



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.06.2006
COM(2006) 342 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

**Riesame delle deroghe
di cui agli allegati II e III della direttiva 2003/96/CE del Consiglio
che scadono entro la fine del 2006**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Riesame delle deroghe di cui agli allegati II e III della direttiva 2003/96/CE del Consiglio che scadono entro la fine del 2006

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Valutazione delle deroghe.....	4
2.1.	Deroghe i cui obiettivi sono considerati nell'ambito della flessibilità offerta dalle disposizioni generali della direttiva taxa energetica	5
2.1.1.	Differenziazione delle aliquote ai sensi dell'articolo 5	6
2.1.2.	Caso specifico del trasporto pubblico	6
2.1.3.	Differenziazione fiscale applicabile ad alcuni prodotti energetici (in particolare articoli 15 e 16)	7
2.1.4.	Differenziazione fiscale per usi commerciali/industriali e professionali.....	7
2.2.	Deroghe corrispondenti a obiettivi non presi in considerazione dalle disposizioni generali della direttiva.....	8
2.2.1.	Carburante usato per la navigazione aerea da diporto	8
2.2.2.	Carburante usato da imbarcazioni private da diporto	10
2.2.3.	Oli usati	11
2.2.4.	Deroghe di portata regionale.....	12
2.2.5.	Deroghe varie	13
3.	Conclusioni	13

1. INTRODUZIONE

La tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità nella Comunità è disciplinata dalle disposizioni della direttiva 2003/96/CE¹ del Consiglio, che ristrutturata il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (in appresso denominata "direttiva taxa energetica" o "direttiva"). La direttiva determina quali sono i prodotti tassabili e fissa gli usi che li rendono soggetti a tassazione e le aliquote d'imposta minime applicabili a ciascun prodotto, a seconda che sia usato come propellente, destinato ad alcuni usi industriali e commerciali o usato per riscaldamento. Fissa inoltre alcune esenzioni obbligatorie alle norme classiche sulla tassazione e contiene numerose disposizioni facoltative che danno agli Stati membri la possibilità di applicare aliquote d'imposta ridotte o esenzioni per alcuni fini politici.

Inoltre, gli allegati II e III della direttiva contengono altre 127 deroghe che autorizzano gli Stati membri ad applicare aliquote d'imposta ridotte o esenzioni dall'imposizione dei prodotti energetici per vari prodotti e fini². Alcune deroghe sono già scadute e altre 111 scadranno il 31 dicembre 2006.

Gran parte delle deroghe dell'allegato II della direttiva erano state inizialmente autorizzate a norma dell'articolo 8, paragrafo 4 della direttiva 92/81/CEE del Consiglio, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sugli oli minerali³ (in appresso denominata "direttiva oli minerali"); sono state estese per l'ultima volta nel 2001⁴ e (con piccole modifiche) integrate nella direttiva taxa energetica, per scadere in gran parte alla fine del 2006. Uno schema simile è stato introdotto nell'allegato III della direttiva per gli Stati membri entrati nella Comunità nel 2004⁵.

¹ Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristrutturata il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (GU L 283 del 31.10.2003 pag. 51; modificata da ultimo dalle direttive 2004/74/CE e 2004/75/CE (GU L 157 del 30.4.2004, pag. 87 e pag. 100)).

² Va ricordato che ai sensi dell'articolo 19 della direttiva, dopo la sua entrata in vigore sono state concesse tre deroghe a Francia, Svezia e Regno Unito, che non sono però oggetto del presente riesame.

³ Direttiva 92/81/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sugli oli minerali (GU L 316 del 31.10.1992); abrogata insieme alla direttiva 92/82/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa al ravvicinamento delle aliquote di accisa sugli oli minerali, a partire dal 31 dicembre 2003, dalla direttiva 2003/96/CE del Consiglio.

⁴ Decisione 2001/224/CEE del Consiglio, del 12 marzo 2001, relativa alle riduzioni delle aliquote d'accisa e alle esenzioni dall'accisa su determinati oli minerali utilizzati per fini specifici (GU L 84 del 23.3.2001, pag. 23).

⁵ Direttiva 2004/74/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 2003/96/CE per quanto riguarda la possibilità che alcuni Stati membri applichino ai prodotti energetici e all'elettricità esenzioni o riduzioni temporanee dei livelli di tassazione. Inoltre, a due nuovi Stati membri sono stati concessi periodi di transizione di un anno direttamente nel trattato di adesione (che non rientrano però nel presente riesame).

