



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.7.2009
SEC(2009) 980 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

Revisione della direttiva 2004/67/CE del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2009) 363 definitivo }

{SEC(2009) 979 definitivo }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

Revisione della direttiva 2004/67/CE del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2009) 363 definitivo }

{SEC(2009) 979 definitivo }

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Nel secondo riesame strategico della politica energetica la Commissione ha istituito un approccio comunitario alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, comprendente un **piano d'azione dell'UE per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico**¹ articolato in cinque punti. L'approccio e il piano d'azione hanno avuto il pieno sostegno del Consiglio, del Parlamento europeo, del Consiglio europeo² e delle parti interessate³. La presente valutazione d'impatto riguarda un solo elemento del piano d'azione, ovvero il rafforzamento delle disposizioni in materia di prevenzione e risposta alle crisi nel settore del gas, ed in particolare la revisione della **direttiva 2004/67/CE** concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale.

La suddetta direttiva, come le direttive precedenti e successive in materia di mercato interno del gas, si basa principalmente sull'idea che il mercato interno del gas dovrebbe funzionare correttamente ed essere sufficientemente flessibile e dotato dell'infrastruttura adeguata per attenuare gran parte dei problemi dovuti all'interruzione delle forniture di gas. Allo stesso tempo, per le interruzioni che vanno oltre le capacità di attenuazione del mercato, la direttiva del 2004 istituisce un quadro per l'adozione di misure di emergenza che risulta compatibile con il mercato interno. Questa duplice attenzione per il funzionamento del mercato e per le misure di emergenza eventualmente necessarie rappresenta un elemento fondamentale della politica in materia di sicurezza dell'approvvigionamento del gas in Europa.

Negli ultimi anni sono cambiate molte cose per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento del gas in Europa: aumenta la dipendenza dalle importazioni e con essa anche i rischi legati ai paesi fornitori e di transito. La crisi del gas tra Russia e Ucraina del gennaio 2009 ha provocato un'interruzione mai vista prima della fornitura di gas in Europa, ben più grave di altre interruzioni avvenute in passato: basti pensare che per due settimane è stato interrotto il 30% delle importazioni di gas in Europa. Questo scenario di interruzione della fornitura di gas è ora una possibilità realistica. Anche la situazione in Europa sta cambiando: con l'importanza sempre maggiore dei flussi di gas a lunga distanza e lo sviluppo del mercato interno del gas, le crisi di approvvigionamento del gas si fanno sentire rapidamente in vaste regioni d'Europa; d'altra parte, il mercato interno del gas rappresenta uno strumento sempre più valido per attenuare le interruzioni dell'approvvigionamento. La questione assume una dimensione sempre più europea e richiede pertanto un quadro normativo adeguato che garantisca la sicurezza dell'approvvigionamento a livello dell'UE.

Si pongono due problemi fondamentali. Il primo riguarda la flessibilità del mercato interno del gas e se sia abbastanza sviluppata da attenuare interruzioni nella fornitura del gas come quella del gennaio 2009. Ci si chiede pertanto se sia necessario aggiornare le norme o prevedere altri incentivi. Il secondo problema riguarda l'efficacia delle misure di

¹ COM(2008)781, "Secondo riesame strategico della politica energetica: Piano d'azione dell'UE per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico".

² Risoluzione del Parlamento europeo del 2 febbraio 2009 sul secondo riesame strategico della politica energetica (2008/2239(INI)); Conclusioni del Consiglio "Energia" del 19 febbraio 2009 (6692/09); Consiglio europeo di Bruxelles del 19 marzo 2009, conclusioni della presidenza.

³ Cfr. la relazione sulla consultazione pubblica, allegato 5.

emergenza attualmente messe in atto a livello nazionale, regionale e di UE, e l'impatto che esse hanno sulla solidarietà e sulla capacità del mercato interno del gas di mitigare le interruzioni. In questo caso ci si domanda se serva una migliore organizzazione.

