

13 luglio 2021

CBAM: dannoso per la protezione del clima e le industrie esportatrici dell'UE

L'UE dovrebbe riconsiderare il suo progetto di un meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera

Marion Jousseume, Martin Menner and Götz Reichert



Lo spostamento delle produzioni in paesi con una politica climatica meno severa porta alla perdita di posti di lavoro nell'UE e a maggiori emissioni di gas serra a livello globale (*carbon leakage*). Così, alle aziende dell'UE colpite sono attualmente assegnate gratuitamente delle quote di emissione. La Commissione UE vuole eliminare gradualmente tale assegnazione gratuita e rendere invece le importazioni nell'UE più costose attraverso un "Carbon Border Adjustment Mechanism" (CBAM) per compensare gli svantaggi competitivi delle aziende UE sui mercati UE causati dai costi maggiori del carbonio previsti dalla politica climatica UE. Non ci sono però piani per compensare gli esportatori dell'UE rispetto gli svantaggi competitivi che verranno causati dalla graduale eliminazione dell'assegnazione gratuita.

- ▶ La Commissione dovrebbe riconsiderare il suo progetto CBAM. In primo luogo, ci sono notevoli preoccupazioni riguardo alla sua compatibilità con il diritto dell'OMC. Di conseguenza, vi è una minaccia di conflitti commerciali internazionali. In secondo luogo, l'eliminazione graduale dell'assegnazione gratuita di quote di emissione senza compensazione per gli esportatori aumenta significativamente il rischio di rilocalizzazione del carbonio che porterebbe, sia alla perdita di posti di lavoro nell'UE che infine anche ad un aumento delle emissioni di gas serra a livello globale.
- ▶ Al contrario, la Commissione dovrebbe migliorare il sistema di assegnazione gratuita delle quote di emissione, al fine di compensare gli svantaggi competitivi attualmente persistenti e anche quelli emergenti a causa della più ambiziosa politica climatica dell'UE. Nella misura in cui la Commissione insiste su un CBAM per le importazioni, l'assegnazione gratuita di quote di emissioni per le esportazioni dovrebbe quindi poter essere mantenuta.

Sommario dello studio

Il problema del "carbon leakage" nella politica climatica dell'UE

- ▶ Le sempre più severe disposizioni climatiche dell'UE - in particolare i costi crescenti per le quote secondo il sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (EU-ETS) - portano a svantaggi significativi per i produttori dell'UE nella concorrenza internazionale. Questo vale sia per i concorrenti delle importazioni nei mercati UE, ma anche per gli esportatori verso i mercati non UE.
- ▶ Questi svantaggi competitivi minacciano di portare ad uno spostamento della produzione verso paesi con politiche climatiche meno severe. La conseguenza sarebbe, sia una perdita di creazione di valore e di posti di lavoro nell'UE, sia un aumento delle emissioni a livello globale, poiché la produzione al di fuori dell'UE è per lo più soggetta a requisiti meno rigorosi ("carbon leakage").
- ▶ Per mitigare entrambe le conseguenze, ai produttori dell'UE, nei settori più a rischio di rilocalizzazione del carbonio, vengono attualmente assegnate gratuitamente una quantità forfettaria di quote - basata, tra l'altro, sull'entità del rischio di rilocalizzazione del carbonio della rispettiva industria come anche sull'intensità di carbonio del rispettivo prodotto, con i processi produttivi a minore intensità di emissioni di carbonio come punto di riferimento.

