comunitario modifica l'*Emissions Trading System - ETS*, in vista dell'introduzione di un'unica misura mondiale basata sul mercato (MBM - *Market-Based Measure*), da applicare a partire dal 2020 alle emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale;

tenuto conto che il trasporto aereo è uno dei settori nei quali le emissioni di gas a effetto serra stanno aumentando più rapidamente e che le possibilità offerte dalla tecnologia per ridurre le emissioni sono limitate, rendendo preferibile l'adozione di misure basate sul mercato (MBM) che inducano le compagnie aeree a compensare l'aumento delle emissioni stesse attraverso l'acquisto di quote e dunque finanziandone la riduzione in altri settori;

constatato che l'inserimento del trasporto aereo nel sistema di scambio di emissioni dell'Unione, avvenuto con la direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, ha trovato non poca opposizione a livello internazionale. È stato sostenuto in particolare che regolamentare le emissioni di compagnie aeree con sede in Paesi terzi rappresenti una violazione della sovranità nazionale, anche se il sistema UE di scambio di quote è stato dichiarato legittimo dalla Corte di giustizia;

ricordando che con la decisione 377/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2013, (cosiddetta decisione «*stop the clock*») è stato rinviato di un anno l'obbligo di restituzione delle quote di emissione relative ai voli con arrivo o partenza fuori dall'Unione e da alcuni Paesi vicini (Svizzera e Spazio economico europeo) operati nel 2012. Tale decisione era stata motivata con la volontà di favorire i negoziati in sede di Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO), superando almeno in parte le resistenze degli Stati terzi che avevano manifestato maggiore contrarietà al sistema ETS dell'Unione;

preso atto che tale volontà deve essere rinnovata e rafforzata in vista della nuova Assemblea ICAO, programmata per il 2016, che dovrebbe portare all'adozione di una misura mondiale basata sul mercato, in assenza della quale l'aumento delle emissioni continuerà e gli obiettivi di riduzione delle stesse rimarranno poco più che auspici;

presa visione della relazione predisposta dal Governo ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 234, che si limita a segnalare potenziali problematiche nei contenuti della proposta, senza tuttavia precisare nel dettaglio la natura delle problematiche stesse;

valutato che la base giuridica della proposta è correttamente individuata nell'articolo 192, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale il Parlamento europeo e il

Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese al fine di realizzare gli obiettivi di sviluppo armonioso dell'Unione e di rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale;

rilevato che per quanto riguarda il rispetto del principio di sussidiarietà, risulta assente una specifica valutazione da parte della Commissione europea, pur obbligatoria ai sensi dell'articolo 5 del Protocollo n. 2 allegato al TFUE. La proposta, peraltro, appare conforme al principio di sussidiarietà, in quanto interviene a modificare una direttiva già vigente, senza misure che comportino una sottrazione di sovranità per gli Stati membri;

considerato che, riguardo al principio di proporzionalità, la valutazione risente della mancanza di un'adeguata motivazione e di una relazione dettagliata da parte della Commissione europea. La proposta, peraltro, appare nel complesso congrua agli obiettivi che intende perseguire;

considerato che la proposta, pur condivisibile nell'ispirazione e negli obiettivi che si pone, presenta talune potenziali problematiche specie per quanto concerne il rapporto con i Paesi terzi. Le resistenze nei confronti dell'intero sistema ETS dell'Unione applicato al trasporto aereo rischiano infatti di incidere pesantemente tanto sugli ulteriori sviluppi dei negoziati in ambito ICAO, quanto sugli interessi commerciali di diversi Stati membri. A tal proposito, si esprime l'auspicio che la proposta in oggetto sia comunicata nei dettagli agli Stati terzi interessati, raccogliendone, ove possibile, un esplicito sostegno;

rilevato altresì come non appaiano quantificati con chiarezza gli oneri finanziari e amministrativi cui andranno incontro le Autorità nazionali responsabili dell'attuazione della direttiva o gli operatori di settore. Talune perplessità destano anche i tempi estremamente rapidi previsti per l'implementazione della direttiva a livello nazionale (tre mesi), che mal si conciliano con il sistema italiano, incentrato sullo strumento della Legge europea, oltre a imporre inevitabilmente una predisposizione anticipata e già in fase negoziale della normativa di recepimento;

condivisa comunque la necessità di procedere all'approvazione e attuazione della direttiva con estrema rapidità e in ogni caso entro il 30 aprile 2014, data di scadenza della deroga prevista dalla decisione 377/2013/UE, onde evitare che gli Stati membri si trovino nell'obbligo di attivare il sistema di sanzioni per gli operatori inadempienti, con effetti deleteri nella prospettiva dei negoziati ICAO, nonché per quanto attiene ai rapporti con Paesi che rappresentano partner commerciali di primo piano per l'Unione,

si pronuncia, per quanto di competenza, in senso favorevole.