La crisi del gennaio 2009 è stata una dimostrazione pratica della dimensione europea che oggi hanno assunto le interruzioni delle forniture del gas e le risposte a questi fenomeni. Quando è ripresa la fornitura russa di gas all'Europa attraverso l'Ucraina, gli interventi adottati nel territorio europeo avevano ampiamente compensato le carenze di approvvigionamento. Allo stesso tempo la crisi ha dimostrato che in tutta Europa sono ancora necessari investimenti in infrastrutture (ad esempio impianti di stoccaggio, flussi inversi, alcuni interconnettori nuovi) per evitare che eventuali interruzioni si trasformino in situazioni di crisi; inoltre, una maggiore integrazione del mercato dovrebbe migliorare la sicurezza di approvvigionamento. È stata anche sollevata la questione della compatibilità delle misure di emergenza adottate dagli Stati membri con il mercato interno. La crisi ha dunque evidenziato i due problemi individuati.

Oltre ai rischi legati alla carenza di investimenti in infrastrutture e forniture che dovrebbero essere destinati ad attenuare le interruzioni di approvvigionamento e ad evitare le crisi, sembra esserci anche un problema a livello di regolamentazione e attuazione. I concetti introdotti nella direttiva del 2004 per precisare le norme di sicurezza dell'approvvigionamento e i piani di emergenza non sono abbastanza dettagliati ed efficaci nel contesto odierno. A ciò si aggiunge il fatto che la direttiva è stata attuata in maniera disomogenea nell'UE, come risulta dalla relazione della Commissione sull'attuazione della direttiva 2004/67/CE⁴.

In definitiva, chi paga per l'esistenza di misure che non garantiscono un'efficiente sicurezza dell'approvvigionamento di gas in Europa sono principalmente i **cittadini europei** (che dipendono dal gas per cucinare e riscaldarsi, sia direttamente che tramite teleriscaldamento, senza contare la dipendenza da impianti di produzione di elettricità funzionanti a gas) e **l'industria** (ad esempio il settore dell'elettricità, della chimica e dei fertilizzanti). Se da un lato i costi legati alla sicurezza dell'approvvigionamento si troveranno in genere riflessi nelle tariffe, gli effetti delle interruzioni del gas saranno probabilmente molto più profondi. Il fatto di continuare ad applicare modalità inadeguate in materia di sicurezza di approvvigionamento del gas potrebbe comportare gravi perdite di posti di lavoro, senza contare le notevoli ripercussioni **sull'ambiente, sul clima e sullo sviluppo sostenibile**. Il problema dell'incertezza delle forniture porta alla ribalta la questione dei combustibili di sostituzione, che spesso presentano una maggiore intensità di carbonio. L'incertezza sulla sicurezza dell'approvvigionamento potrebbe mettere in dubbio il contributo che il gas dovrebbe dare nella fase di transizione verso un sistema energetico ad alta efficienza e basse emissioni di carbonio, in particolare in attesa che le fonti rinnovabili riescano ad essere concorrenziali.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

L'inserimento dell'aspetto della sicurezza dell'approvvigionamento energetico nel trattato di Lisbona nell'ambito dell'articolo riguardante l'energia e l'approvazione del secondo riesame strategico della politica energetica sottolineano il ruolo che deve avere l'UE, in linea con la realtà di un mercato interno dell'energia in costante crescita.

⁴ Rapporto di valutazione sull'attuazione della direttiva 2004/67/CE del novembre 2008.

Con l'adozione del terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia il mercato uscirà rafforzato: in una situazione in cui i mercati nazionali sono sempre più integrati non sarà più possibile considerare la sicurezza dell'approvvigionamento un problema di ordine principalmente nazionale. La base giuridica della normativa UE in materia non dovrebbe, pertanto, essere più scollegata dalle norme sul mercato interno stabilite dal trattato UE. Qualsiasi proposta avanzata dovrebbe basarsi – in linea con la base giuridica per il mercato interno di cui è probabilmente un'estensione - sull'articolo 95 del trattato, che del resto è la base giuridica di uno strumento analogo adottato nel 2005 nel settore dell'elettricità (cioè la direttiva 2005/89/CE).