I piani del CBAM da parte della Commissione europea

- ▶ La Commissione europea vuole eliminare gradualmente e poi completamente l'assegnazione gratuita di quote EU-ETS. Per quanto riguarda l'eliminazione finale, sono in considerazione diverse scadenze.
- ▶ Allo stesso tempo, la Commissione vuole introdurre un Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) per alcuni prodotti importati. Questo ha lo scopo di controbilanciare i costi di produzione più alti nell'UE a causa della sua politica climatica, rendendo le importazioni più costose, compensando in questo modo la graduale eliminazione dell'assegnazione gratuita.
- ▶ La Commissione prevede un CBAM sotto forma di un "ETS fittizio": Gli importatori saranno obbligati ad acquistare "certificati CBAM", il cui prezzo rispecchierà il prezzo delle quote EU-ETS.
- ▶ Secondo la Commissione, l'"ETS fittizio" dovrebbe anche avere l'effetto che i costi del carbonio siano trasferiti ai consumatori attraverso prezzi più alti ("pass through"), in modo che essi adattino il loro comportamento e richiedano prodotti a minore intensità di carbonio. La Commissione sostiene che questo attualmente non avviene proprio a causa dell'assegnazione gratuita.
- ▶ La Commissione menziona come opzione, ma non pare sostenere particolarmente, anche una CBAM sotto forma di "tassa sul consumo di carbonio" (CCT), che sia gli importatori di prodotti che i produttori UE farebbero pagare ai consumatori finali. L'aliquota fiscale di una CCT rispecchierebbe il prezzo delle quote EU-ETS.
- ▶ Finora, la Commissione sembra non pianificare una CBAM per i prodotti degli esportatori dell'UE. Ma di conseguenza, essi non riceverebbero alcuna compensazione per la graduale eliminazione dell'assegnazione gratuita. A causa di questo quindi, subirebbero notevoli svantaggi competitivi rispetto ai loro concorrenti dei paesi terzi nei mercati esterni all'UE.

Requisiti per un CBAM

- ▶ I CBAM devono, se non risolvere il problema della rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, almeno ridurre il rischio rispetto all'attuale soluzione di assegnazione gratuita delle quote dell'EU-ETS.
- ▶ I CBAM devono essere compatibili con le regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), dato che l'UE e i suoi stati membri sono membri dell'OMC. A questo proposito, il principio di non discriminazione tra paesi richiede che i prodotti importati da paesi terzi non siano gravati "in eccesso" rispetto ai costi che i prodotti dei produttori dell'UE devono sostenere a causa della politica climatica dell'UE.
- ▶ Inoltre, i CBAM dovrebbero anche evitare, il più possibile, di creare nuovi conflitti commerciali con i paesi terzi.

Valutazione dei piani di CBAM della Commissione

- ▶ La quantità di emissioni di gas serra causate dalla produzione di specifici beni importati non può essere determinata esattamente. Pertanto, sono necessarie stime approssimative generalizzate. Pertanto, il CBAM come "ETS fittizio" sulle importazioni non portano a una riduzione sistemica dei rischi di rilocalizzazione del carbonio rispetto all'attuale sistema di assegnazioni gratuite delle quote di emissione.
- ▶ Un CBAM sotto forma di un "ETS fittizio" potrebbe, in linea di principio, anche essere concepito in modo conforme all'OMC, in quanto i prodotti importati da paesi terzi non sarebbero gravati "in eccesso" rispetto ai costi del carbonio che i prodotti dei produttori dell'UE devono sostenere a causa della politica climatica dell'UE. Tuttavia,

anche se l'UE riuscisse in questo, sta già diventando evidente che l'introduzione unilaterale di un CBAM per i prodotti importati nell'UE minaccia di dare origine a nuovi conflitti commerciali.

