

Bruxelles, 2 dicembre 2021
(OR. en)

14574/21

Fascicoli interistituzionali:
2021/0214(COD)
2021/0213(COD)
2021/0206(COD)

FISC 221
ECOFIN 1187
ENER 536
ENV 952
CLIMA 419
UD 299
COH 72
RESPR 41
TRANS 717
SOC 712

NOTA PUNTO "A"

Origine: Presidenza
Destinatario: Consiglio

Oggetto: Proposte del pacchetto "Pronti per il 55 %" (CBAM, DTE e SCF)
– Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori

I. INTRODUZIONE

1. Il pacchetto "Pronti per il 55 %"¹, presentato dalla Commissione europea il 14 luglio 2021, mira ad allineare il quadro delle politiche dell'UE in materia di clima ed energia al suo nuovo obiettivo climatico applicabile a tutta l'economia per il 2030 di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 e a porre l'UE sulla buona strada per conseguire l'obiettivo di giungere alla neutralità climatica entro il 2050.
2. Nelle sue conclusioni del 10 e 11 dicembre 2020², il Consiglio europeo ha approvato l'obiettivo UE vincolante di riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

¹ Doc. ST 10849/21.

² Doc. EUCO 22/20, punti 14 e 17.

3. Inoltre, l'articolo 2 della normativa europea sul clima³ prevede che l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l'Unione dei gas a effetto serra disciplinati dalla normativa unionale sia raggiunto nell'Unione al più tardi nel 2050, così da realizzare l'azzeramento delle emissioni nette entro tale data, e che successivamente l'Unione miri a conseguire emissioni negative. Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri adottano altresì le misure necessarie, rispettivamente, a livello unionale e nazionale, per consentire il conseguimento collettivo di tale obiettivo della neutralità climatica, tenendo conto dell'importanza di promuovere sia l'equità che la solidarietà tra gli Stati membri nonché l'efficienza in termini di costi nel conseguimento di tale obiettivo.
4. Il pacchetto "Pronti per il 55 %" consta di varie proposte interconnesse e copre una serie di settori strategici ed economici: clima, energia e combustibili, trasporti, edilizia, uso del suolo e silvicoltura.
5. Le proposte contenute nel pacchetto "Pronti per il 55 %" hanno rappresentato una importante priorità per la presidenza che, nell'ambito delle varie formazioni del Consiglio interessate, si è adoperata per compiere i maggiori progressi possibili nel quadro dell'approccio globale volto a garantire la coerenza del pacchetto. La panoramica dei progressi compiuti su tutti i fascicoli che costituiscono il pacchetto "Pronti per il 55 %", redatta dalla presidenza, figura nel documento ST 13977/21⁴.
6. Oltre alla summenzionata panoramica dei progressi compiuti, la presidenza ritiene necessario presentare, se del caso, al Consiglio ECOFIN per informazione una relazione più dettagliata sullo stato di avanzamento dei lavori in merito alle seguenti proposte legislative:
 - a) la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere⁵ (CBAM);

³ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 (GU L 243 del 9.7.2021, pag. 1).

⁴ Pubblicato il 22 novembre 2021 e presentato alla sessione del Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni e energia" del 2, 3 e 9 dicembre 2021, nonché alla sessione del Consiglio "Ambiente" del 20 dicembre 2021.

⁵ Doc. 10871/21 + ADD 1-6; (2021/0214 (COD)).

- b) la proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (rifusione)⁶ ("proposta DTE"); e
- c) su richiesta di alcune delegazioni, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo sociale per il clima⁷ ("regolamento SCF").