Nessuno Stato membro, da solo, può garantire un quadro normativo adeguato e investimenti sufficienti per la sicurezza dell'approvvigionamento di gas nell'ambito del mercato interno; solo un intervento a livello di UE può farlo. Nessuno Stato membro, da solo, può garantire che tutti gli Stati membri abbiano messo in atto le disposizioni adeguate per gestire emergenze a livello di approvvigionamento del gas. Inoltre, l'adozione da parte degli Stati membri di azioni individuali e non coordinate tra loro potrebbe ostacolare l'ulteriore sviluppo del mercato, dare vita a discriminazioni di trattamento e addirittura mettere a rischio la sicurezza di approvvigionamento in altri Stati membri.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA UE: PRINCIPALI OBIETTIVI STRATEGICI

L'obiettivo generale è quello di assicurare un **livello adeguato di preparazione** in Europa in caso di interruzioni della fornitura del gas. I punti deboli venuti alla luce con la crisi del gas del 2009 devono essere superati rapidamente, prima che se ne verifichi un'altra.

Questa iniziativa è complementare al terzo pacchetto sul mercato interno che aumenta la trasparenza del mercato, favorisce gli scambi e gli investimenti transfrontalieri e permette una maggiore solidarietà tra i paesi dell'UE.

Riflettendo sui due aspetti individuati si possono definire i seguenti obiettivi specifici/operativi:

- (i) realizzazione di una flessibilità del mercato interno del gas che sia sufficiente ad attenuare gran parte delle interruzioni nella fornitura del gas istituendo gli incentivi necessari ad investire nelle infrastrutture, nel gas e nel funzionamento efficace del mercato;
- (ii) cooperazione efficace nell'affrontare le emergenze di approvvigionamento del gas in Europa, con l'elaborazione di piani di emergenza predefiniti che coinvolgano tutti i soggetti, negli Stati membri e a livello di UE, per affrontare interruzioni dell'approvvigionamento delle dimensioni e della portata di quella verificatasi nel gennaio 2009.

4. POLITICA: OPZIONI CONSIDERATE E VALUTATE NEI DETTAGLI

Sono state individuate cinque opzioni.

1. nessuna nuova azione dell'UE;
2. migliore applicazione della direttiva 2004/67/CE;

3. azione volontaria dell'industria;
4. nuova direttiva;
5. nuovo regolamento.

Lo scenario di riferimento – che non prevede alcuna nuova azione da parte dell'UE – potrebbe realizzare in parte gli obiettivi nei prossimi anni, in particolare attraverso il terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia, il piano europeo di ripresa economica, la revisione del regolamento (CE) n. 736/96 sulla comunicazione alla Commissione dei progetti di investimento di interesse comunitario nei settori del petrolio, del gas naturale e dell'elettricità, il programma TEN-E, la direttiva del 2004, ancora in vigore, sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas e la cooperazione in materia di piani di emergenza a seguito della crisi del gennaio 2009. Per quanto riguarda i tempi, visto che il terzo pacchetto non sarà completamente operativo fino al 2011 e nel frattempo l'approvvigionamento del gas potrebbe subire un'interruzione in qualsiasi momento, si è avviata in anticipo la cooperazione per pianificare lo sviluppo della rete. Nonostante ciò, occorrono inequivocabilmente una guida e un supporto evidenti a livello di UE, ad esempio un accordo su una norma di sicurezza dell'approvvigionamento per le infrastrutture, che permettano ai regolatori e ai gestori dei sistemi di trasporto di affrontare, a livello regionale, di Stati membri e di UE, le questioni più ardue, cioè quali siano gli investimenti più opportuni e chi dovrebbe sostenerne i costi. Le attuali norme in materia di sicurezza dell'approvvigionamento fissate nella direttiva del 2004 sono troppo imprecise.

Per quanto riguarda l'opzione 2, la relazione della Commissione sull'attuazione della direttiva del 2004 ha messo in evidenza l'estrema eterogeneità dei risultati ottenuti e del livello di attuazione. In presenza di norme così imprecise e obblighi non ben definiti è impossibile riuscire ad applicare con rigore lo strumento; per questo motivo l'opzione "Migliore applicazione della direttiva 2004/67/CE" non è stata analizzata in maniera più approfondita.

