



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.3.2007
COM(2007) 140 definitivo

LIBRO VERDE

sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi

{SEC(2007) 388}

LIBRO VERDE

sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

L'UE è all'avanguardia nel mondo nell'azione a favore della sostenibilità ambientale e, in particolare, nella lotta contro i cambiamenti climatici. Ciò è stato confermato di recente dall'adozione di un pacchetto di misure per l'energia e per il clima¹, approvato dal Consiglio europeo di primavera², con il quale l'UE ha ribadito il suo impegno a lottare contro i cambiamenti climatici a livello interno e internazionale, a promuovere la sostenibilità ambientale, a ridurre la dipendenza dalle risorse esterne e a garantire la competitività delle economie europee. È necessario, inoltre, adottare urgentemente misure per arrestare la perdita di biodiversità, preservare le risorse naturali soggette ad un'eccessiva pressione e tutelare la salute pubblica.

In assenza di un intervento pubblico e senza l'impegno forte di tutti i protagonisti, questi ambiziosi obiettivi non potranno essere raggiunti. Sempre di più l'UE privilegia il ricorso agli strumenti economici o di mercato (quali la tassazione indiretta, le sovvenzioni mirate o i diritti di emissione negoziabili) che costituiscono strumenti flessibili ed efficienti sotto il profilo dei costi per raggiungere detti obiettivi³. Un maggiore ricorso agli strumenti di mercato è stato raccomandato anche nel sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, nella rinnovata strategia dell'UE a favore dello sviluppo sostenibile⁴ e nella rinnovata strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione⁵.

Il presente libro verde avvia la riflessione sulla promozione dell'utilizzo degli strumenti di mercato nella Comunità. In linea con quanto annunciato nel piano di azione per l'efficienza energetica⁶, il libro verde esplora possibili strade per avanzare con la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici⁷ al fine di avviarne la preannunciata revisione. In tal senso il libro

¹ In particolare la comunicazione della Commissione "Una politica energetica per l'Europa" (COM(2007) 1 del 10.1.2007) e la comunicazione della Commissione "Limitare il surriscaldamento dovuto ai cambiamenti climatici a +2 gradi Celsius. La via da percorrere fino al 2020 e oltre" (COM(2007) 2 del 10.1.2007).

² Consiglio europeo, 8-9 marzo 2007. Conclusioni della Presidenza.

³ Oltre agli strumenti di mercato analizzati nel presente libro verde, vanno segnalati altri importanti strumenti di mercato utilizzati nel quadro della politica agricola comune (ossia le misure agro-ambientali della politica di sviluppo rurale) e nel quadro della politica di coesione nei settori ambientale ed energetico. Quando il loro utilizzo può configurare un aiuto di Stato, gli strumenti di mercato devono rispettare le norme comunitarie ed essere notificati alla Commissione ai sensi dell'articolo 88 del trattato CE. È in corso il riesame della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente. Pertanto, il presente libro verde non tratterà le questioni relative alla valutazione degli aiuti di Stato.

⁴ GU L 242 del 10.9.2002 e documento del Consiglio 10917/06 del 26.6.2006.

⁵ Raccomandazione 2005/601/CE del Consiglio, del 12 luglio 2005, relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2005-2008).

⁶ COM(2006) 545.

⁷ Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (GU L 283 del 31.10.2003, pag. 51), modificata da

verde si inserisce nel quadro delineato dal nuovo programma integrato sull'energia e i cambiamenti climatici⁸, un quadro nel quale gli strumenti di mercato e le politiche fiscali in generale saranno decisivi per il conseguimento degli obiettivi delle politiche dell'UE. Vengono, inoltre, esplorate le possibilità di un maggiore utilizzo degli strumenti di mercato in diversi settori della politica ambientale a livello sia comunitario che nazionale.

2. L'UTILIZZO DEGLI STRUMENTI DI MERCATO AI FINI DELLA POLITICA COMUNITARIA

2.1. Argomenti a favore del ricorso agli strumenti di mercato come strumenti di politica

L'utilizzo degli strumenti di mercato trova la sua giustificazione nella capacità di detti strumenti di rimediare ai fallimenti del mercato in maniera efficiente sotto il profilo dei costi. Per fallimento del mercato si intende una situazione in cui o il mercato è del tutto inesistente (dato che le risorse ambientali hanno natura economica di beni pubblici) o non riflette in misura adeguata il "vero" costo o il costo sociale di un'attività economica. Per rimediare a detti fallimenti, l'intervento pubblico risulta allora giustificato. Diversamente dall'approccio amministrativo o normativo, gli strumenti di mercato presentano il vantaggio di utilizzare i segnali del mercato per rimediare ai fallimenti del mercato.

Sia che influiscano sui prezzi (tramite la tassazione o gli incentivi) o fissino quantitativi assoluti (scambio di diritti di emissione) o quantitativi per unità di prodotto, gli strumenti di mercato riconoscono implicitamente le differenze esistenti tra le imprese e offrono pertanto una flessibilità che consente di ridurre considerevolmente i costi dei miglioramenti ambientali⁹. Tuttavia, questi strumenti non sono una panacea per tutti i mali. Essi hanno bisogno di un quadro normativo chiaro per funzionare, e vengono spesso utilizzati in un mix di politiche assieme ad altri strumenti. Ma se scelti correttamente e concepiti adeguatamente, gli strumenti di mercato¹⁰ presentano alcuni vantaggi rispetto agli strumenti normativi:

- migliorano i segnali dei prezzi, attribuendo un valore ai costi e ai benefici esterni delle attività economiche, così che i soggetti economici possano tenerne conto e modificare il loro comportamento al fine di ridurre gli effetti negativi, o aumentare gli effetti positivi sull'ambiente e altri tipi di effetti¹¹;
- offrono una maggiore flessibilità alle imprese nel conseguimento dei loro obiettivi e diminuiscono pertanto i costi complessivi da esse sostenuti per conformarsi alla normativa¹²;

ultimo dalla direttiva 2004/74/CE e dalla direttiva 2004/75/CE (GU L 157 del 30.4.2004, pag. 87 e pag. 100).

⁸ Come sottolineato recentemente dal Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007.

⁹ Cfr. la comunicazione della Commissione "Conciliare bisogni e responsabilità – L'integrazione delle questioni ambientali nella politica economica", COM(2000) 576 del 20.9.2000.

¹⁰ COM(2000) 576 del 20.9.2000. Studi dell'OCSE evidenziano sempre di più l'efficacia degli strumenti di mercato. Cfr. *Environmentally Related Taxes in OECD Countries – Issues and strategies* (Tasse ambientali nei paesi dell'OCSE – Questioni e strategie), 2001.

¹¹ Questa idea trova spesso espressione in obiettivi quali "fissare prezzi che riflettono i costi reali", "internalizzare i costi esterni", "aumentare l'offerta di servizi ambientali non commercializzati".

¹² Cfr. EEA, *Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study* (Efficacia delle politiche in materia di trattamento delle acque reflue urbane in alcuni paesi: studio pilota dell'AEA), 2005. Lo studio mette a confronto gli approcci seguiti in diversi Stati membri e

- incitano le imprese ad impegnarsi, a più lungo termine, sulla via dell'innovazione tecnologica per ridurre ulteriormente gli effetti negativi sull'ambiente ("efficienza dinamica");
- sostengono l'occupazione, se impiegati nel quadro della riforma della fiscalità ambientale¹³.

