



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 17.11.2010
SEC(2010) 1396 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Priorità per le infrastrutture energetiche per il 2020 e oltre
Piano per una rete energetica europea integrata**

Sintesi della VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2010) 677 definitivo}
{SEC(2010) 1395 definitivo}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Priorità per le infrastrutture energetiche per il 2020 e oltre - Piano per una rete energetica europea integrata

Sintesi della VALUTAZIONE D'IMPATTO

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

La **politica energetica dell'UE**¹ e la sua normativa di attuazione stabiliscono obiettivi ambiziosi e vincolanti di qui al 2020 in materia di emissioni di gas a effetto serra² (-20%), energia da fonti rinnovabili³ (20% del consumo energetico finale) ed efficienza energetica (20%). Per poter conseguire tutti questi obiettivi sono necessarie reti energetiche adeguate e affidabili. Al tempo stesso, le reti europee stanno invecchiando e devono essere urgentemente rinnovate e ammodernate. Con l'allargamento l'UE ha ereditato connessioni est-ovest e sud-nord poco sviluppate, in quanto l'attenzione si concentrava in passato sui mercati nazionali e le interconnessioni contribuivano solo in misura limitata a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, senza considerare le possibilità di bilanciamenti e di scambi in un vero mercato interno dell'energia o le esigenze di sicurezza dell'approvvigionamento in un'ottica europea. Questa situazione ostacola la libera circolazione dell'energia nell'UE e rende alcune regioni più vulnerabili a interruzioni dell'approvvigionamento. La **politica TEN-E** è stata elaborata e configurata negli anni '90 attraverso i successivi orientamenti TEN-E e il corrispondente regolamento finanziario⁴. Gli obiettivi della politica TEN-E sono: 1) favorire il completamento del mercato interno dell'energia nell'UE, 2) ridurre l'isolamento delle regioni meno favorite e insulari, 3) garantire e diversificare l'approvvigionamento

¹ COM (2007) 1 approvata dal Consiglio il 15 febbraio 2007 (C/07/24).

² Direttiva 2009/29/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, decisione n. 406/2009/CE concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020

³ Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva.

⁴ Decisione n. 1364/2006/CE che stabilisce orientamenti per le reti transeuropee nel settore dell'energia e abroga la decisione 96/391/CE e la decisione n. 1229/2003/CE; Regolamento (CE) n. 680/2007 che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia.

energetico dell'UE, anche attraverso la cooperazione con i paesi terzi, 4) contribuire allo sviluppo sostenibile e alla protezione dell'ambiente (facendo tra l'altro maggiormente ricorso alle fonti energetiche rinnovabili e riducendo i rischi ambientali associati al trasporto dell'energia). Tale politica comprende le reti di trasporto di elettricità, gas e olefine. Anche se i suoi obiettivi originari restano in massima parte ancora validi, la politica TEN-E non è abbastanza efficace per quanto riguarda la realizzazione delle infrastrutture necessarie per conseguire gli ambiziosi obiettivi dell'UE in materia di politica energetica e di clima.

Gli ostacoli che impediscono lo sviluppo adeguato delle infrastrutture possono essere così sintetizzati:

1) grandi incertezze per quanto riguarda le tecnologie future, in termini di disponibilità, rischi possibili e competitività dei costi, norme (in particolare per le energie rinnovabili e le tecnologie di rete, ma anche per la cattura e lo stoccaggio del carbonio, il cosiddetto CCS), mix energetico e distribuzione geografica degli impianti futuri (elettricità) e nuove fonti di energia (gas non convenzionale, gas verde, gas naturale liquefatto - GNL- e gas naturale compresso - GNC -, nuove infrastrutture di importazione e sviluppo a monte nei paesi terzi) possono portare a soluzioni di mercato subottimali (dal punto di vista dell'UE);

2) mercato interno imperfetto: in alcuni Stati membri i cui mercati nazionali continuano ad essere dominati dagli operatori storici la concorrenza è poca o inesistente. Lo scarso sviluppo del mercato non consente ai gestori dei sistemi di trasmissione (GST) di avere un numero sufficiente di contratti conferenti una capacità continua per investire in un interconnettore tra due mercati. Al tempo stesso è difficile che il mercato si sviluppi finché non c'è un interconnettore;

3) regolamentazione delle tariffe e finanziamento: la trasmissione di energia è un'attività regolamentata e per una grande infrastruttura transeuropea l'allocatione dei costi tra i beneficiari finali è difficile o impossibile. Per mantenere le tariffe di trasporto al livello più basso possibile la regolamentazione delle tariffe nella maggior parte degli Stati membri si è basata sul principio dell'efficienza in termini di costo, consentendo il recupero dei costi solo per i progetti basati su reali esigenze di mercato o sulle soluzioni più a buon mercato disponibili. Vi sono in particolare tre tipi di progetti la cui realizzazione può essere ostacolata da un approccio del genere:

- (a) progetti il cui beneficio è maggiore a livello regionale che nazionale: quanto maggiore è il beneficio di un progetto a livello regionale o a livello UE, vale a dire quanti più Stati membri vi partecipano, tanto più complesso sarà il progetto stesso (questioni transfrontaliere, diversi regimi di regolamentazione e diverse procedure di autorizzazione) e tanto più difficile sarà la corretta allocatione dei costi tra i beneficiari finali;
- (b) i progetti che utilizzano tecnologie innovative (ad esempio tecnologia per reti *offshore* di trasmissione in corrente continua mediante convertitori a tensione impressa, stoccaggio, applicazioni per reti intelligenti, cattura e stoccaggio del carbonio) comportano in generale rischi maggiori, in quanto le esperienze commerciali su scala industriale sono rare o inesistenti. Questo rischio spesso non si riflette nel tasso di rendimento regolamentato;
- (c) le infrastrutture dirette a rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento spesso non sono giustificate dalla domanda del mercato e dai volumi trasportati dato che possono essere utilizzate solo in caso di interruzioni

dell'approvvigionamento (eventi aventi bassa probabilità/forte impatto), ma non in normali condizioni di mercato. In molti Stati membri il problema di come recuperare i costi di questi investimenti non è stato regolamentato.

Infine dal 2008, a seguito della crisi finanziaria e dell'attuale rapida evoluzione delle norme nel settore finanziario, l'accesso ai capitali è diventato molto più difficile;

4) autorizzazione e accettazione sociale: la lunghezza e l'esito incerto delle procedure di autorizzazione sono state indicate dalle imprese del settore come una delle principali ragioni dei ritardi di attuazione dei progetti infrastrutturali. In molti Stati membri l'opinione pubblica si sta progressivamente orientando contro i nuovi progetti e in particolare alle linee elettriche aeree, rallentando ulteriormente procedure di autorizzazione già inadeguate. Per il completamento di determinati progetti ci possono così volere fino a 20 anni;

5) infrastrutture esterne all'UE: per le infrastrutture energetiche all'esterno dell'UE, necessarie per soddisfare il fabbisogno crescente dell'UE di importazioni di gas o di "elettricità verde" si aggiungono rischi di natura politica. Oltre alla necessità di impegnarsi politicamente con paesi terzi per individuare e garantire un beneficio reciproco dalle nuove infrastrutture energetiche, i rischi possono andare da un contesto poco attraente per gli investimenti o non trasparente nei paesi terzi al rischio di modifiche del quadro fiscale o giuridico una volta che è stato effettuato l'investimento;

6) inadeguatezza del vigente quadro TEN-E: in Europa vi sono alcune aree geografiche in cui diversi di questi ostacoli convergono e determinano particolari strozzature nell'infrastruttura. Si tratta in particolare della regione baltica, dei mari del nord per la rete *offshore*, dell'Europa meridionale e del Mediterraneo per le energie rinnovabili, del corridoio meridionale da sviluppare per il gas e il petrolio, dell'Europa centrale e sudorientale per una migliore interconnettività e diversificazione (elettricità, gas e petrolio) e dell'intera Europa per la progettazione e lo sviluppo di una rete di trasporto di CO₂ estesa all'intero territorio dell'UE e la realizzazione e il lancio delle tecnologie per le reti intelligenti.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La natura e l'impatto dell'infrastruttura per il trasporto dell'energia (compresa una rete *offshore* interconnessa) sono transeuropei, regionali o quantomeno transfrontalieri. Le singole amministrazioni nazionali e la normativa a livello di Stato membro non hanno le competenze necessarie o non sono adatte a trattare queste infrastrutture nella loro globalità. Ai sensi dell'**articolo 194** del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, c) promuovere l'efficienza energetica, il risparmio energetico e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, e d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche. L'articolo 170 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea recita "l'Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia". L'articolo 171 fa obbligo all'Unione di stabilire "un insieme di orientamenti che contemplino gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste nel settore delle reti transeuropee; in detti orientamenti sono individuati progetti di interesse comune".

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA UE

L'obiettivo generale è garantire uno **sviluppo adeguato e tempestivo delle infrastrutture** all'interno e all'esterno dell'UE al fine di sviluppare il mercato interno dell'energia, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e conseguire gli obiettivi dell'UE in materia di energia e di clima.

