

APPROFONDIMENTI

LA CARBON TAX NELLA PROPOSTA DI REVISIONE DELLA DIRETTIVA EUROPEA SULLA TASSAZIONE DEI PRODOTTI ENERGETICI

Giulia Ardito e Mario Cirillo – Osservatorio Energia REF

■ Il “Pacchetto Clima”ⁱ del 2009 e, più in generale, la strategia “Europa 2020”ⁱⁱ, impegnano la UE alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, oltre che al conseguimento di obiettivi di efficienza energetica e di penetrazione dell’energia rinnovabile nel consumo finale di energia. Poco più del 40% delle emissioni climalteranti a livello comunitario è sottoposta agli obiettivi definiti nell’ambito del sistema europeo di emission trading (EU ETS), che impone alle imprese partecipanti la “internalizzazione” del costo esterno delle emissioni di carbonio derivanti dalla propria attività produttiva attraverso l’acquisto, su un mercato di scala comunitaria, di titoli di emissioneⁱⁱⁱ. Per la restante quota di emissioni, ossia per le emissioni dei settori trasporto, agricoltura, del segmento domestico, e delle imprese di piccola dimensione, la Decisione 406/2009/CE (cosiddetta Decisione “effort sharing”) prevede obiettivi nazionali vincolanti, ripartiti tra gli Stati Membri sulla base di un criterio di reddito pro-capite.

Lo strumento che il legislatore europeo è intenzionato ad impiegare per promuovere l’abbattimento delle emissioni nei settori non compresi nell’EU ETS è quello della carbon tax. La Commissione Europea ha infatti pubblicato, nello scorso aprile, una proposta di Direttiva per la tassazione dei prodotti energetici^{iv}, che riformerebbe alcuni aspetti importanti dell’attuale disciplina, contenuta nella Direttiva 2003/96/CE, razionalizzando la tassazione del valore energetico dei combustibili e, soprattutto, introducendo una componente che valorizzi le esternalità negative legate alle emissioni di carbonio. Come conseguenza della

nuova impostazione, la disciplina della tassazione dei prodotti energetici non assolverà più solo le funzioni di promozione della concorrenza nel mercato comune, attraverso la fissazione di livelli minimi di tassazione uniformi, e di promozione dell’efficienza energetica, attraverso la valorizzazione del contenuto energetico dei prodotti soggetti a tassazione, ma essa diverrà anche uno strumento di politica climatica, ossia di stimolo al contenimento delle emissioni di gas serra.

La previsione di una carbon tax a livello europeo servirà, essa stessa, allo scopo di favorire la concorrenza sul mercato comunitario, evitando che gli Stati Membri possano porre in essere le proprie politiche per il perseguimento degli obiettivi 2020 su un terreno non uniforme.

Inoltre, l’introduzione dello strumento permetterà di uniformare, almeno in parte, il trattamento delle attività economiche escluse dall’EU ETS a quello delle attività che sono invece soggette allo schema. In tal senso, la nuova disciplina dovrebbe portare sia all’eliminazione dell’attuale vuoto normativo (settori non soggetti all’EU ETS e che pertanto non sopportano alcun onere connesso all’impatto della propria attività sul clima), sia all’eliminazione di sovrapposizioni tra l’attuale sistema e l’EU ETS stesso. Il nuovo strumento diverrà operativo, nelle intenzioni del legislatore, a partire dal 2013, in corrispondenza dell’avvio della terza fase del EU ETS, ossia del ciclo di compliance propedeutico al raggiungimento dell’obiettivo di riduzione delle emissioni del 20% al 2020.