2.2. Gli strumenti di mercato nel contesto dell'Unione europea

Al di là dei meriti che presentano in quanto contribuiscono al conseguimento di specifici obiettivi politici, gli strumenti di mercato sono stati utilizzati dall'UE per evitare le distorsioni nel mercato interno causate da approcci divergenti seguiti dagli Stati membri, per assicurare che uno stesso settore sia soggetto agli stessi oneri in tutta l'UE e per superare gli eventuali effetti negativi sulla competitività nell'UE. Un'azione comune dà inoltre all'UE maggiore forza per affrontare la concorrenza esterna dei partner commerciali.

A livello dell'UE, gli strumenti di mercato più comunemente utilizzati sono le imposte, le tasse e i sistemi di permessi negoziabili. Si tratta di strumenti che, pur presentando un funzionamento analogo sotto il profilo economico, differiscono, tuttavia, in alcuni aspetti essenziali.

In primo luogo, i sistemi quantitativi, quali i sistemi di permessi negoziabili, danno maggiore certezza sul conseguimento di obiettivi politici specifici, ad esempio i limiti di emissione (subordinatamente a controlli efficaci e all'osservanza delle disposizioni) rispetto a strumenti basati esclusivamente sui prezzi, come le imposte. Dal canto loro, gli strumenti basati sui prezzi danno certezza per quanto riguarda il costo o il prezzo del conseguimento di un obiettivo e sono generalmente più facili da gestire¹⁴.

In secondo luogo, essi differiscono sotto il profilo della produzione di gettito fiscale. Le imposte (e in misura minore, le tasse), che sempre più sono utilizzate per influenzare i comportamenti, producono anche gettito fiscale. I sistemi di permessi negoziabili possono produrre gettito se le autorità pubbliche mettono all'asta le quote. Detti sistemi presentano pertanto caratteristiche analoghe alle imposte (differiscono tuttavia sotto il profilo normativo e dell'osservanza delle disposizioni). Al contrario, le tasse costituiscono di norma il pagamento di un servizio o di un costo chiaramente identificati, e pertanto rappresentano un'entrata poco flessibile del bilancio pubblico.

Le predette caratteristiche hanno influenzato in maniera significativa il modo in cui l'UE utilizza gli strumenti di mercato a livello comunitario e i settori in cui vengono utilizzati, portando all'introduzione di strumenti come il sistema comunitario di scambio di quote di emissione ("ETS"¹⁵), la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici e, nel settore dei trasporti, la direttiva eurobollo¹⁶. Questi aspetti dovranno essere presi in considerazione,

dimostra che l'utilizzo degli strumenti di mercato può contribuire a raggiungere gli obiettivi ambientali ad un costo minore.

¹³ Cfr. la comunicazione della Commissione "I valori europei nel mondo globalizzato", COM(2005) 525 del 20.10.2005.

¹⁴ Cfr. COM(2000) 576.

¹⁵ La Commissione sta preparando la revisione completa dell'esperienza acquisita con l'EST. L'argomento non viene pertanto trattato nel presente libro verde.

¹⁶ Direttiva 1999/62/CE (GU L 187 del 20.7.1999), modificata dalla direttiva 2006/38/CE (GU L 157 del 9.6.2006, pag. 8).

qualora l'UE decidesse di ricorrere maggiormente agli strumenti di mercato a livello UE, in modo da utilizzare al meglio ciascuno di essi nel settore più adeguato ed evitare sovrapposizioni. In linea di principio, le norme comunitarie che disciplinano l'adozione di decisioni non dovrebbero essere determinanti in questo contesto. Tuttavia, il requisito dell'unanimità in materia fiscale significa che le possibilità di ricorso alle imposte sono in parte diverse che per gli altri strumenti¹⁷.

Quali sono i settori e le possibilità di ulteriore utilizzo degli strumenti di mercato a livello UE e a livello nazionale?

Gli strumenti di mercato potrebbero essere utilizzati in modo da promuovere la competitività senza imporre oneri ingiustificati ai consumatori, in particolare ai cittadini con redditi bassi, e garantendo allo stesso tempo un gettito per i bilanci pubblici?

L'UE dovrebbe ricorrere maggiormente alla tassazione per promuovere il conseguimento di obiettivi politici comunitari (oltre agli obiettivi fiscali)? È questa la risposta giusta alle sfide attuali a livello mondiale e per soddisfare il fabbisogno finanziario dei bilanci nazionali?

2.3. Crescita, occupazione e ambiente pulito: gli argomenti a favore della riforma della fiscalità ambientale

L'UE si è fermamente impegnata a assicurare uno sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale e a promuovere gli obiettivi in materia di crescita e di occupazione. Una riforma della fiscalità ambientale che sposti il carico fiscale dalle imposte che hanno un effetto negativo sulla qualità della vita (ad esempio, quelle sul lavoro) alle imposte che invece hanno un impatto positivo (ad esempio, imposte sulle attività dannose per l'ambiente, quali l'uso delle risorse o l'inquinamento) può essere una soluzione vincente sia per i problemi ambientali che per i problemi del lavoro¹⁸. Allo stesso tempo, lo spostamento del carico fiscale a lungo termine richiede un gettito relativamente stabile proveniente dalla base fiscale ambientale¹⁹.

La riforma della fiscalità ambientale può anche contribuire a ridurre gli eventuali effetti negativi che le imposte ambientali potrebbero avere sulla competitività di alcuni settori. Se strettamente coordinate a livello comunitario, le azioni possono consentire di ridurre gli effetti negativi in misura maggiore rispetto ad azioni unilaterali adottate dagli Stati membri. Le riduzioni delle imposte sul lavoro o dei contributi previdenziali, che di norma vanno a beneficio delle famiglie a basso reddito, possono compensare eventuali effetti negativi delle imposte ambientali. Infine, con l'invecchiamento della popolazione, che aumenta la pressione sulla spesa pubblica, e con la globalizzazione, che rende meno fattibile l'imposizione del capitale e del lavoro, lo spostamento del carico fiscale dalla fiscalità diretta ai consumi, e in particolare ai consumi dannosi per l'ambiente, può generare notevoli benefici dal punto di vista fiscale.

¹⁷ Nonostante alcune soluzioni istituzionali flessibili previste nel trattato CE, quale la cooperazione rafforzata.

¹⁸ La Commissione ha già sollevato la questione nel 1993 nel suo libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione (COM(93) 700, capitolo 10) e recentemente nella sua comunicazione sul modello sociale europeo e in un documento sui legami tra le politiche dell'occupazione e le politiche ambientali. Cfr. COM(2005) 525 e SEC(2005) 1530. I dati ex-post sull'esperienza nei paesi nordici e i risultati di studi basati su modelli indicano l'esistenza di entrambi i tipi di benefici.