La presente comunicazione analizza le deroghe che scadono alla fine del 2006, ai sensi degli articoli 18, paragrafo 1, secondo comma, e 18 bis, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva⁶. Nel preparare la presente comunicazione, i servizi della Commissione hanno effettuato un riesame dettagliato di tutte le deroghe in seguito a una consultazione con gli Stati membri interessati. Alla luce del riesame, la Commissione conclude che le disposizioni generali della direttiva (esclusi gli allegati II e III) tengono adeguatamente conto di gran parte delle situazioni che meritano un trattamento particolare. Ciononostante, gli Stati membri sono liberi di considerare, sotto la propria responsabilità e alla luce della presente comunicazione, se intendono chiedere l'estensione di una delle deroghe avvalendosi delle possibilità offerte dalla nuova base giuridica (articolo 19).

2. VALUTAZIONE DELLE DEROGHE

Le deroghe degli allegati II e III che scadono alla fine del 2006 possono essere divise in quattro categorie⁷:

(1) Deroghe relative a situazioni non rientranti nel campo d'applicazione della direttiva

Questa categoria riguarda l'uso di prodotti energetici per fini diversi dall'utilizzazione come carburante; l'articolo 2, paragrafo 4 della direttiva taxa energetica esclude tale uso dal campo d'applicazione della direttiva. Non occorre esaminare ulteriormente le relative (cinque) deroghe.

(2) Deroghe divenute obsolete

In seguito alla consultazione con gli Stati membri, è emerso che almeno 8 deroghe non sono più applicate sebbene gli Stati membri interessati siano autorizzati ad applicarle sino alla fine del 2006. Si ritiene pertanto che non corrispondano più a necessità politiche concrete. Neanche a queste deroghe occorre dedicare un'analisi particolare.

(3) Deroghe attualmente in uso ma i cui obiettivi sono considerati nell'ambito della flessibilità offerta dalle disposizioni generali della direttiva

In numerosi casi (finora contemplati dalle deroghe) gli Stati membri potevano concedere in un modo o nell'altro uno specifico trattamento impositivo ai sensi di vari articoli della direttiva taxa energetica (ferme restando le disposizioni del trattato riguardanti gli aiuti di Stato). In alcuni casi, saranno necessari adeguamenti dei regimi per conformarli pienamente con la direttiva.

⁶ Il testo degli articoli 18, paragrafo 1 e 18 bis, paragrafo 1 si ispira all'articolo 1 della decisione 2001/224/CE del Consiglio. L'articolo 1, paragrafo 2 di questa decisione deve essere visto sullo sfondo della direttiva oli minerali che prevedeva un numero limitato di esenzioni o riduzioni facoltative. Pertanto, in un elevato numero di casi, gli Stati membri potevano perseguire determinati obiettivi politici soltanto mediante singole deroghe, in particolare in campo ambientale. La situazione è mutata con l'adozione della direttiva taxa energetica, che offre un'ampia gamma di possibilità per concedere esenzioni o riduzioni per numerosi motivi politici.

⁷ A fini di semplicità, la Commissione definisce "deroghe" le voci di cui agli allegati II e III della direttiva, nonostante il fatto che alcune voci possano anche non deviare dal regime generale della direttiva (vedi in particolare la categoria 3 di cui sotto).

(4) Deroghe corrispondenti a obiettivi non presi in considerazione dalle disposizioni generali della direttiva

Questo gruppo contiene altre 35 deroghe ancora applicate dagli Stati membri ma che, dopo la loro scadenza, non avranno una base giuridica nella direttiva. Queste deroghe prevedono aliquote d'imposta ridotte ed esenzioni per:

- il carburante usato per la navigazione aerea privata da diporto (10 casi);
- il carburante usato per la navigazione in imbarcazioni private da diporto (6 casi);
- gli oli usati reimpiegati come carburanti subito dopo il recupero oppure previo riciclaggio, il cui reimpiego è soggetto ad accisa (11 casi);
- fini politici specifici in alcune zone geografiche (6 casi);
- altri fini vari (2 casi).

Le categorie 3 e 4 vengono esaminate più attentamente nelle prossime due sottosezioni.

2.1. Deroghe i cui obiettivi sono presi in considerazione nell'ambito della flessibilità offerta dalle disposizioni generali della direttiva taxa energetica

Le disposizioni generali della direttiva taxa energetica sono abbastanza flessibili da tener conto di gran parte degli obiettivi perseguiti dagli Stati membri nel contesto delle deroghe esistenti. In base a tali disposizioni gli Stati membri possono effettivamente ricorrere a una differenziazione fiscale controllata per fini politici specifici⁸. Tuttavia, la direttiva richiede più comunemente il rispetto di livelli di tassazione minimi (e pertanto degli obiettivi comunitari di fondo)⁹. La direttiva consente una riduzione fiscale sotto ai minimi o esenzioni fiscali piene soltanto in un numero limitato di casi, segnatamente quando tale approccio è davvero giustificato, in particolare da ragioni ambientali più specifiche.