► continua a pagina 24

IN QUESTO NUMERO

■ REPORT/MAGGIO 2011

Mercato elettrico Italia

pag 2

Mercato gas Italia

pag 11

Mercati energetici europa

pag 15

Mercati per l'ambiente

pag 19

■ APPROFONDIMENTI

La carbon tax nella proposta di revisione della Direttiva europea sulla tassazione dei prodotti energetici di Giulia Ardito e Mario Cirillo – Osservatorio Energia REF
 pagina 24

■ NOVITA' NORMATIVE

pagina 28

■ APPUNTAMENTI

pagina 30

LA CARBON TAX NELLA PROPOSTA DI REVISIONE DELLA DIRETTIVA EUROPEA SULLA TASSAZIONE DEI PRODOTTI ENERGETICI

(continua dalla prima)

LE MODIFICHE PROPOSTE ALLA DISCIPLINA

La Direttiva 2003/96/CE fissa i livelli minimi per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, i primi disciplinati dal quadro comunitario quando impiegati come combustibili per riscaldamento o come carburante per motori, la seconda tassata al consumo, ossia al momento dell'utilizzo. Sulla base dei suddetti livelli minimi, gli Stati membri possono fissare aliquote più elevate o esentare specifici segmenti e settori. Tale impostazione sarebbe mantenuta con la nuova disciplina, che però propone una separazione dell'aliquota complessiva in due componenti.

La componente "energia"

Con il nuovo sistema, i livelli minimi di tassazione dell'energia, attualmente riferiti ad unità di volume (€/l) o peso (€/kg), saranno basati sul contenuto energetico di ogni singolo combustibile (€/GJ).

L'obiettivo della modifica è il perseguimento dell'efficienza energetica. L'attuale sistema crea, infatti, dinamiche distorsive nella concorrenza tra combustibili che non favoriscono l'uso razionale dell'energia. Per quanto concerne il settore del trasporto, l'aliquota minima prevista per il diesel (espressa in €/l) risulta inferiore a quella fissata per la benzina, nonostante il più elevato contenuto energetico sul volume del primo carburante rispetto al secondo: la tassazione non riflette il rapporto tra il valore energetico dei due carburanti e non fornisce stimolo all'impiego del combustibile con contenuto energetico minore. Inoltre, le aliquote applicate da tutti gli Stati Membri (ad eccezione del Regno Unito), rendono il gasolio più competitivo della benzina, nonostante questo risulti più costoso a monte della tassazione. L'attuale regime di tassazione energetica penalizza anche i biocarburanti impiegati per l'autotrazione. Per i carburanti rinnovabili sono previste, infatti, aliquote minime identiche a quelle dei carburanti fossili sostituiti, nonostante il loro minor contenuto energetico: ne deriva un carico fiscale rapportato al contenuto energetico proporzionalmente maggiore rispetto ai carburanti di origine fossile.

Le distorsioni appena descritte dovrebbero venire meno grazie all'applicazione di una tassazione neutrale, proporzionale al contenuto energetico dei prodotti, che troverà applicazione a partire dal 2013.

La componente "CO2"

La modifica più importante contenuta nella proposta di nuova direttiva riguarda l'introduzione di una componente per la valorizzazione del contenuto di carbonio dei prodotti en-

ergetici soggetti alla disciplina. È prevista un'unica aliquota, pari a 20 €/tCO₂, che si applicherà ai prodotti energetici impiegati nei settori non compresi nel EU ETS.

Il livello della tassa sulla CO₂ è stato determinato sulla base delle previsioni di prezzo dei permessi di emissione europei (EUA) per il 2020, con l'obiettivo di garantire eguale trattamento ai soggetti partecipanti all'UE ETS e a quelli che



non vi partecipano. Le valutazioni del legislatore europeo si concentrano su settori quali quello del riscaldamento, nel quale tecnologie soggette all'EU ETS, quali cogenerazione e teleriscaldamento, si trovano a competere con soluzioni tecnologiche (piccoli impianti per il riscaldamento) che non sostengono alcun onere ambientale.

La carbon tax non si applicherà alle fonti rinnovabili, fatta eccezione per i biocarburanti e i bioliquidi che non rispettino i criteri di sostenibilità definiti dalla Direttiva 2009/28/CE, a cui si applicheranno i fattori di emissione di riferimento per i combustibili fossili sostituiti.