¹⁹ Il rapporto tra produzione di gettito e effetto incentivante della tassazione viene ulteriormente analizzato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Oltre che scoraggiare, tramite la tassazione, comportamenti dannosi per l'ambiente, gli Stati membri possono utilizzare incentivi fiscali, ad esempio le sovvenzioni, per incoraggiare comportamenti rispettosi dell'ambiente e promuovere l'innovazione e la ricerca e lo sviluppo, a condizione che vengano prima generate risorse pubbliche in altro modo (ad esempio, tassando i comportamenti ecologicamente dannosi) o che si riduca la spesa (ad esempio, eliminando sovvenzioni dannose per l'ambiente). Questo approccio è particolarmente pertinente nel contesto degli ambiziosi obiettivi del programma dell'UE per l'energia e il clima, in particolare ridurre i gas a effetto serra di almeno il 20% entro il 2020, e per conseguire l'obiettivo vincolante del 20% di energie rinnovabili nella produzione di energia entro il 2020 e l'obiettivo del 10% di biocarburanti.

Innanzitutto, la Commissione ritiene che spetti agli **Stati membri** trovare il giusto equilibrio tra incentivi e disincentivi nel rispettivo sistema fiscale, rispettando le limitazioni generali di bilancio e il principio della neutralità fiscale. Tuttavia, la Commissione auspicerebbe che la politica fiscale comunitaria favorisse detto equilibrio (cfr. capitolo 3).

Potrebbe esservi un margine di miglioramento per quanto riguarda lo scambio strutturato di informazioni tra gli Stati membri sulle migliori pratiche nel settore degli strumenti di mercato in generale, e in particolare in merito alla riforma della fiscalità ambientale. In alcuni settori esistono strutture specializzate, manca però un forum orizzontale. A questo riguardo, una soluzione potrebbe essere la creazione di un Forum per gli strumenti di mercato.

L'UE dovrebbe promuovere più attivamente le riforme della fiscalità ambientale a livello nazionale?

Qual è il modo migliore in cui la Commissione potrebbe favorire queste riforme? Potrebbe, ad esempio, proporre una qualche forma di processo o di procedura di coordinamento?

La creazione del predetto Forum sugli strumenti di mercato sarebbe utile per stimolare lo scambio di esperienze e di migliori pratiche in merito alla riforma della fiscalità ambientale tra gli Stati membri? Qual è il modo migliore per organizzarlo? Come dovrebbe essere strutturato per evitare potenziali sovrapposizioni con strutture esistenti?

In che modo la necessità di ridurre l'onere fiscale sul lavoro in molti Stati membri si accorda con l'obiettivo di promuovere l'innovazione e di sostenere la ricerca e lo sviluppo per favorire il passaggio ad un'economia "più verde"? Come conseguire questo obiettivo rispettando allo stesso tempo il principio della neutralità fiscale? Uno spostamento del carico fiscale verso attività dannose per l'ambiente potrebbe costituire la soluzione giusta?

2.4. La riforma delle sovvenzioni dannose per l'ambiente

Molte sovvenzioni non soltanto sono inefficienti sotto il profilo economico e sociale, ma possono anche nuocere all'ambiente e alla salute umana²⁰. Esse possono inoltre neutralizzare gli effetti degli strumenti di mercato utilizzati a fini di tutela dell'ambiente e della salute e possono in generale essere di ostacolo alla competitività²¹. La riforma o la soppressione di

²⁰ Cfr. ad esempio, *OECD, Environmentally-harmful subsidies – Challenges for reform*, (OCSE, Sussidi dannosi per l'ambiente – Sfide per la riforma), 2005, e la bibliografia citata nel documento.

²¹ Secondo la definizione dell'OCSE (1998), le sovvenzioni dannose per l'ambiente sono tutti i tipi di sostegno finanziario e di normativa messi in atto per migliorare la competitività di determinati prodotti,

dette sovvenzioni è pertanto giustificata di per sé, oltre a rendere disponibili risorse pubbliche per la riforma della fiscalità ambientale²². La Commissione intende lavorare con gli Stati membri alla riforma degli aiuti dannosi per l'ambiente, sia a livello comunitario che nazionale. Il dialogo con i soggetti interessati sarà determinante per assicurare che vengano prese in considerazione tutte le questioni. Il Consiglio europeo ha chiesto alla Commissione di preparare entro il 2008 una tabella di marcia per la riforma, settore per settore²³.

Tenuto conto delle esperienze nazionali, quale è il modo migliore di promuovere il processo di riforma delle sovvenzioni dannose per l'ambiente?

3. POSSIBILITÀ DI UN MAGGIORE IMPIEGO DEGLI STRUMENTI DI MERCATO PER INFLUENZARE I CONSUMI ENERGETICI

Attualmente l'energia costituisce la principale priorità dell'UE, dato che rappresenta una sfida importante sotto il profilo della sostenibilità ambientale, della sicurezza degli approvvigionamenti e della competitività. Per rendere l'uso dell'energia più sostenibile, più sicuro e più competitivo in Europa, la Commissione si è espressa a favore di consumi energetici più efficienti e della mobilitazione di risorse per promuovere l'adozione di energie più pulite e gli investimenti nelle nuove tecnologie e nell'innovazione. Questi obiettivi sono stati recentemente approvati dai capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'UE in forma di programma integrato per i cambiamenti climatici e l'energia. Le politiche fiscali, in particolare la tassazione, e il perfezionamento del sistema comunitario di scambio delle quote di emissione saranno importanti nel conseguimento di questi obiettivi.

Sebbene destinata principalmente a soddisfare le esigenze del mercato interno, la politica fiscale della Comunità, nella fattispecie la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici, ha una funzione importante in questo contesto. La direttiva fissa norme comuni per la tassazione dei consumi energetici e integra gli obiettivi ambientali ed energetici. Tradizionalmente la tassazione dei prodotti energetici contribuisce al conseguimento degli obiettivi dell'efficienza energetica, della sicurezza degli approvvigionamenti e della competitività.

3.1. Razionalizzare e sviluppare la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici

La tassazione dei prodotti energetici consente all'UE di combinare l'effetto incentivante delle imposte a favore di un consumo dell'energia più efficiente e più rispettoso dell'ambiente e la loro capacità di produrre gettito²⁴.

Tuttavia, l'attuale approccio, piuttosto flessibile e generale, della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici potrebbe non consentire in tutti i casi di integrare effettivamente gli obiettivi di efficienza energetica e di consumo energetico rispettoso dell'ambiente nell'armonizzazione raggiunta a livello UE. Potrebbe pertanto esservi la necessità di un

processi o regioni e che, assieme al regime fiscale prevalente scoraggiano (non intenzionalmente) pratiche sane sotto il profilo ambientale.

²² Questo aspetto è stato sottolineato anche nella nuova strategia UE per lo sviluppo sostenibile.

²³ Riesame della strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile, documento del Consiglio 10917/06 del 26.6.2006.

²⁴ Tre quarti del gettito prodotto dalle tasse ambientali provengono dalle tasse sull'energia (cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione).

legame più chiaro tra la tassazione dei prodotti energetici e gli obiettivi della politica UE in materia.

Una soluzione potrebbe essere quella di dividere i livelli minimi comunitari di tassazione in un elemento (o controparte) energetico e un elemento ambientale, che a livello nazionale si tradurrebbero in una tassa sull'energia e una tassa ambientale (sulle emissioni). Un tale sistema si baserebbe sull'approccio già seguito per la tassazione dei prodotti energetici, ma lo renderebbe più coerente e ne perfezionerebbe allo stesso tempo gli aspetti ambientali.