II. MECCANISMO DI ADEGUAMENTO DEL CARBONIO ALLE FRONTIERE (CBAM)

- 7. Nelle sue conclusioni del 10 e 11 dicembre 2020⁸ il Consiglio europeo ha invitato la Commissione europea a proporre un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere per garantire l'integrità ambientale delle politiche dell'UE ed evitare la rilocalizzazione delle emissioni di CO₂ compatibilmente con le norme dell'OMC.
- 8. Nelle sue conclusioni del 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020, il Consiglio europeo ha, fra l'altro, indicato che la Commissione europea avrebbe proposto un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, come base per risorse proprie supplementari destinate all'UE⁹. Si fa riferimento ai lavori riguardanti il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere anche nella tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie, che fa parte dell'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea del 16 dicembre 2020.¹⁰

⁶ Doc. ST 10872/21 + ADD 1-7.

⁷ Doc. ST 10920/21 + COR 1 + ADD 1 + ADD 1 COR 1; (2021/0206 (COD)).

⁸ Cfr. doc. EUCO 22/20, punti 14 e 17.

⁹ Cfr. doc. EUCO 10/20, punto A29.

¹⁰ GU L 433 I del 22.12.2020, pag. 28.

9. L'obiettivo principale della proposta, presentata dalla Commissione, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere¹¹, CBAM (in quanto misura ambientale), è affrontare il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di CO₂ causato dalle politiche climatiche asimmetriche dei paesi terzi (dove le politiche applicate per combattere i cambiamenti climatici sono meno ambiziose rispetto a quelle dell'UE). L'applicazione del CBAM eviterebbe che gli sforzi di riduzione delle emissioni dell'Unione siano compensati da un aumento delle emissioni al di fuori dell'Unione attraverso la delocalizzazione della produzione in paesi terzi o un aumento delle importazioni di prodotti ad alta intensità di carbonio. In assenza di un tale meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, è probabile che la rilocalizzazione delle emissioni di CO₂ determini un aumento complessivo delle emissioni globali.
10. La Commissione propone che da principio il CBAM contempli un certo numero di prodotti specifici in alcuni dei settori a più elevata intensità di carbonio: siderurgia, cemento, concimi, alluminio ed energia elettrica.
11. Il CBAM opererebbe in parallelo con il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE ("sistema ETS dell'UE"), per rispecchiare e integrare il suo funzionamento per quanto riguarda le merci importate. Sostituirà gradualmente i meccanismi dell'UE esistenti per far fronte al rischio di rilocalizzazione delle emissioni di CO₂, in particolare l'assegnazione gratuita di quote ETS dell'UE. A seguito di un riesame previsto per il 2025, la Commissione intende valutare la possibilità di estendere la misura alle emissioni indirette e, in tale contesto, analizzarne la compatibilità con le esistenti misure finanziarie volte a compensare i costi delle emissioni indirette derivanti dagli aumenti dei prezzi dell'energia elettrica dovuti al sistema ETS dell'UE.
12. Per consentire ai produttori, agli importatori e agli operatori commerciali di adeguarsi al nuovo regime, la riduzione dell'assegnazione gratuita delle quote dovrebbe essere attuata progressivamente, in attesa dell'introduzione graduale del CBAM, al fine di garantire che tali misure non siano cumulative. Secondo la proposta della Commissione, nel periodo 2023-2025 il CBAM opererebbe solo come obbligo di comunicazione, e sarebbe introdotto gradualmente a partire dal 2026 (nel corso di 10 anni, fino al 2035).
13. Il CBAM costituirebbe un elemento essenziale del pacchetto di strumenti per conseguire gli obiettivi della neutralità climatica dell'UE, in linea con l'accordo di Parigi, adottato nel dicembre 2015 nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ("UNFCCC").

¹¹ Doc. ST 10871/21 + ADD 1- 6; (2021/0214 (COD)).