Questa posizione, in base alla quale di regola devono essere rispettati livelli di tassazione minimi, corrisponde agli obiettivi della direttiva taxa energetica, vale a dire migliorare il funzionamento del mercato interno e promuovere lo sviluppo sostenibile¹⁰. Tutte le disposizioni generali della direttiva vanno viste in questa luce. Pertanto, per esempio, il fatto che alcuni fini di politica economica o sociale possano giustificare differenziazioni fiscali a seconda dei pareri nazionali (vedi l'articolo 5, terzo e quarto trattino), non significa che il mercato interno e le preoccupazioni ambientali (riflessi nei minimi) diventino irrilevanti.

⁸ Molte deroghe concesse in precedenza sono state integrate direttamente nella direttiva taxa energetica, consentendo così agli Stati membri di applicarle sotto controllo fiscale, senza bisogno dell'approvazione del Consiglio per motivi fiscali, ma ferme restando le norme comunitarie in materia di aiuti di Stato.

⁹ Ciò significa livelli minimi di tassazione comunitari o, in alcuni casi (per es. l'articolo 5 della direttiva), livelli minimi di tassazione prescritti dalla direttiva, la quale contempla anche le situazioni in cui sono stati concessi agli Stati membri periodi di transizione al fine di raggiungere gradualmente i minimi comunitari.

¹⁰ La direttiva (sesto considerando) fa esplicito riferimento all'articolo 6 del trattato. Secondo questa disposizione, le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche comunitarie, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Qui di seguito la Commissione presenta una panoramica delle molteplici possibilità di differenziazione fiscale consentite dalla direttiva e pertinenti ai fini del presente riesame.

2.1.1. *Differenziazione delle aliquote ai sensi dell'articolo 5*

Ai sensi dell'articolo 5 gli Stati membri possono applicare aliquote d'imposta differenziate, purché siano compatibili con il diritto comunitario (in particolare con la politica ambientale) e rispettino i livelli minimi di tassazione stabiliti dalla direttiva. Tra l'altro, ciò si riferisce ai casi seguenti¹¹:

Differenziazione delle aliquote in base alla qualità del prodotto (articolo 5, primo trattino)

Questa disposizione intende riflettere le diverse caratteristiche ambientali per varie categorie dello stesso prodotto, ma in ogni caso deve essere limitata alla differenziazione sopra ai livelli di tassazione minimi applicabili.

Differenziazione delle aliquote per alcuni tipi di usi (articolo 5, terzo trattino)

Ai sensi di questa disposizione, i trasporti pubblici *locali* di passeggeri, compresi i taxi, le ambulanze e i veicoli usati dalle forze armate, dalla pubblica amministrazione, dai disabili e per la raccolta di rifiuti, possono beneficiare di livelli di tassazione inferiori (superiori ai minimi) tradizionalmente concessi dagli Stati membri per fini politici specifici (compresa la politica sociale)¹².

2.1.2. *Caso specifico del trasporto pubblico*

Per quanto riguarda il trasporto pubblico in generale, la direttiva tassa energetica contiene disposizioni utilizzabili per promuovere i potenziali benefici ambientali e sociali del trasporto pubblico, tenendo conto dell'impatto ambientale dei vari mezzi di trasporto. Ai sensi dell'articolo 5, gli Stati membri possono applicare aliquote d'imposta differenziate (fino ai minimi) ai carburanti per motori consumati dai trasporti pubblici *locali* di passeggeri, compresi i taxi. Gli Stati membri possono inoltre esentare completamente dalla tassazione i prodotti energetici e l'elettricità utilizzati per il trasporto di merci e passeggeri mediante i mezzi elencati all'articolo 15, paragrafo 1, lettera e) della direttiva (ferrovia, metropolitana, tram e filobus). Inoltre, l'articolo 7, paragrafo 2 contiene una disposizione facoltativa in base alla quale gli Stati membri possono, a certe condizioni, dissociare le aliquote d'imposta applicate al diesel (gasolio) per usi commerciali e non commerciali che potrebbero portare al miglioramento della posizione competitiva degli autobus¹³ rispetto alle autovetture private.

¹¹ Altri casi sono esaminati al punto 2.1.4.

¹² Questo si applica abbastanza indipendentemente dal fatto che le accise pagate dagli enti pubblici non hanno un impatto globale sul bilancio statale.

¹³ Definiti dalla direttiva veicoli per il trasporto regolare o occasionale di passeggeri, delle categorie M2 o M3 quali definite dalla direttiva 70/156/CEE del Consiglio, del 6 febbraio 1970, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (GU L 42 del 23.2.1970, pag. 1; direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2005/64/CE (GU L 310 del 25.11.2005, pag. 10)).