Perché si abbia un incentivo efficace e uniforme a favore di consumi energetici efficienti, senza creare distorsioni tra i prodotti energetici, occorrerebbe in primo luogo che tutti i carburanti/combustibili venissero tassati in misura uniforme in funzione del loro **contenuto energetico**, sviluppando ulteriormente l'approccio già seguito nel settore dei combustibili da riscaldamento e in quello dell'energia elettrica. Inoltre, in secondo luogo, dato che le emissioni prodotte dalla combustione variano da un carburante/combustibile all'altro, la tassazione potrebbe riflettere gli **aspetti ambientali** dell'energia (distinguendo tra emissioni di gas a effetto serra ed emissioni di gas non a effetto serra). Rispetto alla situazione attuale, un tale approccio consentirebbe una differenziazione fiscale più automatica e diretta a favore delle fonti di energia rispettose dell'ambiente, in particolare le fonti rinnovabili. Oltre alle altre funzioni, la tassazione dei prodotti energetici riconoscerebbe pertanto esplicitamente i benefici delle fonti rinnovabili in termini di tutela dell'ambiente e di sicurezza degli approvvigionamenti.

I numerosi aspetti di cui occorre tener conto sono analizzati in dettaglio nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il presente libro verde. In particolare:

- tradizionalmente i combustibili per riscaldamento e i carburanti hanno un trattamento fiscale diverso, che riflette in particolare il carattere indispensabile dei combustibili per riscaldamento. Un'ulteriore differenziazione della tassazione in funzione dell'uso potrebbe essere giustificata;
- gran parte delle emissioni di CO₂ provenienti dalla produzione di energia elettrica rientrano attualmente nel sistema comunitario di scambio di quote di emissione, mentre, in principio, la produzione di energia elettrica è esente dalle tasse sui prodotti energetici, in conformità alla direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici. Un'ulteriore controparte ambientale in forma di tasse, che rifletta gli stessi aspetti ambientali oggetto del sistema comunitario di scambio di quote di emissione non appare appropriata in questo caso particolare.

La Commissione intende esaminare ulteriormente questi aspetti in vista dell'eventuale revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici.

La direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici dovrebbe essere riesaminata per creare un legame più chiaro con gli obiettivi politici che la direttiva integra, in particolare nei settori dell'ambiente e dell'energia? Un tale legame renderebbe più efficiente lo strumento della tassazione dei prodotti energetici, dato che permetterebbe di combinare gli effetti incentivanti della tassazione e la sua capacità di produrre gettito?

La divisione dei livelli minimi delle imposte in una controparte energetica e una ambientale costituisce la migliore soluzione? Quali sarebbero i vantaggi, gli svantaggi e i principali aspetti pratici di un tale approccio? L'incentivo ambientale creato dalla tassazione energetica costituirebbe una soluzione sufficiente e adeguata in grado di riflettere gli obiettivi della

politica energetica nel settore dei biocarburanti, tra cui la creazione di incentivi di mercato per la seconda generazione di biocarburanti?

Sono necessarie ulteriori imposte per i restanti (eventuali) aspetti ambientali della produzione di energia elettrica? L'approccio proposto è sufficiente per favorire la diffusione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili? Qual è l'impatto di un tale quadro comunitario sull'energia elettrica di origine nucleare (tenendo conto dei diversi approcci a livello nazionale in materia di uso dell'energia nucleare)?

3.2. Interazione tra tassazione dei prodotti energetici e altri strumenti di mercato, in particolare il sistema comunitario di scambio di quote di emissione

Fra i diversi strumenti di mercato comunitari esistenti nei settori dell'energia, dei trasporti e dell'ambiente, la tassazione dei prodotti energetici è forse lo strumento più trasversale dato che ha effetti su tutti e tre i settori e che interagisce direttamente con tutti gli altri strumenti.

La revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici consentirà di tener conto di questi aspetti tramite il chiarimento degli aspetti coperti dalla tassazione armonizzata dei prodotti energetici. In pratica, l'individuazione esplicita di un elemento ambientale nei livelli minimi di tassazione (differenziando tra gas a effetto serra e gas non a effetto serra) permetterebbe di utilizzare la tassazione dei prodotti energetici per integrare meglio altri strumenti di mercato a livello UE.

Il sistema comunitario di scambio di quote di emissione si applica attualmente alle emissioni provenienti da determinati *impianti* di combustione e industriali, mentre la tassazione dei prodotti energetici interessa piuttosto *l'impiego dell'energia come combustibile o carburante*²⁵, e in numerosi casi lascia i settori a più elevata intensità energetica (attualmente coperti dal sistema comunitario di scambio di quote di emissione) al di fuori del suo campo di applicazione. La Commissione ritiene che occorra analizzare ulteriormente questa regola per determinare se settori coperti dal sistema comunitario di scambio di quote di emissione possano essere esclusi dall'elemento ambientale della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici, dato che i loro effetti in termini di emissione di gas a effetto serra sono adeguatamente presi in considerazione nel sistema comunitario di scambio di quote di emissione (in altre parole, in modo che gli elementi ambientali pertinenti dei livelli minimi di tassazione non sarebbero applicabili a detti settori, mentre sarebbe mantenuto l'elemento basato sull'energia, nonché altri elementi ambientali). Invece, nei casi in cui determinati operatori non partecipino allo scambio di quote di emissione a causa delle loro dimensioni ridotte o sulla base di altre considerazioni, la controparte ambientale dei livelli minimi di tassazione assicurerebbe un'applicazione più diffusa del principio "chi inquina paga". Queste regole potrebbero essere efficacemente applicate sia al settore industriale che a quello del trasporto aereo.

L'esclusione degli effetti ambientali coperti dal sistema comunitario di scambio di quote di emissione dal campo di applicazione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici

²⁵

In particolare, la tassazione dei prodotti energetici non si applica di norma ai prodotti energetici (e all'energia elettrica) utilizzati come materie prime nei processi industriali, né ai prodotti energetici utilizzati per la produzione di prodotti energetici (il caso più comune è quello delle raffinerie) o per la produzione di energia elettrica. Questo risultato viene conseguito tramite diverse tecniche. Per maggiori dettagli, cfr. l'articolo 2, paragrafo 4, l'articolo 14, paragrafo 1, lettera a) e l'articolo 21, paragrafi 3 e 6, della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici.

potrebbe essere una soluzione valida, che consentirebbe tra l'altro di risolvere il problema della potenziale sovrapposizione tra i due strumenti, assicurando allo stesso tempo che vengano rispettati gli altri obiettivi della tassazione dei prodotti energetici. Una tale soluzione permetterebbe anche di evitare le difficoltà derivanti dalle differenze di caratteristiche tra il sistema comunitario di scambio di quote di emissione (prezzo uniforme in tutta l'UE, che varia tuttavia nel tempo) e la tassazione dei prodotti energetici (prezzi diversi, espressione della libertà lasciata agli Stati membri di fissare, a loro discrezione, livelli di tassazione superiori ai livelli minimi, ma con una tendenza a restare piuttosto stabili nel tempo). Tuttavia, ogni passo verso una tale soluzione merita un'analisi approfondita, specialmente se il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dovesse essere notevolmente ampliato.