Un esempio evidente dell'assenza di stimolo alla riduzione delle emissioni da parte dell'attuale normativa è quello del carbone impiegato per il riscaldamento, per cui è attualmente previsto un livello minimo di tassazione di 0.15 €/GJ che corrisponde 1.6 €/tCO₂, a fronte di un'aliquota minima per il gas naturale, pari anch'essa a 0.15 €/GJ, che corrisponde però a 2.7 €/tCO₂ in virtù del più basso tenore di carbonio del gas naturale. La Tabella 1 si riferisce ai carburanti per uso trasporto, e presenta le aliquote dell'attuale tassazione, le nuove aliquote proposte e le nuove aliquote espresse secondo le attuali unità di misura: dal confronto tra il nuovo sistema fiscale e

LA CARBON TAX NELLA PROPOSTA DI REVISIONE DELLA DIRETTIVA EUROPEA SULLA TASSAZIONE DEI PRODOTTI ENERGETICI

(continua)

l'attuale, è possibile notare come l'aliquota minima complessiva (energia + CO₂) a cui sarà sottoposta la benzina non subirà variazioni rispetto ai livelli attuali, mentre l'aliquota minima complessiva sul gasolio subirà un sensibile aumento, collegabile in primo luogo all'introduzione di un'aliquota uniforme per unità di contenuto energetico e, in secondo

luogo, all'introduzione della componente di carbon tax.

La Tabella 2 propone lo stesso tipo di confronto per i combustibili per il riscaldamento e l'elettricità. È possibile innanzitutto notare il forte aumento riportato dall'aliquota minima per il carbone, passata da 0.15 €/GJ, o 0.3 €/GJ, a 2.05 €/

Tabella 1. Livelli minimi di tassazione applicabili ai carburanti per uso trasporto*

Combustibile	Aliquote attuali		Nuova tassazione		Nuova tassazione		
	uso commerciale	uso non commerciale	CO2 01/01/2013	Energia 01/01/2013	CO2	Energia	tot
in unità di misura attuali							
Gasolio	21 €/1000l	21 €/1000l	20 €/tCO2	0.15 €/GJ	55 €/1000l	5.6 €/1000l	60.6 €/1000l
Olio combustibile pesante	15 €/1000kg	15 €/1000kg	20 €/tCO2	0.15 €/GJ	60 €/1000l	6 €/1000l	66 €/1000l
Cherosene	0 €/1000l	0 €/1000l	20 €/tCO2	0.15 €/GJ	51 €/1000l	5 €/1000l	56 €/1000l
GPL	0 €/1000kg	0 €/1000kg	20 €/tCO2	0.15 €/GJ	58 €/1000kg	7 €/1000kg	65 €/1000kg
Gas naturale	0.15 €/GJ	0.3 €/GJ	20 €/tCO2	0.15 €/GJ	1.2 €/GJ	0.15 €/GJ	1.35 €/GJ
Carbone e Coke	0.15 €/GJ	0.3 €/GJ	20 €/tCO2	0.15 €/GJ	1.9* €/GJ	0.15 €/GJ	2.05 €/GJ
Elettricità	0.5 €/MWh	1.0 €/MWh		0.15 €/GJ"		0.5 €/MWh	0.5 €/MWh

*Per i calcoli è stato utilizzato il fattore di emissione del carbone da coke dalla Decisione 2007/589/CE, allegato I

Fonte: elaborazioni REF su Direttiva 2003/96/CE e nuova proposta di direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici

GJ. Inoltre con la nuova tassazione proposta si ridurrà notevolmente la forbice tra le aliquote minime di gasolio e gas naturale: attualmente il gasolio ha un'aliquota pari a 0.6 €/GJ (pari circa a 21 €/1000l), ed il gas naturale è sottoposto ad un'aliquota pari a 0.15 €/GJ (o 0.3 €/GJ), mentre con la nuova tassazione si avrà un sensibile aumento nella tassazione minima, e la distanza tra i due combustibili sarà più contenuta in quanto si passerà rispettivamente ad 1.7 €/GJ (pari circa a 60 €/1000l), e 1.35 €/GJ.