2.1.3. Differenziazione fiscale applicabile ad alcuni prodotti energetici (in particolare articoli 15 e 16)

La direttiva tassa energetica contiene anche varie disposizioni facoltative che consentono agli Stati membri di applicare un trattamento fiscale favorevole ad alcuni prodotti qualora giustificato, per esempio per motivi ambientali (in particolare ai sensi degli articoli 15 e 16). Tali disposizioni sono spesso condizionali e si applicano soltanto a specifici usi del prodotto.

Anche in questo caso le corrispondenti disposizioni della direttiva oli minerali hanno portata limitata e pertanto nel corso degli anni sono state concesse agli Stati membri diverse deroghe¹⁴.

Ai sensi della direttiva oli minerali il gas naturale era tassabile soltanto se usato come carburante per motori. In tali casi era soggetto a imposta all'aliquota del carburante per motori equivalente, vale a dire il GPL. Diversi Stati membri hanno però beneficiato, per quanto riguarda il gas naturale e/o il GPL, di deroghe ai sensi della direttiva oli minerali. La disposizione generale corrispondente della direttiva tassa energetica figura nell'articolo 15, paragrafo 1, lettera i), secondo cui, sotto controllo fiscale, "il gas naturale e il GPL utilizzati come propellenti" possono beneficiare di esenzioni o di una riduzione del livello di tassazione. Il metano, che era menzionato in diverse deroghe, generalmente usato nei propellenti, non è menzionato nell'articolo 15, paragrafo 1, lettera i) della direttiva tassa energetica, ma rientra nell'articolo 16, alle condizioni ivi specificate. Se si ritiene che la direttiva non riflette a sufficienza i benefici ambientali del metano, potrebbe essere contemplato un adattamento, per esempio dell'articolo 15, paragrafo 1, lettera i).

La direttiva tassa energetica stabilisce aliquote comunitarie minime positive (anche se piuttosto basse) per tutti gli usi tassabili del gas naturale. Nel contempo all'articolo 15 offre diverse possibilità per un trattamento fiscale più favorevole del gas naturale utilizzato per riscaldamento, tenendo conto che il gas naturale non era tassabile nel quadro giuridico precedente. Si applicano le stesse possibilità ad altri prodotti di recente tassazione, come l'elettricità, il carbone e i combustibili solidi. Queste disposizioni sono previste per i casi in cui gli Stati membri incontrano difficoltà nell'adattarsi alla nuova situazione.

Infine, per quanto riguarda i biocarburanti o altre miscele di carburanti con benefici ambientali, la biomassa e i combustibili rinnovabili in generale, gli articoli 15 e 16 della direttiva contengono un quadro esaustivo per concedere un trattamento fiscale favorevole a tali prodotti se il loro uso diventasse tassabile ai sensi della direttiva.

2.1.4. Differenziazione fiscale per usi commerciali/industriali e professionali

Numerose deroghe della direttiva oli minerali riguardavano riduzioni fiscali o esenzioni per il consumo di prodotti tassabili da parte dell'industria o delle aziende in generale. Tali questioni sono affrontate nei particolari dalla direttiva tassa energetica, la quale contiene numerose disposizioni che consentono agli Stati membri di applicare un trattamento più favorevole alle aziende se necessario, per esempio, a fini di competitività.

¹⁴ Che consentono loro per esempio di applicare un trattamento fiscale preferenziale al GPL, al metano e al gas naturale o ai biocarburanti.

Per esempio, per *l'uso come combustibile per riscaldamento*, l'articolo 5 consente agli Stati membri di applicare livelli di tassazione diversi agli usi commerciali e non commerciali di prodotti energetici ed elettricità; i livelli di tassazione minimi inferiori si applicano agli usi commerciali. Per quanto riguarda *l'uso come carburante per motori*, l'articolo 7, paragrafo 2 consente una differenziazione fiscale per il gasolio commerciale usato come propellente. L'articolo 8 fissa livelli di tassazione notevolmente inferiori per i carburanti per motori usati per alcuni fini agricoli, commerciali e industriali. Inoltre, l'articolo 17 consente agli Stati membri di concedere esenzioni fiscali totali o parziali o riduzioni dall'accisa applicata sui prodotti energetici e sull'elettricità usati per alcuni fini e a determinate condizioni. Inoltre, ad alcuni *usi molto specifici* dei prodotti energetici da parte dell'industria si applicano le disposizioni particolari di cui all'articolo 21 della direttiva (in particolare il terzo paragrafo).

Infine, va ricordato che l'uso di prodotti energetici ed elettricità per fini diversi dall'utilizzazione come carburante, come le lavorazioni industriali, sono stati esplicitamente esclusi dalla portata della direttiva, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 4.