Qualunque sia la soluzione, essa deve essere vista in una prospettiva mondiale. Sempre più si riconosce a livello internazionale che se si vuole assicurare uno sviluppo sostenibile a lungo termine occorre integrare la protezione dell'ambiente nelle decisioni economiche. Ciò porterà ad un maggiore utilizzo degli strumenti di mercato da parte delle autorità nazionali e il loro uso dovrebbe essere promosso a livello internazionale. L'UE dovrebbe impegnarsi attivamente nel dialogo con altri paesi per promuovere l'uso degli strumenti di mercato che consentano il conseguimento degli obiettivi politici in maniera efficiente sotto il profilo dei costi.

Per il momento, e dato che l'UE e i paesi terzi applicano livelli diversi di tassazione del carbonio o altri metodi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (quale il sistema di scambio di quote di emissione), è importante fornire gli incentivi necessari per incoraggiare i partner commerciali dell'UE ad adottare misure efficaci di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Occorre analizzare la fattibilità di tutte le misure politiche a questo scopo. Questa esigenza ha già portato all'avvio di una riflessione sull'applicazione di meccanismi di riequilibrio del carbonio, quali ad esempio gli aggiustamenti fiscali alle frontiere. Nello stesso tempo, viene riconosciuto che un tale approccio è soggetto a limitazioni giuridiche e tecniche che occorre esaminare più in dettaglio.

Le modifiche che si propone di introdurre alla direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici e l'approccio proposto per quanto riguarda il relativo ambito di applicazione sarebbero la soluzione migliore per garantire la coerenza tra la direttiva e il sistema comunitario di scambio di quote di emissione? In che altro modo sarebbe possibile conseguire questo obiettivo?

Quali sono le soluzioni possibili da esaminare per fornire gli incentivi necessari per incoraggiare i partner commerciali dell'UE ad adottare misure efficaci di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra?

4. POSSIBILITÀ DI UN MAGGIORE UMPIEGO DEGLI STRUMENTI DI MERCATO NELLA POLITICA AMBIENTALE

4.1. Lottare contro l'impatto ambientale dei trasporti

I trasporti sono una delle principali fonti di inquinamento atmosferico e di emissioni di CO₂, con una tendenza in aumento per quanto riguarda le emissioni. Ad esempio, nel 2004 il trasporto su strada era responsabile del 22% delle emissioni totali di CO₂, il trasporto aereo e quello marittimo del 3-4% del totale delle emissioni di gas a effetto serra; le emissioni del trasporto aereo in particolare hanno registrato un rapido aumento (dell'86% tra il 1990 e il 2004). A livello UE si è fatto un uso limitato degli strumenti di mercato per rimediare agli effetti negativi sull'ambiente dei vari tipi di trasporto. A livello nazionale e locale, invece, vengono utilizzati o sono in corso di sviluppo strumenti di mercato di vario tipo.

Recentemente la Commissione e altre istituzioni hanno avviato diverse iniziative per limitare le emissioni nel settore dei trasporti. L'inclusione di un elemento basato sulle emissioni di CO₂ nella base imponibile sia della tassa annuale di circolazione che della tassa di registrazione, evocata nella proposta della Commissione in materia di tasse relative alle autovetture²⁶, incoraggerebbe gli acquirenti di autovetture a tenere conto dell'efficienza energetica e delle emissioni di CO₂. Una volta adottata, detta misura, assieme al quadro legislativo per la riduzione delle emissioni di CO₂ delle automobili²⁷ e alla tassazione dei prodotti energetici, consentirà all'UE di raggiungere i suoi obiettivi in materia di cambiamento climatico tramite la riduzione delle emissioni di CO₂ delle autovetture. Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a prendere in considerazione l'eventuale estensione dell'ambito di applicazione del sistema di scambio ad una serie di altri settori, tra cui il trasporto terrestre, nel quadro della prossima revisione del sistema comunitario di scambio delle quote di emissione.

La Commissione ha proposto di includere le emissioni del trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio di quote di emissione, ed ha annunciato la sua intenzione di presentare prima della fine del 2008 una proposta per ridurre le emissioni di ossido di azoto²⁸.

Per quanto riguarda il trasporto marittimo, la valutazione delle proposte intese a promuovere un trasporto marittimo a bassa emissione è stata menzionata come uno degli obiettivi della futura politica marittima²⁹. In questo settore ogni strumento di mercato dovrebbe essere concepito attentamente per evitare ogni eventuale conflitto con le disposizioni tariffarie della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)³⁰. Inoltre, per poter elaborare proposte specifiche intese ad incoraggiare un trasporto marittimo a bassa emissione, devono essere esaminate altre questioni chiave, in particolare le prescrizioni giuridiche e politiche, la

²⁶ COM(2005) 261 del 5.7.2005.

²⁷ Cfr. la comunicazione della Commissione "Risultati del riesame della strategia comunitaria per ridurre le emissioni di CO₂ delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri", COM(2007) 19 del 7.2.2007. La Commissione ha anche avviato uno studio sulle modalità per migliorare le prestazioni dei veicoli pesanti in termini di emissioni di gas a effetto serra.

²⁸ COM(2006) 818 del 20.12.2006.

²⁹ Cfr. il libro verde "Verso una politica marittima dell'Unione: una visione europea degli oceani e dei mari", COM(2006) 275. La consultazione è in corso e si concluderà il 30 giugno 2007.

³⁰ Per maggiori informazioni, cfr. lo studio effettuato in materia nel 2004:
http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf

differentiazione geografica, i meccanismi di monitoraggio e di controllo dell'osservanza della normativa.

Quale sarebbe lo strumento di mercato migliore per ridurre le emissioni dovute al trasporto marittimo, tenuto conto della natura specifica di questo modo di trasporto? Come potrebbe essere concepito?

Oltre alle emissioni di CO₂, il traffico stradale ha altri effetti sull'ambiente, quali l'inquinamento atmosferico dovuto a SO₂, NO_x o particolato, l'inquinamento sonoro e i problemi di congestione. Oltre alla parziale armonizzazione delle tasse annuali di circolazione per gli automezzi pesanti, la direttiva "eurobollo" prevede un quadro di tariffazione delle reti stradali transeuropee. Per gli automezzi pesanti la Germania e l'Austria hanno introdotto tariffe differenziate in funzione sulla distanza percorsa. Benché le tariffe medie possano coprire unicamente i costi delle infrastrutture, e non quindi i costi esterni, a partire dal 2010 gli Stati membri dovranno differenziare le tariffe in funzione delle classi di emissioni EURO, e potranno introdurre una differenziazione ulteriore per lottare contro i danni ambientali e risolvere i problemi di congestione. Se detti sistemi di tariffazione integrassero nei costi complessivi una differenziazione in funzione dei danni ambientali, sarebbe possibile un utilizzo più efficiente delle infrastrutture³¹. Dopo aver esaminato tutte le opzioni, compresi i costi ambientali, sanitari e causati dal rumore e dalla congestione, la Commissione presenterà un modello generalmente applicabile, trasparente e comprensibile, per la valutazione di tutti i costi esterni, che serva da base per i calcoli futuri della tariffazione delle infrastrutture. Il modello sarà accompagnato da una valutazione dell'impatto dell'internalizzazione dei costi esterni per tutti i modi di trasporto e da una strategia per l'applicazione graduale del modello per tutti i modi di trasporto³².