L'aliquota minima prevista per l'elettricità non subirà modifiche. Dalla tabella è possibile notare come all'elettricità non si applichi la componente CO₂, in quanto l'elettricità è tassata "al consumo" e il consumo di elettricità non comporta emissioni. Saranno soggetti a carbon tax, invece, i prodotti energetici impiegati come combustibili per generare elettricità, limitatamente agli impianti alimentati da combustibili fossili che non partecipano all'EU ETS (impianti di potenza inferiore a 20 MW).

Tabella 2. Livelli minimi di tassazione applicabili ai combustibili per riscaldamento e all'elettricità

Combustibile	Aliquote attuali		Nuova tassazione		Nuova tassazione		
	uso commerciale	uso non commerciale	CO2 01/01/2013	Energia 01/01/2013	CO2	Energia	tot
in unità di misura attuali							
Gasolio	21 €/1000l	21 €/1000l	20 €/tCO2	0.15 €/GJ	55 €/1000l	5.6 €/1000l	60.6 €/1000l
Olio combustibile pesante	15 €/1000kg	15 €/1000kg	20 €/tCO2	0.15 €/GJ	60 €/1000l	6 €/1000l	66 €/1000l
Cherosene	0 €/1000l	0 €/1000l	20 €/tCO2	0.15 €/GJ	51 €/1000l	5 €/1000l	56 €/1000l
GPL	0 €/1000kg	0 €/1000kg	20 €/tCO2	0.15 €/GJ	58 €/1000kg	7 €/1000kg	65 €/1000kg
Gas naturale	0.15 €/GJ	0.3 €/GJ	20 €/tCO2	0.15 €/GJ	1.2 €/GJ	0.15 €/GJ	1.35 €/GJ
Carbone e Coke	0.15 €/GJ	0.3 €/GJ	20 €/tCO2	0.15 €/GJ	1.9* €/GJ	0.15 €/GJ	2.05 €/GJ
Elettricità	0.5 €/MWh	1.0 €/MWh		0.15 €/GJ"		0.5 €/MWh	0.5 €/MWh

*Per i calcoli è stato utilizzato il fattore di emissione del carbone da coke dalla Decisione 2007/589/CE, allegato I

Fonte: elaborazioni REF su Direttiva 2003/96/CE e nuova proposta di direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici

LA CARBON TAX NELLA PROPOSTA DI REVISIONE DELLA DIRETTIVA EUROPEA SULLA TASSAZIONE DEI PRODOTTI ENERGETICI

(continua)

Il rischio di carbon leakage

Il rischio di delocalizzazione dell'attività produttiva a seguito dell'imposizione di un onere per l'abbattimento delle emissioni di gas climalteranti (cosiddetto rischio di "carbon leakage") dovrebbe riguardare solo marginalmente i settori che non ricadono nell'EU ETS.

Nell'ambito dello schema di emission trading, il rischio di carbon leakage è stato affrontato attraverso l'assegnazione, ai settori interessati, dei permessi di emissione a titolo gratuito. Tale sistema è stato preferito all'imposizione di una carbon border tax.

In linea con il suddetto approccio, la proposta di nuova direttiva sulla tassazione energetica non prevede la tassazione delle emissioni di carbonio associate ai prodotti importati, ma introduce la possibilità di beneficiare, fino al 2020, di un credito d'imposta per i consumi di combustibili nei settori esposti al rischio di delocalizzazione. Il credito sarà calcolato come prodotto tra il consumo storico di prodotti energetici di ciascun soggetto beneficiario e il fattore di emissione del gas naturale, utilizzato per approssimare il fattore di emissione medio del mix di combustibili impiegati per riscaldamento e usi industriali.