2.2. Deroghe corrispondenti a obiettivi non presi in considerazione dalle disposizioni generali della direttiva

Numerose deroghe di cui agli allegati II e III corrispondono a obiettivi che non sono presi in considerazione dalle disposizioni generali della direttiva, in quanto riflettono considerazioni politiche specifiche di determinati Stati membri. La Commissione ha sempre accettato il fatto che, inevitabilmente, alcune necessità degli Stati membri non possono sempre essere pienamente riflesse nel quadro giuridico comunitario armonizzato e che pertanto potrebbero essere necessarie deroghe che permetterebbero allo Stato membro interessato di adattarsi gradualmente alla legislazione comunitaria.

A tal fine, la direttiva tassa energetica contiene l'articolo 19, che corrisponde ampiamente all'articolo 8, paragrafo 4 della direttiva oli minerali ma che prevede condizioni più rigorose. Gli Stati membri possono essere autorizzati dal Consiglio a introdurre ulteriori esenzioni o riduzioni del livello di tassazione in base a specifiche considerazioni politiche. Tali regimi devono però essere prima esaminati per garantire la compatibilità con le politiche comunitarie, tenendo conto, fra l'altro, del corretto funzionamento del mercato interno, di un'equa concorrenza e delle politiche comunitarie in materia di sanità, ambiente, energia e trasporti.

Visto questo contesto, è stato effettuato il seguente riesame delle deroghe in questione.

2.2.1. Carburante usato per la navigazione aerea da diporto

L'articolo 14, paragrafo 1, lettera b) della direttiva tassa energetica stipula che gli Stati membri esonerano dalla tassazione i prodotti energetici forniti per essere utilizzati come carburante per la navigazione aerea, ad esclusione dell'aviazione privata da diporto¹⁵. Questa disposizione inizialmente era entrata in vigore nel 1993 ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera b) della direttiva oli minerali. L'aviazione privata da diporto pertanto non era soggetta all'esenzione obbligatoria stabilita per l'aviazione commerciale, né beneficiava di vantaggi

¹⁵ L'aviazione privata da diporto è definita "l'uso di un aeromobile da parte del suo proprietario o della persona fisica o giuridica autorizzata ad utilizzarlo in virtù di un contratto di locazione o di qualsiasi altro titolo, per scopi non commerciali ed in particolare per scopi diversi dal trasporto di passeggeri o merci o dalla prestazione di servizi a titolo oneroso o per conto di autorità pubbliche".

fiscali facoltativi ai sensi delle direttive. Nel complesso 10 Stati membri erano autorizzati a derogare a tali regole per considerazioni politiche specifiche.

Considerazioni politiche comunitarie

Al fine di rendere più coerente la politica comunitaria in materia di trasporti, ambiente e fiscalità, la Commissione aveva già proposto di abolire queste deroghe per la prima volta nel 1996¹⁶. In seguito, nel 2000 la Commissione ha avviato un'eliminazione graduale di 9 deroghe, sostenendo che dovevano essere eliminate con la prevista entrata in vigore della direttiva tasa energetica o, in ogni caso, entro il 31 dicembre 2002¹⁷. La Commissione non vede nessun motivo per cambiare parere in materia. Tali deroghe creano distorsioni sul mercato interno, non riflettono in maniera adeguata i costi di trasporto e sono in evidente contraddizione con le scelte fatte dal Consiglio al momento di adottare la direttiva.

Argomentazioni degli Stati membri

Alcuni Stati membri affermano che lo scadere di questa deroga avrebbe le conseguenze negative seguenti:

- elevati costi di adeguamento per il settore (nuove infrastrutture necessarie per garantire che il carburante tassabile e quello esente siano venduti separatamente);
- elevati costi di adeguamento amministrativo;
- rischio del cosiddetto *tank tourism* (acquisto di carburanti all'estero);
- effetto negativo sul settore dell'aviazione privata da diporto.

La Commissione ritiene che in generale tali argomentazioni non siano giustificate. Il carburante usato da aeromobili privati da diporto è tassabile in linea di principio dal 1993 e pertanto gli Stati membri hanno avuto il tempo necessario per adattarsi alle esigenze della legislazione comunitaria. Dal punto di vista pratico, l'introduzione della tassazione non dovrebbe porre problemi particolari in quanto in ogni caso i piccoli aeromobili leggeri usano un tipo di carburante diverso dai jet o dagli aeromobili commerciali.

La Commissione ammette che potrebbero esserci oneri amministrativi o costi di adeguamento aggiuntivi connessi con il passaggio al nuovo trattamento fiscale. Tuttavia, se tali argomentazioni fossero accettate, significherebbe che le deroghe dovrebbero essere mantenute per sempre, contraddicendo quindi il principio di politica generale secondo cui le deroghe devono essere limitate nel tempo e devono prefiggersi di superare le difficoltà iniziali incontrate nell'attuare la nuova legislazione.

Secondo la Commissione non è valida neanche l'argomentazione sul cosiddetto *tank tourism*, vale a dire il comportamento adottato dai cittadini che attraversano le frontiere per beneficiare di prezzi del carburante inferiori in altri Stati membri. Se il *tank tourism* costituisce effettivamente un problema in questo campo, le deroghe attualmente in vigore, limitate a 10 dei 25 Stati membri, tendono ad aggravarlo e non a contenerlo.