La normativa comunitaria autorizza gli Stati membri anche a modulare le tariffe ferroviarie in funzione degli effetti esterni sull'ambiente. Esse non devono determinare un aumento del totale delle entrate per il gestore se non ha luogo ad un livello comparabile anche per i modi di trasporto concorrenti³³.

Qual è il modo migliore di applicare la tariffazione delle infrastrutture ai modi di trasporto, ivi comprese le considerazioni relative ai costi ambientali? Il modello dovrebbe essere applicato a tutti i modi di trasporto, o dovrebbe tenere conto delle specificità di ogni modo di trasporto? In che misura la direttiva eurobollo dovrebbe essere utilizzata a questo riguardo?

Sistemi locali di tariffazione sono stati applicati in diverse città dell'UE, quali Londra e Stoccolma, per migliorare le condizioni del traffico, tra l'altro per ridurre la congestione del traffico urbano³⁴. Come emerge dalle valutazioni condotte recentemente, l'obiettivo è stato raggiunto: nella zona oggetto della tariffazione è aumentata la velocità media del traffico e sono stati ridotti sensibilmente le emissioni (particolato, NO_x e CO₂) e il consumo di energia

³¹ Al di fuori dell'UE, questo approccio è stato seguito in Svizzera, dove i sistemi di tariffazione per gli automezzi pesanti includono anche i costi ambientali esterni. Dal punto di vista economico, le tariffe dovrebbero essere modulate in funzione di detti costi esterni, della località e dei tempi di percorrenza al fine di migliorare l'efficienza dell'utilizzo delle infrastrutture.

³² Articolo 1, punto 9), della direttiva 2006/38/CE, del 17 maggio 2006.

³³ Direttiva 2001/14/CE del 26 febbraio 2001 e COM(2001) 307.

³⁴ La direttiva eurobollo rivista cita espressamente la possibilità per gli Stati membri di utilizzare questi sistemi (articolo 9).

del traffico stradale³⁵. Riflessioni sono in corso a livello nazionale, ad esempio nel Regno Unito e in Germania, sull'estensione della tariffazione a tutta la rete viaria. La Commissione continuerà a sostenere le reti esistenti di scambio di informazioni ed esaminerà la necessità di adottare misure di sostegno a livello UE nel quadro del libro verde sui trasporti urbani nel 2007.

4.2. L'utilizzo degli strumenti di mercato per lottare contro l'inquinamento e proteggere le risorse

L'UE incoraggia inoltre gli Stati membri ad utilizzare la tassazione e altri strumenti di mercato nel quadro delle sue Strategie tematiche ambientali. Gli Stati membri si sono avvalsi di queste possibilità, ma in misura molto variabile, e hanno acquisito esperienza applicando varie formule. Al di là delle considerazioni ambientali, potrebbe essere necessario procedere ad un'armonizzazione a livello UE nei casi aventi carattere transfrontaliero in cui la tassazione sia stata sempre più utilizzata a livello nazionale con possibili ripercussioni sul funzionamento del mercato interno.

4.2.1. L'acqua

L'acqua deve essere gestita in modo sostenibile. La direttiva quadro sulle acque³⁶ fornisce un quadro di azione globale. Essa dispone che entro il 2010 gli Stati membri attuino politiche di tariffazione delle acque che ne incoraggino un utilizzo efficiente. In tal modo, tutti gli utenti saranno chiamati a sostenere i costi (in particolare, i costi ambientali esterni e i costi in termini di risorse) secondo il principio "chi inquina paga", principio che in alcuni casi non è ancora pienamente applicato³⁷. Entro il 2009 gli Stati membri dovranno comunicare le misure adottate per attuare dette disposizioni nei loro piani di gestione dei bacini idrografici.

Diversi Stati membri applicano già imposte o tasse sull'estrazione delle acque sotterranee e/o di superficie o sul consumo di acqua, che hanno permesso di ridurre il consumo, le perdite e l'inquinamento. La Commissione ritiene che l'utilizzo degli strumenti di mercato sia essenziale per soddisfare le prescrizioni della direttiva quadro sulle acque. La Commissione continuerà a cooperare strettamente con gli Stati membri su queste questioni nel quadro della strategia comune di attuazione concordata con il gruppo dei direttori delle risorse idriche delle autorità nazionali competenti.

In che modo la Commissione può garantire nella maniera più efficace possibile l'attuazione delle politiche di tariffazione delle acque stabilite nella direttiva quadro sulle acque? Quali sono le possibilità da esaminare per rafforzare il legame tra gli investimenti in progetti nazionali nel settore idrico e l'introduzione di una corrispondente tariffazione delle acque per incentivare gli utenti ed evitare distorsioni della concorrenza?

³⁵ Cfr. AEA 2006, pag. 57.

³⁶ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327 del 22.12.2000).

³⁷ EEA, *Market-based instruments for environmental policy in Europe* (EEA Technical Report 8/2005) (AEA, Strumenti di mercato per la politica ambientale in Europa (AEA, Relazione tecnica, 8/2005)).

4.2.2. La gestione dei rifiuti

Il principale obiettivo della prevenzione e della gestione dei rifiuti sancito nel sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente è scindere l'aspetto della produzione dei rifiuti da quello della crescita economica. Vi sono indicazioni che qualcosa si sta muovendo in tal senso.

Sebbene lo smaltimento in discarica sia l'opzione peggiore sotto il profilo ambientale³⁸, spesso i segnali del mercato la privilegiano perché non tengono conto dell'impatto ambientale. Inoltre, mentre la tassazione dello smaltimento dei rifiuti, in particolare lo smaltimento in discarica, può costituire un mezzo efficace per correggere questa distorsione e incoraggiare il riciclaggio e il recupero dei rifiuti³⁹, differenze tra i livelli delle tasse nazionali potrebbero causare movimenti di rifiuti motivati da considerazioni di ordine puramente fiscale e generare distorsioni della concorrenza tra le imprese di gestione dei rifiuti.

La Commissione ha pertanto incoraggiato gli Stati membri a scambiarsi informazioni sugli approcci seguiti in materia di tassazione delle discariche e a tenere la Commissione al corrente⁴⁰. Oltre a ciò, un'ulteriore misura per risolvere la seconda questione potrebbe consistere nel fissare criteri comuni, in particolare aliquote minime efficaci sotto il profilo ambientale, per elaborare tasse sulle discariche sulla base delle migliori pratiche comprovate.

Se gli sforzi per ridurre lo smaltimento in discarica risultano insufficienti, la Commissione dovrebbe proporre una tassa armonizzata sulle discariche con aliquote minime applicabili in tutta l'UE?