14. Il 22 luglio 2021 il Comitato dei rappresentanti permanenti (parte seconda) ha istituito un gruppo ad hoc sul meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere ("gruppo ad hoc CBAM") incaricato di svolgere i lavori preparatori connessi ai negoziati su tale proposta legislativa e di affrontare in modo efficiente le questioni intersettoriali oggetto del fascicolo. Il gruppo ad hoc CBAM lavora alla concezione del meccanismo conformemente al suo mandato¹² e si avvale, se del caso, delle competenze dei delegati degli Stati membri che operano nei settori pertinenti. Sotto l'autorità del Comitato dei rappresentanti permanenti il gruppo ad hoc CBAM riferisce alla formazione "Economia e finanza" del Consiglio.
15. Al termine del semestre di presidenza slovena si saranno tenute sei riunioni del gruppo ad hoc CBAM (in forma di videoconferenze informali dei membri, a causa delle restrizioni connesse alla pandemia di COVID-19, il 2 e 22 settembre, il 14 ottobre, il 4 e 19 novembre e il 9 dicembre 2021).
16. Le riunioni del gruppo ad hoc CBAM sono state principalmente dedicate a una presentazione dettagliata della proposta della Commissione e della relativa valutazione d'impatto, cui ha fatto seguito un esame della proposta articolo per articolo. È stata completata la prima lettura della proposta e si è proceduto a scambi più dettagliati su una serie di aspetti, quali:
- a) la correlazione del CBAM con il sistema ETS dell'UE;
 - b) l'impatto dell'applicazione del CBAM alle emissioni dirette dei prodotti di importazione rientranti nell'ambito di applicazione;
 - c) le disposizioni della proposta di regolamento CBAM in cui si suggerisce di conferire alla Commissione il potere di adottare atti delegati (art. 290 TFUE) e atti di esecuzione (art. 291 TFUE);
 - d) il ruolo delle autorità doganali nell'amministrazione del CBAM;
 - e) le metodologie di calcolo delle emissioni incorporate;
 - f) le disposizioni della proposta di regolamento CBAM riguardanti il settore dell'energia elettrica.

¹² Doc. ST 10846/21.

17. Sulla base delle discussioni tenutesi finora sul CBAM, la presidenza è del parere che occorra tenere conto, oltre che degli obiettivi climatici generali, di una serie di principi guida sulle modalità di attuazione del pacchetto "Pronti per il 55 %", che sono già stati approvati dal Consiglio europeo. Ad esempio la necessità di preservare la competitività dell'UE e tenere conto dei diversi punti di partenza, delle specifiche situazioni nazionali e del potenziale di riduzione delle emissioni degli Stati membri, la necessità di conseguire collettivamente l'obiettivo per il 2030, ecc.
18. Pur non registrandosi contestazioni sugli obiettivi climatici, le discussioni in sede di gruppo ad hoc hanno confermato che gli Stati membri attribuiscono grande importanza alla proposta nel contesto del commercio internazionale, della competitività dell'industria dell'UE e dei suoi effetti sull'economia, compreso il mercato del lavoro. Come già indicato nella relazione che accompagna la proposta della Commissione, continuerà a essere importante garantire che la concezione del CBAM rispetti le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio e gli altri obblighi internazionali dell'UE.
19. La presidenza ritiene che, data la novità della misura proposta, saranno necessarie ulteriori discussioni tecniche in sede di gruppo ad hoc CBAM, in quanto le delegazioni devono accertare come funzionerà in pratica il nuovo meccanismo, compresi gli aspetti generali relativi alla sua concezione e amministrazione. Tra le altre questioni, sarebbero utili ulteriori approfondimenti sui seguenti punti:
- a) aspetti amministrativi relative alle procedure alla frontiera all'atto dell'importazione delle merci;
 - b) sanzioni per violazioni e disposizioni volte a prevenire l'elusione delle norme del CBAM;
 - c) processo di registrazione dei gestori e degli impianti nei paesi terzi e relativi controlli pertinenti;
 - d) specifiche sul mantenimento di registri per quanto concerne il prezzo del carbonio pagato nel paese di origine;
 - e) dettagli sulla vendita, sul prezzo e sulla rinuncia ai certificati CBAM;
 - f) misure volte a garantire che i sistemi e le reti IT pertinenti siano adeguati per il controllo e la cooperazione in conformità delle norme del CBAM.