¹⁶ COM (1996) 549 del 14 novembre 1996.

¹⁷ COM (2000) 678 del 15 novembre 2000.

Sembra quindi che l'attività in questione non dovrebbe più avere un trattamento più favorevole di altre attività paragonabili (di trasporto o diporto), riflettendo i suoi effetti indotti negativi meno pienamente nella tassazione.

2.2.2. *Carburante usato da imbarcazioni private da diporto*

Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, lettera c) della direttiva taxa energetica (che riproduce l'articolo 8, paragrafo 1, lettera c) della direttiva oli minerali), gli Stati membri esonerano dalla tassazione i prodotti energetici forniti per essere utilizzati come carburanti per la navigazione nelle acque comunitarie (compresa la pesca), diversa dalla navigazione delle imbarcazioni private da diporto¹⁸. Tradizionalmente, gli Stati membri possono estendere tale esenzione alla navigazione interna. Tuttavia, le imbarcazioni private da diporto sono esplicitamente escluse da entrambe le disposizioni.

Gli allegati II e III contengono in totale 6 deroghe che autorizzano gli Stati membri per considerazioni politiche specifiche ad applicare aliquote d'imposta ridotte o esenzioni al carburante usato nella navigazione con imbarcazioni private da diporto. La graduale eliminazione di 5 di queste deroghe è stata avviata dalla Commissione nel riesame delle deroghe iniziato nel 2000.

Considerazioni politiche comunitarie

Le considerazioni di cui sopra riguardo alla navigazione aerea privata da diporto si applicano ugualmente al caso analogo delle imbarcazioni private da diporto. Di conseguenza, non dovrebbe essere rinnovato il trattamento fiscale favorevole del carburante usato per l'attività in questione, rispetto al carburante usato per attività paragonabili (di trasporto o diporto).

Argomentazioni degli Stati membri

Alcuni Stati membri affermano che lo scadere di queste deroghe avrebbe le conseguenze negative seguenti:

- elevati costi di adeguamento per il settore (nuove infrastrutture per garantire che il carburante tassabile e quello esente siano venduti separatamente e, nel caso di alcuni tipi di imbarcazioni, difficoltà dovute al duplice uso di carburante per riscaldamento (che potrebbe essere soggetto a un'aliquota d'accisa ridotta) e come propellente);
- elevati costi di adeguamento amministrativo;
- rischio di frode (specialmente nei casi in cui il carburante è usato sia per riscaldamento che come propellente);
- rischio di *tank tourism*;
- effetto negativo sull'industria della navigazione privata da diporto.

¹⁸ Le imbarcazioni private da diporto sono definite “qualsiasi imbarcazione usata dal suo proprietario o dalla persona fisica o giuridica autorizzata ad utilizzarla in virtù di un contratto di locazione o di qualsiasi altro titolo, per scopi non commerciali ed in particolare per scopi diversi dal trasporto di passeggeri o merci o dalla prestazione di servizi a titolo oneroso o per conto di autorità pubbliche”.

Anche in questo caso **la Commissione ritiene** che in generale tali argomentazioni non siano giustificate. La maggior parte degli Stati membri che beneficiano di deroghe hanno avuto abbastanza tempo per adattarsi alla nuova situazione, dato che il carburante usato da imbarcazioni private è tassabile in linea di massima dal 1993 e che la graduale eliminazione della deroga è stata avviata dalla Commissione nel 2000. Va inoltre rilevato che molto spesso i distributori di carburante per le imbarcazioni da diporto e quelli per le navi commerciali sono separati (per es. un porto turistico da un lato e porti commerciali dall'altro).

La Commissione anche in questo caso può accettare che per passare al nuovo trattamento fiscale occorra sostenere oneri amministrativi e costi di adeguamento aggiuntivi. Tuttavia, le argomentazioni di cui sopra sugli aeromobili sono valide anche in questo contesto.

Vi potrebbe inoltre essere il rischio di frode a causa del duplice uso dello stesso carburante su un'imbarcazione (così potrebbe avvenire in particolare per la navigazione interna). Tuttavia, si può asserire che rischi di frode simili esistono anche in altri settori in cui un tipo di carburante viene usato dalla stessa persona a scopi diversi, determinando pertanto aliquote d'accisa diverse (per es. in agricoltura). In ogni caso, a questo proposito potrebbe essere utile l'esperienza degli Stati membri che non beneficiano di nessuna deroga in materia.