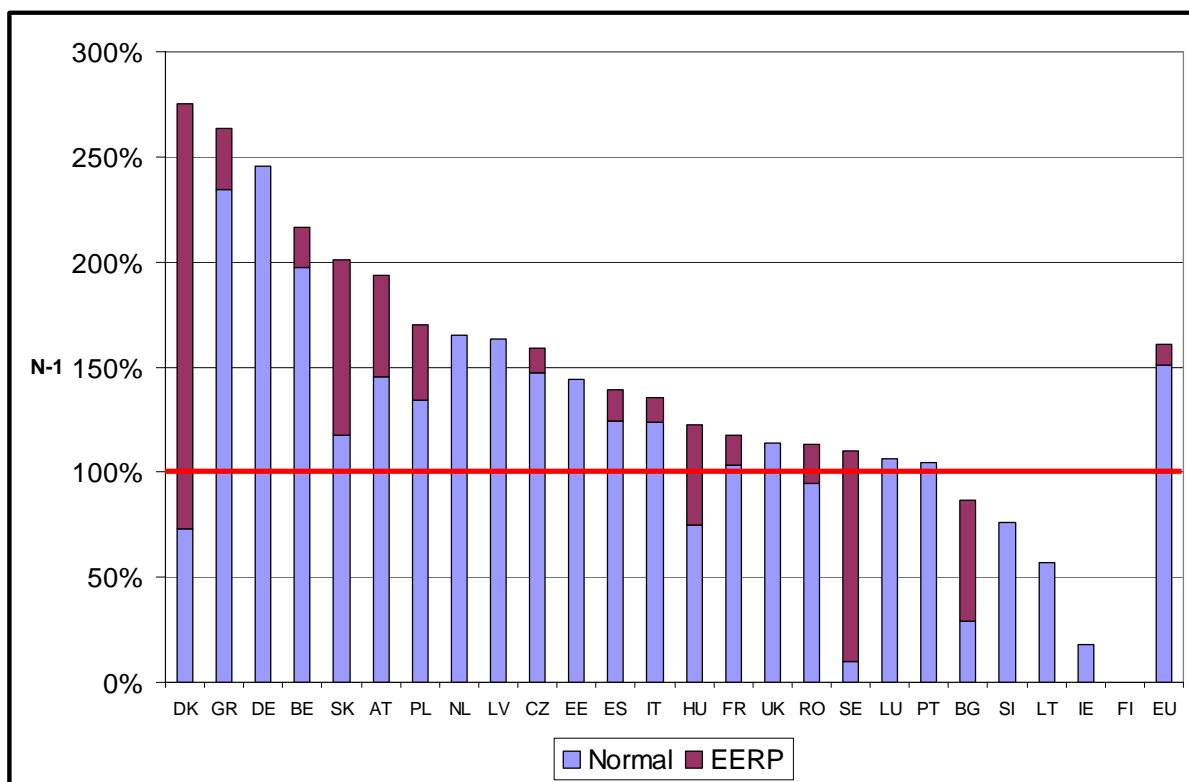
Si potrebbe prefigurare un approccio volontario, da parte di alcuni soggetti interessati, ad alcuni aspetti della sicurezza di approvvigionamento che non sono adeguatamente affrontati dalla direttiva e sono già state avviate iniziative in tal senso. L'approccio volontario presenta lo svantaggio di doversi affidare alle forze di mercato per la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e ciò ha dei limiti. Non è possibile demandare al mercato le modalità per affrontare le emergenze. Un altro svantaggio è che non è possibile garantire il coinvolgimento di tutti i partecipanti. Molti aspetti della sicurezza dell'approvvigionamento si fondano su un impegno collettivo: qualsiasi attività dell'industria volta ad elaborare norme dovrebbe essere seguita dall'applicazione di uno strumento vincolante. Per questo, anche l'opzione 3 non è stata analizzata più approfonditamente.

Le due opzioni 4 e 5 introdurranno elementi nuovi: norme chiare in materia di sicurezza dell'approvvigionamento e certezza che saranno rispettate, definizione chiara dei piani di emergenza a livello di Stati membri e di UE. Queste due opzioni, come pure la prima ("nessuna nuova azione dell'UE"), sono state valutate in dettaglio nei punti 5 e 6.

5. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO: PRINCIPALI IMPATTI ECONOMICI, AMBIENTALI E SOCIALI DI CIASCUNA OPZIONE IN PARTICOLARE IN TERMINI DI COSTI E BENEFICI QUANTIFICATI (COMPRESI STIME DELL'ONERE AMMINISTRATIVO), ALTRI COSTI CONNESSI ALLA CONFORMITÀ E COSTI DI ATTUAZIONE PER LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Le ripercussioni economiche delle due opzioni prescelte sarebbero sostanzialmente rappresentate dai costi di investimento e i benefici che ne deriverebbero sarebbero l'attuazione della norma n-1 e dei successivi piani d'azione preventivi. Dal calcolo preliminare di n-1 si può avere un'idea dei miglioramenti a livello di infrastrutture e forniture che potrebbero rendersi necessari in tutta Europa per ridurre il rischio di interruzioni dell'approvvigionamento del gas impossibili da gestire. Nel grafico seguente sono stati inclusi i progetti ammissibili previsti dal piano europeo di ripresa economica, ad esclusione dei progetti sui flussi inversi (per mancanza di dati).

CALCOLO PRELIMINARE DELL'INDICATORE N-1 PER GLI STATI MEMBRI:



L'infrastruttura principale - "1" in "n-1" – è il gasdotto d'importazione principale nella maggior parte degli Stati membri. Per il Regno Unito, i Paesi Bassi e la Danimarca si tratta dell'impianto di produzione principale; per la Spagna e il Portogallo è il terminale GNL principale. In molti paesi importatori lo stoccaggio è importante, ma il gasdotto d'importazione principale presenta in genere una capacità più elevata del principale impianto di stoccaggio.

In base a questo calcolo preliminare, nove Stati membri non rispondono alla norma proposta n-1: essi presentano situazioni molto variegata e possono far entrare in gioco una varietà di misure in materia di sicurezza dell'approvvigionamento. È possibile ricavare una buona idea degli sviluppi necessari delle infrastrutture. Molti, se non tutti, i progetti d'infrastruttura richiesti rientrano nell'elenco dei progetti ammissibili nel contesto del piano europeo di ripresa economica che, nel suo complesso, finanzia progetti di infrastruttura del gas pari a 1 440 milioni di euro in due anni (con un massimo del 50% dei costi ammissibili del progetto). Per questo, come ordine di grandezza, l'applicazione della norma n-1 in tutta Europa potrebbe comportare un costo di investimento di alcuni miliardi di euro. Tuttavia, se i progetti sono già stati avviati nell'ambito del piano europeo di ripresa economica, i costi d'investimento supplementari derivanti dall'applicazione della norma n-1 su scala europea sarebbero inferiori.

Il potenziamento degli incentivi agli investimenti, la creazione di condizioni di parità in termini di obblighi in materia di sicurezza dell'approvvigionamento e una chiara delimitazione delle situazioni di emergenza in cui si potrebbe fare ricorso a strumenti diversi da quelli di mercato garantirebbero una positiva interazione con il mercato interno. Il miglioramento delle infrastrutture, ad esempio attraverso interconnessioni più flessibili, dovrebbe ampliare le opportunità di scambio, migliorare la liquidità e la definizione dei prezzi nel mercato interno, senza contare i vantaggi per la sicurezza dell'approvvigionamento.

I costi amministrativi delle due opzioni prescelte per le imprese e per le pubbliche amministrazioni sarebbero marginali rispetto agli investimenti e ad altri costi.

Per quanto riguarda l'occupazione, l'uso intensivo di gas nell'industria fa pensare che ci potrebbe essere una perdita di posti di lavoro se venisse a mancare la fiducia nell'approvvigionamento: non bisogna dimenticare che circa il 25% del consumo di gas dell'UE è dovuto all'industria (fertilizzanti, altre sostanze chimiche ecc.).

Per quanto riguarda l'ambiente, disposizioni inadeguate in materia di sicurezza dell'approvvigionamento di gas favoriranno il ricorso ad hoc a combustibili di sostituzione. Nel settore della produzione di elettricità, prima che le energie rinnovabili possano diventare concorrenziali, che si realizzino gli sviluppi di rete necessari e prima che le tecniche di cattura e stoccaggio dell'anidride carbonica siano disponibili a livello commerciale, potrebbero essere necessari altri investimenti in centrali elettriche a carbone e si potrebbe registrare il fenomeno del *lock-in* di tecnologie ad alte emissioni di CO₂.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI: OPZIONE PRESCELTA E CRITERI/MOTIVAZIONE DELLA SCELTA

Gli impatti dell'opzione di riferimento e delle due opzioni prescelte possono essere confrontati nella tabella seguente.