20. La presidenza rileva che gli Stati membri sono determinati a proseguire i lavori sulla base della proposta della Commissione. In questa fase è tuttavia ancora troppo presto per formulare osservazioni conclusive sui contenuti di un eventuale accordo di compromesso per un orientamento generale del Consiglio (la sua posizione nei futuri negoziati con il Parlamento europeo) in relazione a questo fascicolo legislativo.

III. REVISIONE DELLA DIRETTIVA SULLA TASSAZIONE DEI PRODOTTI ENERGETICI (DTE)

21. La proposta di direttiva del Consiglio che ristrutturata il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (rifusione)¹³ ("proposta DTE") mira a conseguire i seguenti obiettivi:

- a) fornire un quadro adattato che contribuisca agli obiettivi dell'UE per il 2030 e alla neutralità climatica entro il 2050 nel contesto del Green Deal europeo. Ciò comporterebbe l'allineamento della tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità alle politiche dell'UE in materia di energia, ambiente e clima, contribuendo così agli sforzi dell'Unione volti a ridurre le emissioni;
- b) fornire un quadro che preservi e migliori il mercato interno dell'UE aggiornando l'ambito di applicazione dei prodotti energetici e la struttura delle aliquote e razionalizzando il ricorso alle esenzioni e alle riduzioni fiscali da parte degli Stati membri; e
- c) preservare la capacità di generare entrate per i bilanci degli Stati membri.

22. Secondo la Commissione, tali obiettivi sarebbero raggiunti passando da una tassazione basata sul volume a una basata sul contenuto energetico, introducendo una classificazione delle aliquote in base alle loro prestazioni ambientali e limitando gli incentivi a favore dell'uso di combustibili fossili. In base a tale classificazione, i combustibili fossili convenzionali, come il gasolio e la benzina, saranno tassati all'aliquota più elevata e l'elettricità a quella più bassa.

¹³ Doc. ST 10872/21 + ADD 1-7.

23. La Commissione ha già proposto di rivedere la DTE nel 2011, ma dopo discussioni inconcludenti ha ritirato la sua proposta nel 2015. L'11 settembre 2019 ha pubblicato una relazione¹⁴ sulla valutazione della DTE, in cui sottolinea che le norme attuali non contribuiscono al nuovo quadro normativo e agli obiettivi strategici dell'UE nel settore del clima e dell'energia. Il 5 dicembre 2019 il Consiglio "Economia e finanza" ha approvato conclusioni sul quadro dell'UE in materia di tassazione dell'energia¹⁵, in cui sottolinea l'importante ruolo svolto dall'armonizzazione della tassazione dell'energia attraverso la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici nel garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Il Consiglio si è inoltre dichiarato favorevole a un aggiornamento del quadro giuridico sulla tassazione dell'energia che contribuisca al conseguimento di obiettivi più ampi della politica economica e ambientale dell'UE. Nelle conclusioni si invitava la Commissione a fare in modo che le sue proposte fossero pienamente valutate in termini dei relativi costi e benefici economici, sociali e ambientali. In preparazione della proposta DTE, la Commissione ha svolto una consultazione pubblica¹⁶.
24. Il 20 e 21 luglio 2021, nella riunione informale del gruppo "Questioni fiscali" (Alto livello) (HLWP), dedicata alle "Sfide future nel settore fiscale", le delegazioni hanno già potuto esprimere opinioni preliminari sul ruolo della tassazione nella transizione verde durante la sessione di lavoro "Aspetti fiscali del Green Deal". Il 22 luglio 2021 la Commissione ha presentato la proposta DTE al Comitato dei rappresentanti permanenti (parte seconda).
25. Le discussioni tecniche in sede di gruppo "Questioni fiscali" (Imposizione indiretta – Accise/Tassazione dell'energia) sono state avviate il 9 settembre 2021. Nel corso della riunione la Commissione ha presentato sia la proposta che la valutazione d'impatto.
26. Nella riunione dell'HLWP del 23 settembre 2021, la presidenza ha informato le delegazioni in merito allo stato dei lavori, ai lavori previsti e all'intenzione di compiere i maggiori progressi possibili su questo fascicolo durante il suo mandato.