Per quanto riguarda l'argomentazione sul *tank tourism*, occorre rilevare che attualmente soltanto sei Stati membri applicano la deroga. Dal punto di vista del mercato interno, è molto probabile che le eventuali distorsioni siano dovute all'esistenza della deroga stessa più che dalla sua scadenza. Infine, sebbene la scadenza della deroga potrebbe far aumentare i prezzi, si tratta della conseguenza necessaria dell'assimilazione dell'attività in questione con attività paragonabili (vedi le considerazioni politiche comunitarie di cui sopra e le tesi analoghe del punto 2.2.1).

2.2.3. Oli usati

Gli oli usati consistono principalmente di lubrificanti usati provenienti da veicoli e motori oppure oli idraulici usati e sono per natura pericolosi. Pertanto devono essere raccolti e trattati nel modo meno dannoso possibile¹⁹; le due grandi categorie di trattamento consistono nell'utilizzare gli oli usati come fonte d'energia o come fonte di materia. Nella prima categoria per ragioni fiscali gli oli usati sono trattati nello stesso modo degli oli minerali e pertanto sono soggetti alle accise comunitarie dal 1993.

Tuttavia, in passato, per considerazioni politiche specifiche, 11 Stati membri sono stati autorizzati ad esentare dalle accise gli oli usati riutilizzati come carburante, direttamente o in seguito a un processo di riciclaggio nei casi in cui il riutilizzo fosse tassabile.

Considerazioni politiche comunitarie

Uno dei principali obiettivi della direttiva taxa energetica è trattare equamente i vari prodotti energetici concorrenti onde garantire che non si verificano distorsioni sul mercato interno. Un trattamento fiscale più favorevole di alcuni prodotti energetici può essere applicato soltanto se è giustificato, per esempio per ragioni ambientali. Per gli oli usati però tale giustificazione attualmente non esiste. Nella "Strategia tematica sulla prevenzione e il

¹⁹ La politica comunitaria in materia di oli usati risale agli anni '70; il suo obiettivo è evitare gli effetti dannosi degli oli usati sull'ambiente.

riciclaggio dei rifiuti” adottata nel dicembre 2005²⁰, la Commissione ha affermato che l'obiettivo fondamentale deve essere garantire la raccolta totale degli oli usati e il loro trattamento in impianti controllati, rispettando i limiti di emissione previsti dalla legislazione comunitaria. La strategia intende creare parità di condizioni tra i vari usi successivi della materia prima raccolta, tenendo conto dell'impatto ambientale di ciascun uso; inoltre, favorisce la concorrenza tra le varie tecnologie di trattamento che rispecchiano meglio le necessità del mercato e sostiene l'innovazione.

Un trattamento fiscale più favorevole degli oli usati sarebbe pertanto incoerente con le politiche fiscali e ambientale della Comunità, in quanto favorirebbe gli oli usati rispetto ad altri prodotti energetici direttamente concorrenziali e allo stesso tempo favorirebbe una categoria di trattamento generico degli oli usati rispetto a un'altra.

Argomentazioni degli Stati membri

Dalla consultazione degli Stati membri interessati risulta che diversi Stati ritengono che vi siano buone ragioni ambientali, economiche e sociali a favore dell'esenzione fiscale (senza però specificare perché nei dettagli); in particolare:

- l'esenzione fiscale applicata agli oli usati utilizzati come carburante direttamente o dopo un ritrattamento ne favorisce la raccolta;
- la quantità di oli usati non è sufficiente a rendere economicamente sostenibili la raccolta e la rigenerazione. Un'esenzione fiscale per gli oli usati che vengono bruciati garantisce almeno che non finiscano in discarica.

La Commissione ritiene che anche in questo caso tali considerazioni non giustifichino il fatto di favorire un possibile uso della materia prima rispetto a un altro mediante la tassazione. I dati raccolti nel corso degli anni non confermano l'esistenza di una correlazione tra l'esenzione fiscale e il tasso di raccolta, ma confermano piuttosto che l'esenzione fiscale favorisce uno dei due trattamenti generici²¹.

Va rilevato che gli oli usati devono in ogni caso essere raccolti e quindi trattati in impianti controllati. A tal fine le misure volte direttamente a garantire la raccolta (per es. sovvenzioni dirette e maggiore sensibilizzazione del pubblico) sembrano essere uno strumento più mirato. Inoltre, l'aumento del prezzo degli oli usati sembra indicare che sul mercato vi è una domanda sufficiente e che, visti i prezzi elevati, gli oli usati stanno diventando sempre più interessanti come alternativa economica rispetto ad altri prodotti energetici. Infine, va rilevato che gran parte degli usi come carburante degli oli usati (come nei forni da cemento, negli impianti di calcare, nelle acciaierie o nell'industria estrattiva) non rientrano nel campo d'applicazione della direttiva sulla tassazione energetica.