- ▶ Una combinazione tra l'eliminazione graduale dell'assegnazione gratuita e l'istituzione di un CBAM sulle importazioni minaccia di portare a un aumento significativo dei rischi di rilocalizzazione del carbonio per i settori nell'UE più interessati all'esportazione verso i paesi terzi. La conseguenza sarebbe uno spostamento della produzione dall'UE e quindi una perdita di creazione di valore e di posti di lavoro nell'UE, nonché un aumento generale delle emissioni globali di gas serra.
- ▶ Non è l'assegnazione gratuita che impedisce che i costi del carbonio vengano trasferiti ai consumatori ("pass through"), ma piuttosto la concorrenza delle aziende non europee. L'assegnazione gratuita compensa semplicemente gli svantaggi competitivi dei produttori europei causati dai maggiori costi del carbonio conseguenti alla più ambiziosa politica climatica europea.
- ▶ Un "ETS fittizio" permette di trasferire i costi ai consumatori ("pass through"), in quanto grava sui prodotti importati i costi del carbonio in misura simile ai prodotti dei produttori UE. Tuttavia, questo non riduce le emissioni di gas serra nell'UE, poiché queste sono collegate piuttosto al funzionamento dell'EU-ETS.
- ▶ Quando le merci importate diventano più costose, la domanda di prodotti ad alta intensità di carbonio provenienti da paesi terzi diminuisce. Tuttavia, questo non può compensare gli svantaggi ambientali e anche economici causati dalla graduale eliminazione dell'assegnazione gratuita per i settori più esportatori dell'UE.
- ▶ In sintesi, non c'è quindi alcuna ragione apparente per sostituire l'attuale sistema di assegnazione gratuita di quote EU-ETS con un CBAM per le importazioni sotto forma di un "ETS fittizio".

Raccomandazioni

- ▶ In considerazione dei numerosi rischi, la Commissione dovrebbe riconsiderare il suo piano di sostituire gradualmente l'attuale sistema di assegnazione gratuita di quote di emissione con un CBAM per le importazioni sotto forma di un "ETS fittizio".
- ▶ Piuttosto, finché un sistema di scambio di quote di emissione non può essere implementato a livello globale, l'UE dovrebbe cooperare strettamente con i paesi sviluppati e in via di sviluppo interessati, al fine di introdurre un tale sistema globale. Solo a questa condizione l'assegnazione gratuita di quote di emissione potrebbe essere gradualmente eliminata, poiché qualsiasi svantaggio competitivo residuo per i produttori dell'UE è gestibile.
- ▶ Se anche questo tentativo dovesse fallire, il sistema di assegnazione gratuita di quote di emissione attualmente in vigore deve essere mantenuto. La sua compatibilità con le regole dell'OMC non è stata finora contestata dai paesi terzi e non ha innescato alcun conflitto commerciale.
- ▶ Se la Commissione dovesse invece andare avanti con il suo piano di introdurre un CBAM sotto forma di un "ETS fittizio", l'assegnazione gratuita di quote di emissione per le esportazioni dall'UE dovrebbe essere mantenuta. L'assegnazione gratuita di quote per i prodotti concorrenti nelle importazioni potrebbe invece essere gradualmente eliminata. Questo potrebbe essere reso conforme anche con le regole dell'OMC assicurando che il CBAM per le importazioni e l'assegnazione gratuita per le esportazioni non sovracompensino i costi del carbonio gravanti sui produttori UE.
- ▶ In alternativa, si potrebbe considerare un CBAM sotto forma di "tassa sul consumo di carbonio" (CCT) - che attualmente però non è sostenuta dalla Commissione. Poiché essa graverebbe in egual misura sugli importatori e sui loro concorrenti dell'UE, ma solo questi ultimi devono sostenere i maggiori costi del carbonio nell'UE e quindi comporterebbe che l'assegnazione gratuita dovrebbe essere mantenuta per coloro che producono nell'UE. Il rischio di conflitti commerciali è minore che con il "ETS fittizio". Tuttavia, il fatto che verrebbe introdotta una nuova tassa, parla contro una CCT.

In questo contesto, sia un "ETS fittizio" che una "tassa sul consumo di carbonio" sono quindi da respingere. Almeno finché non sarà possibile stabilire un ETS a livello globale che copra il maggior numero possibile di paesi, l'UE non dovrebbe eliminare gradualmente l'attuale sistema di assegnazioni gratuite delle quote di emissione ma, al contrario, migliorarlo al fine di compensare gli svantaggi competitivi attualmente persistenti e quelli che sorgono di recente a causa degli attesi aumenti dei costi del carbonio in conseguenza dei più ambiziosi traguardi di politica climatica dell'UE.

Il **cepStudy** nel suo formato integrale (60 pag.), in lingua inglese è scaricabile al seguente [link](#)