**PARERE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: URAS)

4 dicembre 2013

La Commissione, esaminato l'atto,

considerato che esso modifica il sistema EU ETS (*Emissions Trading System*) in vista dell'introduzione di un'unica misura mondiale basata sul mercato (MBM – *Market-Based Measure*), da applicare a partire dal 2020 alle emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale;

tenuto conto che il trasporto aereo è uno dei settori nei quali le emissioni di gas a effetto serra stanno aumentando più rapidamente e che le possibilità offerte dalla tecnologia per ridurre le emissioni sono limitate, rendendo preferibile l'adozione di misure basate sul mercato (MBM) che inducano le compagnie aeree a compensare l'aumento delle emissioni stesse attraverso l'acquisto di quote e dunque finanziandone la riduzione in altri settori;

constatato che l'inserimento del trasporto aereo nel sistema UE di scambio di emissioni, avvenuta con la direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, ha trovato non poca opposizione a livello internazionale. È stato sostenuto in particolare che regolamentare le emissioni di compagnie aeree con sede in Paesi terzi rappresenti una violazione della sovranità nazionale, anche se il sistema UE di scambio di quote è stato dichiarato legittimo dalla Corte di giustizia;

ricordando che con la decisione 377/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2013, (codiddetta decisione «*stop the clock*») è stato rinviato di un anno l'obbligo di restituzione delle quote di emissione relative ai voli con arrivo o partenza fuori dall'UE e da alcuni Paesi vicini (Svizzera e Spazio economico europeo) operati nel 2012. Tale decisione era stata motivata con la volontà di favorire i negoziati in sede ICAO, superando almeno in parte le resistenze degli Stati terzi che avevano manifestato maggiore contrarietà al sistema EU ETS;

preso atto che tale volontà deve essere rinnovata e rafforzata in vista della nuova Assemblea ICAO, programmata per il 2016 e che dovrebbe portare all'adozione di una misura mondiale basata sul mercato, in assenza della quale l'aumento delle emissioni continuerà e gli obiettivi di riduzione delle stesse rimarranno poco più che auspici;

presa visione della relazione predisposta dal Governo ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 234, che si limita a segnalare potenziali problematicità nei contenuti della proposta, senza tuttavia precisare nel dettaglio la natura delle problematicità stesse,

formula, per quanto di competenza, parere non ostativo, con le seguenti osservazioni:

la base giuridica della proposta è correttamente individuata nell'articolo 192, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese al fine di realizzare gli obiettivi di sviluppo armonioso dell'Unione e di rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale;

riguardo al rispetto del principio di sussidiarietà, si rileva come sia assente una specifica valutazione da parte della Commissione europea, pur obbligatoria ai sensi dell'articolo 5 del Protocollo n. 2 allegato al TFUE. La proposta, peraltro, appare conforme al principio di sussidiarietà, in quanto interviene a modificare una direttiva già vigente, senza misure che comportino una sottrazione di sovranità per gli Stati membri;

riguardo al principio di proporzionalità, la valutazione risente della mancanza di un'adeguata motivazione e di una relazione dettagliata da parte della Commissione europea. La proposta, peraltro, appare nel complesso congrua agli obiettivi che intende perseguire.

Nel merito, la proposta, pur condivisibile nell'ispirazione e negli obiettivi che si pone, presenta talune potenziali problematicità specie per quanto concerne il rapporto con i Paesi terzi. Le resistenze nei confronti dell'intero sistema EU ETS applicato al trasporto aereo rischiano infatti di incidere pesantemente tanto sugli ulteriori sviluppi dei negoziati in ambito ICAO, quanto sugli interessi commerciali di diversi Stati membri. A tal proposito, si esprime l'auspicio che la proposta in oggetto sia comunicata nei dettagli agli Stati terzi interessati, raccogliendone, ove possibile, un esplicito sostegno.

Si rileva altresì come non appaiano quantificati con chiarezza gli oneri finanziari e amministrativi cui andranno incontro le Autorità nazionali responsabili dell'attuazione della direttiva o gli operatori di settore. Talune perplessità destano anche i tempi estremamente rapidi previsti per l'implementazione della direttiva a livello nazionale (tre mesi), che mal si conciliano con il sistema italiano, incentrato sullo strumento della Legge europea, oltre a imporre inevitabilmente una predisposizione anticipata e già in fase negoziale della normativa di recepimento.

Si condivide comunque la necessità di procedere all'approvazione e attuazione della direttiva con estrema rapidità e in ogni caso entro il 30 aprile 2014, data di scadenza della deroga prevista dalla decisione 377/2013/UE, onde evitare che gli Stati membri si trovino nell'obbligo



di attivare il sistema di sanzioni per gli operatori inadempienti, con effetti deleteri nella prospettiva dei negoziati ICAO, nonché per quanto attiene ai rapporti con Paesi che rappresentano partner commerciali di primo piano per l'Unione.