I diversi materiali di imballaggio o i diversi prodotti della stessa categoria, ad esempio le pile, hanno un impatto diverso sull'ambiente. Pertanto strumenti di mercato differenziati in funzione dell'impatto dei prodotti incoraggerebbero modi di consumo più sostenibili. Ai sensi del diritto comunitario, gli Stati membri possono adottare disposizioni nazionali per promuovere obiettivi, quali la prevenzione dei rifiuti di imballaggio, la promozione dell'utilizzo di imballaggi recuperabili, la raccolta e il riciclaggio dei rifiuti di pile o la promozione dell'uso di pile contenenti sostanze meno inquinanti⁴¹, attuando così il principio "chi inquina paga". In ogni caso, dette misure devono rispettare gli obblighi imposti dal trattato CE (in particolare le norme relative al mercato interno e il principio di non discriminazione, compreso l'articolo 90 del trattato CE⁴²).

³⁸ Cfr. la comunicazione della Commissione "Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti", COM(2005) 666 del 21.12.2005.

³⁹ Questo approccio è stato applicato in diversi Stati membri. Cfr. AEA 2006. Tuttavia, anche da un recente studio dell'OCSE emerge che in alcuni Stati membri le tariffe ora superano in misura consistente i costi stimati delle esternalità. Cfr. OECD, *Sustainable Development in OECD Countries* (OCSE, Sviluppo sostenibile nei paesi OCSE), 2004.

⁴⁰ COM(2005) 666 del 21.12.2005.

⁴¹ Direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE (GU L 266 del 26.9.2006).

⁴² Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (GU L 365 del 31.12.1994), modificata dalla direttiva 2004/12/CE (GU L 47 del 18.2.2004), in particolare l'articolo 15. Cfr. anche la relazione della Commissione sull'attuazione della direttiva, COM(2006) 767. Naturalmente, devono essere rispettate anche le prescrizioni in materia di qualità degli imballaggi.

Molti Stati membri utilizzano strumenti di mercato, quali le imposte, i sistemi di deposito/rimborso o i permessi negoziabili, per i rifiuti di imballaggio generici o per i rifiuti di imballaggio specifici (ad esempio gli imballaggi per bevande o i sacchetti di plastica)⁴³. La Danimarca ha introdotto un'imposta sugli imballaggi che tiene conto del diverso impatto ambientale dei diversi materiali; anche la Lettonia applica una differenziazione in funzione del materiale utilizzato⁴⁴. La Commissione è pronta a dare il proprio sostegno ad uno scambio strutturato di informazioni tra gli Stati membri sugli approcci da essi adottati.

Il quadro giuridico comunitario consente agli Stati membri di utilizzare gli strumenti di mercato per trovare soluzioni ai problemi legati alla gestione dei rifiuti? La Commissione dovrebbe agevolare l'applicazione degli strumenti di mercato in questo settore, ad esempio sostenendo lo scambio di informazioni?

4.3. L'utilizzo degli strumenti di mercato per proteggere la biodiversità

L'utilizzo degli strumenti di mercato per proteggere la biodiversità incontra un favore crescente come mezzo per integrare la conservazione nelle decisioni degli operatori economici e per conseguire in maniera efficiente sotto il profilo dei costi gli obiettivi di conservazione e di utilizzo sostenibile delle risorse, quali ad esempio gli obiettivi fissati nel piano di azione UE per la biodiversità e nella politica comune della pesca⁴⁵. Vengono utilizzati tutti e tre i tipi di strumenti standard di mercato – imposte/tasse/diritti, sovvenzioni e permessi negoziabili – principalmente per la conservazione degli habitat e degli ecosistemi, ma anche per la protezione di determinate specie.

Gli strumenti di mercato possono essere strumenti efficaci per incoraggiare i proprietari terrieri a conservare le foreste o le zone umide o per compensare i danni inevitabili che i progetti di sviluppo arrecano alla biodiversità, ricreando altrove habitat simili in modo da impedire una perdita netta di biodiversità (compensazione della biodiversità).

Le tasse e i diritti, quali le licenze di caccia e di pesca, possono contribuire a limitare ad un livello sostenibile l'utilizzo delle risorse della biodiversità. In alcuni casi il sostegno finanziario viene concesso sotto forma di pagamento per i servizi ambientali, ad esempio, le misure agro-ambientali della politica agricola comune per compensare i proprietari terrieri che conservano le foreste o le zone umide che filtrano l'acqua, che fungono da serbatoi o che forniscono habitat agli insetti che impollinano le colture vicine, dato che essi rinunciano ad un guadagno per il bene comune⁴⁶. Per evitare di fissare sovvenzioni troppo elevate, la Finlandia

⁴³ Per maggiori informazioni, cfr. la banca dati OCSE/AEA sugli strumenti economici per la politica ambientale e la gestione delle risorse naturali: (<http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>).

⁴⁴ Cfr. EEA, *Using the market for cost-effective environmental policy* (AEA, Utilizzare il mercato per una politica ambientale efficiente sotto il profilo dei costi), 2006.

⁴⁵ COM(2006) 216. Un ulteriore esempio è la gestione della pesca, in cui i sistemi di gestione che prevedono l'utilizzo di strumenti di mercato come le quote di pesca individuali trasferibili sono più comuni. Cfr. OECD, *Using market mechanisms to manage fisheries – Smoothing the path* (OCSE, Utilizzare i meccanismi di mercato per la gestione della pesca – Come facilitarne l'uso), 2006. Cfr. COM(2002) 181 del 28.5.2002 e COM(2006) 103 del 9.3.2006, nonché la recente comunicazione sull'uso degli strumenti di gestione basati sui diritti di pesca per proteggere la biodiversità, COM(2007) 73 del 26.2.2007.

⁴⁶ Quando si tratta di piccoli gruppi, le misure di compensazione possono anche essere stabilite direttamente tra le parti private. I pagamenti per servizi ecosistemici sono anche raccomandati a livello internazionale, in particolare come strumento per proteggere le foreste tropicali. Cfr. Banca mondiale, *At loggerheads*, 2006. I pagamenti per servizi ambientali potrebbero comportare un aiuto di Stato; pertanto devono essere notificati ai sensi dell'articolo 88 del trattato CE.

fa ricorso ad aste in cui i partecipanti presentano un'offerta relativa alle sovvenzioni minime di cui hanno bisogno per attuare le misure di protezione della biodiversità⁴⁷.

Il cosiddetto "*habitat banking*" (la creazione di riserve di habitat) è un altro esempio di utilizzo degli strumenti di mercato. Si tratta di uno strumento di scambio utilizzato per la prima volta negli Stati Uniti (in quel caso si trattava della creazione di riserve di zone umide) nel contesto di regimi di responsabilità ambientale. Un tale regime trasforma la responsabilità ambientale in attività negoziabile, modificando in tal modo i meccanismi di incentivo e i comportamenti con l'attribuzione di diritti di proprietà e la creazione di mercati. Imprese specializzate creano zone umide e vendono poi i relativi crediti alle società immobiliari. Ciò consente di conseguire gli obiettivi ambientali senza perdita netta del valore totale, e allo stesso tempo stimola la concorrenza tra le imprese a creare zone umide a costi competitivi. Al pari dei regimi di permessi negoziabili in generale, questo tipo di regime contribuisce ad integrare obiettivi di conservazione nelle attività economiche ordinarie dell'impresa, contribuendo in tal modo a superare le resistenze delle imprese. Deve essere tuttavia mantenuta l'equivalenza degli habitat e devono essere definiti criteri di verifica. Nel caso delle zone protette, le misure compensative della perdita di habitat dovrebbero essere applicate soltanto come ultima ratio.