Flessibilità nella fissazione delle aliquote

Gli Stati membri manterranno la possibilità di fissare aliquote di tassazione superiori ai livelli minimi imposti in sede europea. La disciplina proposta non permetterebbe, tuttavia, il trattamento differenziato per i diversi combustibili destinati al medesimo uso.

In modo simile, gli Stati membri avrebbero discrezionalità nel prevedere esenzioni o riduzioni, ad esempio per il consumo nel segmento residenziale, ma tale possibilità, finora prevista per alcuni prodotti energetici, verrebbe estesa a tutti i combustibili. Sarebbe mantenuta anche la possibilità di esentare dalla tassazione le attività comprese nel settore primario, sebbene questa sarebbe condizionata ad interventi di miglioramento dell'impatto ambientale o di efficienza energetica.

Verrebbe mantenuta anche la possibilità di applicare trattamenti fiscali favorevoli per ragioni ambientali, come nel caso di elettricità prodotta da fonti rinnovabili o da impianti di cogenerazione ad alto rendimento.

Il nuovo sistema fiscale dovrebbe entrare in funzione a decorrere dal 1 gennaio 2013, ma è previsto un periodo transitorio, per la sola componente energetica, e unicamente per i carburanti impiegati per autotrazione, che permetterà un allineamento completo con tutti gli aspetti della Direttiva entro il 2023, con tre scadenze intermedie (2013, 2015, 2018). Nove dei nuovi Stati membri beneficerebbero, inoltre, della

possibilità di posticipare l'adozione della carbon tax fino al 2020.

Aggiornamento delle aliquote minime

Le aliquote minime saranno indicizzate sulla base di un indice dei prezzi al consumo medio a livello europeo, con frequenza triennale. I livelli minimi di imposizione generale del consumo di energia saranno adeguati ogni tre anni a partire dal 1 luglio 2016 in base alle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato a livello europeo, esclusi i prezzi dell'energia e degli alimenti non lavorati, pubblicato da Eurostat.

Secondo la proposta di direttiva, la Commissione dovrà presentare ogni cinque anni (per la prima volta entro il 2015) una relazione sulla base della quale potrà essere rivisto il livello minimo della carbon tax. La relazione dovrà avere come oggetto un'analisi dell'andamento dei prezzi dei permessi di emissione nell'EU ETS, oltre a considerare i progressi tecnologici e la competitività delle tecnologie a bassa intensità di carbonio.

LA VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

L'approccio seguito dalla Commissione Europea per valutare gli impatti macroeconomici e settoriali della disciplina proposta si basa sull'ipotesi di un ridisegno del sistema fiscale degli Stati membri, in cui il gettito aggiuntivo derivante dalla tassazione sul carbonio permetta di ridurre la tassazione sul lavoro^v. Tale ipotesi fa riferimento alle esperienze di tassazione ambientale dei Paesi scandinavi, oltre che di Germania e Regno Unito.

Secondo le simulazioni della Commissione, gli impatti sulla crescita economica e sull'occupazione sarebbero positivi, grazie allo stimolo costituito dalla riduzione del costo del lavoro, ma molto contenuti.

A livello settoriale, poiché alla maggiore tassazione corrisponderebbe una diminuzione dei costi del lavoro, l'impatto della nuova normativa sarebbe positivo per i settori ad alta intensità di lavoro, quali il settore terziario, la manifattura di beni di consumo, l'industria tessile e dell'abbigliamento. Al contrario, l'impatto economico sarebbe negativo per i settori (soggetti alla tassazione) ad alta intensità di capitale, buona parte dei quali è, tuttavia, compresa tra i settori EU ETS, e perciò esclusa dall'applicazione della tassazione.