¹⁴ Doc. ST 12153/19.

¹⁵ Doc. ST 14608/19.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-public-consultation_it

27. L'esame tecnico della proposta in sede di gruppo "Questioni fiscali" (Imposizione indiretta – Accise/Tassazione dell'energia) è proseguito il 6 ottobre, il 20 ottobre, il 15 novembre e il 24 novembre 2021 con un'analisi articolo per articolo. La prima fase di analisi di tutti gli articoli è stata completata il 24 novembre 2021.
28. L'esame della proposta ha offerto alle delegazioni l'opportunità di chiedere chiarimenti, che la Commissione ha fornito. Sono state poste numerose domande su diversi aspetti della proposta, quali il passaggio da una tassazione basata sul volume a una tassazione basata sul contenuto energetico, l'introduzione di una classificazione delle aliquote in base alle loro prestazioni ambientali, la tassazione dei nuovi prodotti, l'indicizzazione, i settori dell'aviazione e del trasporto marittimo, nonché i collegamenti con altri fascicoli del pacchetto "Pronti per il 55 %".
29. Nella riunione dell'HLWP del 25 novembre 2021, la presidenza ha informato le delegazioni in merito ai risultati dei lavori e ai progressi compiuti sul fascicolo, anche nel contesto del pacchetto "Pronti per il 55 %".

IV. FONDO SOCIALE PER IL CLIMA (SCF)

30. Per attenuare l'impatto sociale e distributivo del sistema di scambio di quote di emissione distinto proposto per i settori dell'edilizia e del trasporto stradale, la Commissione propone di istituire un Fondo sociale per il clima (proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il fondo sociale per il clima¹⁷ ("regolamento SCF")).
31. L'8 settembre 2021 il Comitato dei rappresentanti permanenti (parte prima) ha istituito un gruppo ad hoc sul Fondo sociale per il clima ("gruppo ad hoc SCF")¹⁸ incaricato di svolgere i lavori preparatori connessi ai negoziati su tale proposta legislativa e di affrontare in modo efficiente le questioni intersettoriali ivi comprese.

¹⁷ Doc. ST 10920/21 + ADD 1 + COR 1, (2021/0206 (COD)).

¹⁸ Doc. ST 11402/21 + COR 1.

32. Sotto l'autorità del Comitato dei rappresentanti permanenti il gruppo ad hoc SCF riferisce alla formazione "Ambiente" del Consiglio e, se del caso, alla formazione "Economia e finanza" del Consiglio.
33. Gli aspetti principali dello stato dei lavori sulla proposta legislativa in questione sono illustrati nella panoramica dei progressi compiuti sul pacchetto "Pronti per il 55 %" elaborata dalla presidenza e figurante nel documento ST 13977/21. Come indicato nella panoramica della presidenza, in linea con il mandato del gruppo ad hoc sul Fondo sociale per il clima¹⁹, la presidenza ha messo tra parentesi le pertinenti disposizioni contenute nella proposta e nei relativi allegati in merito agli aspetti finanziari connessi al quadro finanziario pluriennale e alle risorse proprie dell'Unione. Gli ulteriori progressi relativamente al regolamento SCF saranno illustrati in una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori che sarà elaborata in vista della sessione del Consiglio "Ambiente" del 20 dicembre.

V. CONCLUSIONE

Alla luce di quanto precede, e a seguito della riunione del Comitato dei rappresentanti permanenti del 1° dicembre, si invita il Consiglio "Economia e finanza" a prendere atto, fra i punti "A" dell'ordine del giorno della prossima sessione, della presente relazione della presidenza sullo stato di avanzamento dei lavori.

¹⁹ Doc. ST 11402/21 + COR 1.