Gli Stati membri dovrebbero utilizzare più intensivamente questi tipi di strumenti? In particolare i "pagamenti per i servizi ambientali" dovrebbero essere utilizzati più intensivamente per raggiungere gli obiettivi ambientali? Bisognerebbe esaminare più in dettaglio la possibilità di introdurre sistemi di compensazione della biodiversità a livello comunitario, ad esempio la creazione di zone umide di riserva?

4.4. L'impiego degli strumenti di mercato per lottare contro l'inquinamento atmosferico

L'inquinamento atmosferico nuoce alla salute umana e all'ambiente. Da decenni è stata riconosciuta la necessità di migliorare la qualità dell'aria. Anche se le misure a livello nazionale e a livello UE hanno permesso di realizzare miglioramenti considerevoli, l'inquinamento atmosferico continua ad avere ripercussioni gravi che sono oggetto della Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico della Comunità.

Diversi Stati membri utilizzano strumenti di mercato per lottare contro l'inquinamento atmosferico, in particolare imposte e tasse sulle emissioni di NO_x e di SO₂. Più di recente sono stati introdotti sistemi nazionali di scambio di quote di emissione per rimediare ai problemi generati dagli inquinanti atmosferici convenzionali. Lo scambio è ovviamente più efficace su un mercato più vasto, tuttavia la sensibilità ambientale a detti inquinanti varia attraverso Europa, ed occorre pertanto fare in modo che lo scambio di quote di emissione non causi un grave inquinamento locale ("zone più a rischio") o il deterioramento dell'ambiente naturale a causa di acidificazione, eutrofizzazione o ozono.

La Commissione sta esaminando se i regimi facoltativi transfrontalieri di scambio di quote di emissione tra gruppi di Stati membri possano aumentare la flessibilità e ridurre i costi

⁴⁷ Cfr. lo studio *The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity* (L'uso degli incentivi di mercato per preservare la biodiversità) (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Anche l'Australia ha seguito questo approccio.

sostenuti per conformarsi alla normativa, pur mantenendo un livello elevato di tutela dell'ambiente:

- nel riesaminare la direttiva relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici⁴⁸, la Commissione esaminerà in che modo lo scambio di quote di emissione potrebbe permettere di ridurre ulteriormente a minor costo le emissioni⁴⁹. Sulla base dell'esperienza acquisita in materia di applicazione dei regimi di scambio di quote di emissione di NOx e SO₂, i Paesi Bassi e la Slovacchia potrebbero dare lezioni preziose agli Stati membri che desiderano utilizzare questo strumento, eventualmente anche collegando i sistemi nazionali⁵⁰;
- la Commissione esamina al momento la possibilità di scambio di quote di emissione per NOx e SO₂ nel quadro della revisione della direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento⁵¹. Gli Stati membri possono già introdurre regimi per lo scambio delle emissioni residue dopo l'applicazione delle migliori tecniche disponibili (BAT). Un'ulteriore questione all'esame è se gli Stati membri debbano essere autorizzati, individualmente o congiuntamente, a optare per lo scambio di emissioni invece dei permessi basati sulle BAT⁵².

Pensate che sia possibile utilizzare regimi transfrontalieri di scambio di quote di emissione tra gruppi di Stati membri per lottare contro gli inquinanti atmosferici convenzionali (SO₂ e NOx)? Come dovrebbe essere configurato il sistema per conformarsi al regime nazionale di imposte e tasse applicato in diversi Stati membri?

5. CONCLUSIONE

La Commissione ritiene che assieme alla regolamentazione e ad altri strumenti, gli strumenti di mercato, tra cui i sistemi di scambio, la tassazione e le sovvenzioni, dovrebbero essere maggiormente utilizzati quali strumenti efficienti sotto il profilo dei costi per conseguire gli obiettivi ambientali e altri obiettivi politici, sia a livello comunitario che a livello nazionale. Un tale approccio sarebbe conforme al programma per lo sviluppo sostenibile, al programma di Lisbona e al programma per il miglioramento della legislazione.

⁴⁸ Direttiva 2001/81/CE del 23.10.2001 (GU L 309 del 27.11.2001).

⁴⁹ Nella sua proposta di direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (COM(2005) 447 del 21.9.2005), la Commissione fa riferimento all'utilizzo dei regimi di scambio di quote di emissione da parte degli Stati membri quale strumento di lotta contro l'inquinamento atmosferico a livello regionale o nazionale. Gli Stati membri potrebbero utilizzare detti strumenti per attuare le norme comunitarie in materia di qualità dell'aria, anche nel caso avessero bisogno di chiedere una proroga del termine.

⁵⁰ Il Regno Unito prevede di istituire, a partire dal 2008, un regime di scambio per NOx, SO₂ e particolato.

⁵¹ Relazione della Commissione sull'attuazione della direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, COM(2005) 540 del 3.11.2005.

⁵² Nel rispondere a questo quesito, sarà importante non accontentarsi di esaminare le questioni legate alla differenza di sensibilità ambientale e alla necessità di evitare le "zone più a rischio", ed esaminare anche il rischio che l'approccio integrato della direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento possa essere distorto introducendo lo scambio di determinate sostanze inquinanti. Occorre inoltre evitare che il vigente sistema di verifica e di controllo dell'osservanza della direttiva venga indebolito. Questo aspetto dovrebbe essere valutato in rapporto al grado di riduzione delle emissioni che i regimi di scambio di quote di emissione potrebbero permettere di raggiungere a minor costo rispetto al sistema vigente.

La nuova politica energetica e climatica decisa dall'Europa genererà nell'arco dei prossimi 10-15 anni una vera e propria nuova rivoluzione industriale. Richiederà un cambiamento sostanziale nel modo in cui l'Europa gestisce l'energia, con l'obiettivo finale di creare una vera economia a bassa emissione di carbonio. Diversi settori, a livello sia nazionale che europeo, dovranno contribuire e adattarsi affinché questo obiettivo ambizioso possa essere raggiunto. Gli strumenti di mercato daranno un contributo importante al conseguimento di un reale cambiamento tramite una modifica degli incentivi alle imprese e ai consumatori. Oltre a questa importante funzione a lungo termine, gli strumenti di mercato presentano anche importanti vantaggi fiscali, ambientali e allocativi discussi nel presente libro verde.

Con il presente libro verde la Commissione desidera avviare il dibattito sul contributo più attivo che gli strumenti di mercato potrebbero dare a livello comunitario al conseguimento dei predetti obiettivi, in particolare per quanto riguarda la tassazione indiretta. Inoltre, nel presente libro verde sono stati individuati numerosi altri settori in cui gli strumenti di mercato potrebbero essere applicati, settori dove la Comunità potrebbe svolgere un ruolo di facilitatore per migliorare lo scambio delle migliori pratiche. La Commissione invita a reagire alle idee e alle domande specifiche formulate nel presente libro verde, e ad inviare osservazioni sul tipo di strumenti di mercato che dovrebbero essere scelti per generare il massimo di effetti positivi.

Le risposte alla consultazione vanno inviate a Green-paper-mbi@ec.europa.eu entro il 31 luglio 2007.