2.2.4. Deroghe di portata regionale

In passato, alcuni Stati membri erano autorizzati ad applicare riduzioni fiscali o esenzioni per ragioni politiche specifiche in alcune zone o regioni a seconda dello sviluppo economico o di

²⁰ COM (2005) 666 del 21 dicembre 2005.

²¹ Per maggiori informazioni vedi per esempio le relazioni periodiche sull'attuazione della legislazione comunitaria sui rifiuti (COM (1999) 752 del 10 gennaio 2000 e COM (2003) 250 dell'11 luglio 2003). Una nuova relazione sarà pubblicata quest'anno.

particolarità geografiche (clima o ubicazione). Inoltre, alcuni regimi regionali erano attuati allo scopo di scoraggiare il cosiddetto *tank tourism*.

La Commissione ritiene che riguardo a questo gruppo di deroghe nascano due problemi principali:

Anzitutto, a seconda del caso, potrebbero esservi strumenti pienamente (e forse più) adatti per raggiungere lo stesso obiettivo, vale a dire superare gli svantaggi subiti da alcune zone, ma essi non influiscono sui benefici dovuti all'armonizzazione delle accise sui prodotti energetici e sull'elettricità. Tali strumenti possono collegarsi per esempio alla politica di coesione.

In secondo luogo, va preso in considerazione l'interesse di avere una concorrenza non falsata nel mercato interno. Il concetto di aliquote minime va a vantaggio di questo interesse. Se necessario le aliquote minime potrebbero essere adeguate.

Nel complesso, da un'attenta analisi risulta che le deroghe in questione non dovrebbero essere rinnovate.

2.2.5. *Deroghe varie*

Un numero molto limitato di deroghe non rientra in nessuna disposizione della direttiva. Fra di esse vi sono le riduzioni fiscali applicate alla benzina venduta da stazioni di servizio specialmente attrezzate. La Commissione ritiene che la ragione per concedere tali deroghe non sembri più valida. La misura potrebbe essere servita per incoraggiare all'inizio tali impianti, ma logicamente la deroga dovrebbe essere gradualmente eliminata.

Considerazioni simili valgono per un'altra deroga di questo gruppo, vale a dire l'esenzione fiscale per il carbone, il coke e la lignite, che scadrà il 1° gennaio 2007. Va sottolineato che l'estensione della portata della legislazione comunitaria dagli oli minerali a tutti gli altri prodotti concorrenziali come il gas naturale, l'elettricità e i combustibili solidi era il principale principio alla base dell'adozione della direttiva sulla tassazione energetica. Nel contempo, come risulta dai punti 2.1.3 e 2.1.4, la direttiva contiene comunque diverse disposizioni che consentono agli Stati membri di applicare un trattamento fiscale più favorevole ai nuovi prodotti tassabili, sia per le famiglie che per le aziende, che possono essere attuate senza l'approvazione del Consiglio.

3. CONCLUSIONI

In base all'analisi precedente, la Commissione è giunta alle conclusioni seguenti:

Quando gli Stati membri possono perseguire gli obiettivi che stanno alla base di alcune deroghe conformemente alle disposizioni generali della direttiva sulla tassazione energetica (punto 2.1 precedente), non sono necessarie proroghe e pertanto non sembrano necessarie ulteriori iniziative, salvo forse piccoli adattamenti.²²

Per le deroghe corrispondenti a obiettivi non presi in considerazione dalle disposizioni generali della direttiva, la presente comunicazione costituisce uno degli elementi del contesto nel quale gli Stati membri dovrebbero valutare la loro posizione, in vista dello scadere delle

²² Vedi il punto 2.1.3.

deroghe. Se i singoli Stati membri dovessero ritenere di avere ancora bisogno di una deroga dalla direttiva per considerazioni politiche specifiche, possono presentare una richiesta alla Commissione a norma dell'articolo 19 della direttiva. Tali richieste saranno valutate in base ai loro meriti, tenendo conto in particolare del corretto funzionamento del mercato interno, della necessità di garantire una concorrenza leale e delle politiche comunitarie in materia di ambiente, sanità, energia e trasporti (vedi l'articolo 19 della direttiva sulla tassazione energetica).

Inoltre, la Commissione desidera rammentare agli Stati membri che tutte le misure fiscali che potrebbero costituire un aiuto di Stato devono esserle preventivamente notificate al fine di essere valutate ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato²³. Più in generale, gli strumenti fiscali devono rispettare tutte le pertinenti disposizioni del trattato.

Infine, la Commissione ritiene che la scadenza di gran parte delle deroghe dovrebbe essere vista anche come un'opportunità per aumentare la trasparenza e la coerenza della legislazione sulle tasse energetiche, il che farebbe della direttiva uno strumento migliore al servizio degli Stati membri e della Comunità nonché dei loro obiettivi globali di sviluppo sostenibile e della strategia di Lisbona.

²³ Vedi in particolare il considerando 32 della direttiva.