Politica	Efficacia nel conseguimento degli obiettivi	Efficienza	Coerenza
Nessuna nuova politica dell'UE	Può dare risultati parziali attraverso il terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia, il piano europeo di ripresa	L'attuazione del terzo pacchetto potrebbe richiedere un sostegno, in particolare la valutazione delle possibili interruzioni	Non pertinente

	<p>economica, le TEN-E; consapevolezza della necessità di una cooperazione efficace in caso di crisi. Problema di tempi visto che il terzo pacchetto non sarà completamente operativo fino al 2011. Inoltre, l'assenza di una chiara norma in materia di sicurezza dell'approvvigionamento per le infrastrutture potrebbe complicare il lavoro dei gestori dei sistemi di trasporto e dei regolatori sullo sviluppo della rete.</p>	<p>delle forniture di gas a livello di UE e una guida pratica per i regolatori; le attuali norme in materia di sicurezza dell'approvvigionamento fissate nella direttiva del 2004 sono troppo imprecise.</p>	
<p>Revisione della direttiva</p>	<p>Sì</p>	<p>Comporterebbe costi d'investimento ben mirati e limitati, ma anche disposizioni, altrettanto mirate ed eque, da parte degli operatori del mercato; ridurrebbe i disincentivi a investire nel settore della sicurezza dell'approvvigionamento da parte degli operatori del mercato, limitando così gli oneri per il pubblico e le amministrazioni pubbliche; comporterebbe un onere amministrativo per le amministrazioni pubbliche per quanto riguarda le misure in caso di emergenza.</p>	<p>Avrebbe un effetto positivo per lo sviluppo e il funzionamento del mercato interno dell'energia; un effetto positivo per l'ambiente, in particolare perché ridurrebbe il ricorso estemporaneo a combustibili di sostituzione a emissioni più elevate; un effetto positivo sulla competitività e l'occupazione nelle industrie che utilizzano il gas e per le utenze domestiche.</p>
<p>Nuovo regolamento</p>	<p>Sì</p>	<p>Rispetto alla revisione della direttiva avrebbe il vantaggio di essere operativo più rapidamente; in qualsiasi momento potrebbe verificarsi un'importante interruzione</p>	<p>È fattibile, rappresenterebbe un coinvolgimento più diretto delle pubbliche amministrazioni e degli operatori del</p>

		della fornitura di gas; ci sarebbe anche un impatto più diretto sulle disposizioni e sugli investimenti a carico degli operatori del mercato; sarebbe più efficace per realizzare accordi chiari in materia di cooperazione nelle emergenze perché fisserebbe un chiaro obbligo di cooperazione; comporterebbe un onere amministrativo comparabile per le amministrazioni pubbliche per quanto riguarda le disposizioni in caso di emergenza.	mercato nella sicurezza dell'approvvigionamento del gas in una prospettiva europea e i sistemi necessari sarebbero realizzati prima. I costi non sarebbero molto diversi da quelli che comporta la revisione della direttiva.
--	--	---	---

Le due soluzioni prescelte avrebbero impatti economici, sociali e ambientali analoghi rispetto all'assenza di una nuova politica dell'UE. La differenza principale tra le due opzioni riguarda i tempi e l'efficacia dell'attuazione: non c'è dubbio che il regolamento sarebbe probabilmente più efficace (perché attribuisce chiaramente le responsabilità agli operatori del mercato), sarebbe equo (parità di condizioni in termini di obblighi in materia di sicurezza dell'approvvigionamento) e potrebbe essere pronto ed entrare in vigore in tempi più rapidi.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE: MODALITÀ PER DEFINIRE I COSTI E I BENEFICI EFFETTIVI E PER CONSEGUIRE GLI OBIETTIVI ATTESI

Esiste già un sistema di relazione e monitoraggio per il mercato interno dell'energia. Si potrebbe inoltre ampliare il ruolo del gruppo di coordinamento del gas per includervi attività periodiche di monitoraggio e valutazione che attingano ai riesami previsti delle valutazioni dei rischi svolte dagli Stati membri. Le analisi condotte a livello di UE dovrebbe sostenere le valutazioni dei rischi riguardanti la sicurezza dell'approvvigionamento.