L'imposizione di una carbon tax potrebbe produrre benefici per le imprese che partecipano all'EU ETS in termini di riduzioni di prezzo dei titoli di emissione: la riduzione delle emissioni che dovrebbe derivare dall'applicazione del nuovo strumento ridurrebbe la domanda di energia e, di conseg-

LA CARBON TAX NELLA PROPOSTA DI REVISIONE DELLA DIRETTIVA EUROPEA SULLA TASSAZIONE DEI PRODOTTI ENERGETICI

(continua)

uenza, di titoli di emissione. In effetti, le simulazioni mostrano una diminuzione delle emissioni di gas serra al 2020 che si aggirerebbero attorno allo 0.5% delle emissioni complessive nella UE.

Impatti significativi in termini di incremento di costi dovrebbero, invece, derivare dall'aumento dei livelli minimi di tassazione per il gas conseguenti all'introduzione della componente CO₂, in particolare per il segmento domestico, per cui il gas rappresenta il principale combustibile, e per i consumatori con basso reddito, a causa degli effetti regressivi della tassazione (per i consumatori a basso reddito la bolletta energetica ha un peso maggiore, in termini relativi). Gli Stati membri potranno, in proposito, sfruttare la possibilità di prevedere esenzioni per gli utenti domestici.

IL DIBATTITO E LE PROSPETTIVE

Il 10 maggio il Governo italiano ha lanciato una consultazione pubblica sulla proposta di cambiamento della tassazione energetica avanzata della Commissione Europea. A seguito della proposta, il dibattito sull'introduzione di una

carbon tax europea si è riaperto, con l'opposizione di alcuni portatori di interesse, in particolare quelli che afferiscono al settore del trasporto, che fanno leva sulle attuali tendenze di crescita del prezzo dei carburanti, e con minacce di veto e proposte di posticipazione dell'entrata in vigore del nuovo sistema, avanzate anche da esecutivi nazionali e alcuni membri dell'esecutivo comunitario.

D'altra parte, la Commissione Europea punta ad allineare e rendere coerenti i sistemi che incentivano la riduzione delle emissioni, e a garantire parità di trattamento agli operatori economici soggetti all'uno o all'altro schema.

Ciò che è forse più importante ai fini della decisione definitiva sulla nuova fiscalità energetica è l'obiettivo, perseguito dal Governo europeo, di agire tempestivamente per evitare l'effetto di lock-in in tecnologie ad alta intensità di carbonio, in particolare a seguito della crisi economica che ha avuto come effetto la riduzione degli incentivi all'abbattimento delle emissioni. Un rallentamento degli stimoli alla transizione verso un'economia low-carbon metterebbe a rischio il raggiungimento degli obiettivi ambientali, energetici e di politica industriale che l'Europa si è posta.

i Il Pacchetto Clima UE si compone di cinque provvedimenti: la comunicazione COM(2008)/30 che illustra la nuova politica climatica UE; la Direttiva 2009/29/CE, di revisione del sistema europeo di emission trading (EU ETS); la Decisione 406/2009, che fissa gli obiettivi nazionali di riduzione per i settori non compresi nel EU ETS; la Direttiva 2009/28/CE sulla promozione delle fonti energetiche rinnovabili; la Direttiva 2009/31/CE sulla cattura e lo stoccaggio di CO₂.
 ii Comunicazione della Commissione, "Europa 2020, una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", Commissione Europea, 3.3.2010
 iii Il sistema descritto risulterà compiuto a partire dal 2013, quando cioè cesserà, almeno per una quota maggioritaria della richiesta dei permessi di emissione (circa 60% nel 2013), il meccanismo di allocazione gratuita dei titoli, sostituito da un sistema di aste.
 iv "Proposal for a council directive amending directive 2003/96/EC restructuring the community framework for the taxation of energy products and electricity", European Commission, 13.4.2011.
 v "Impact assessment – Accompanying document to the proposal for a council directive amending directive 2003/96/EC restructuring the community framework for the taxation of energy products and electricity". SEC(2011) 409, Vol.1.