Per sostenere lo sviluppo infrastrutturale, bisogna affrontare i principali fattori che lo ostacolano. La comunicazione prevista sulle priorità infrastrutturali intende pertanto proporre alcune chiare priorità e concentrare meglio l'intervento dell'UE su tutte le infrastrutture energetiche rilevanti, rafforzare la cooperazione e il coordinamento regionale, evidenziare le difficoltà connesse alle procedure di autorizzazione e promuovere l'accettazione pubblica in modo da contribuire a ridurre le incertezze nella programmazione e nel rilascio delle autorizzazioni. Delle priorità chiare in materia di infrastrutture costituiranno inoltre un messaggio politico per i paesi terzi.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Per analizzare meglio le soluzioni possibili per un'ampia serie di ostacoli individuati, l'analisi è stata suddivisa in settori di intervento, con opzioni distinte per ciascun settore. Le opzioni sono state valutate sulla base dei criteri di efficacia, sussidiarietà e proporzionalità. Il criterio principale per l'efficacia è dato dal livello di investimento infrastrutturale che le singole opzioni consentono di realizzare. Tutte le opzioni elencate sono coerenti con gli obiettivi, le strategie e le priorità generali dell'UE. L'opzione preferita è data dalla combinazione delle opzioni preferite per ciascun settore di intervento.

Settore di intervento A: ambito di applicazione dello strumento di intervento

Opzione 1: statu quo (elettricità e gas)

Opzione 2: ampliamento delle reti per l'elettricità e il gas

Opzione 3: ampliamento delle reti per l'elettricità e il gas, comprese le reti per il CO₂ e gli oleodotti

Settore di intervento B: concezione dello strumento di intervento

Opzione 1: statu quo (gli elenchi di progetti esistenti)

Opzione 2: elenco di progetti aggiornato

Opzione 3: numero limitato di progetti prioritari/corridoi regionali e criteri intelligenti di selezione

Settore di intervento C: coordinamento

Opzione 1: statu quo (approccio nazionale, coordinatori UE), strutture regionali volontarie

Opzione 2: coordinatori UE e strutture prioritarie regionali o tematiche obbligatorie

Opzione 3: GST UE (scartata, vedi spiegazione in appresso)

Settore di intervento D: autorizzazione

Opzione 1: statu quo (competenza nazionale), scambio di buone pratiche

Opzione 2: inclusione di progetti di interesse europeo fra le priorità nazionali e applicazione della procedura nazionale più veloce (se esistente)

Opzione 3: approvazioni nazionali presso uno sportello unico con snellimento dei tempi (5 anni)

Opzione 4: nuovo regime di autorizzazione armonizzato a livello UE (scartata, vedi spiegazione in appresso).

Le opzioni C3 - GST UE - e D4 - regime di autorizzazione armonizzato a livello UE – sono state scartate perché non rispettano i principi di proporzionalità e sussidiarietà.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Lo scenario di base (opzione statu quo in ciascun settore di intervento) comporterebbe con ogni probabilità uno sviluppo insufficiente delle infrastrutture. I peggiori effetti sociali ed economici derivanti da infrastrutture insufficienti sono i black-out, le interruzioni nella fornitura di gas e la penuria energetica con conseguenti impennate dei prezzi. Per quanto riguarda il trasporto di CO₂, lo scenario di mantenimento dello statu quo impedirebbe qualunque investimento significativo nelle reti e darebbe luogo ad uno sviluppo frammentario (a livello nazionale o a livello di progetto) con un grosso rischio di future ridondanze o strozzature nella capacità di trasporto (come nelle reti per l'elettricità e il gas) e limitata integrazione dei mercati, con il rischio di aumento dei prezzi dell'energia sul lungo periodo.

Il principale impatto ambientale derivante dalla mancanza di infrastrutture potrebbe essere il non conseguimento degli obiettivi UE in materia di energia e di clima e quindi l'aumento delle emissioni di gas serra. I lavori di costruzione possono provocare impatti ambientali temporanei, ma che restano comunque limitati se viene rispettata la pertinente normativa ambientale. Un'interruzione dell'approvvigionamento petrolifero dell'Europa orientale di durata superiore a 90 giorni potrebbe provocare impatti ambientali maggiori, in quanto in alternativa agli oleodotti aumenterebbe il traffico delle petroliere in zone sensibili sotto il profilo ambientale.

Settore di intervento A: ambito di applicazione dello strumento di intervento

Estendere l'ambito di applicazione dello strumento di intervento a nuovi settori nel trasporto dell'elettricità (reti intelligenti, compreso lo stoccaggio) e del gas (GNC), ma anche di CO₂, promuovendo l'innovazione in questi campi, avrebbe grossi effetti a livello socio-economico. L'estensione al petrolio avrebbe anche un impatto positivo sull'ambiente, nella misura in cui verrebbero assicurati itinerari di approvvigionamento diversificati verso l'Europa orientale, in modo da ridurre il rischio ambientale connesso all'aumento del traffico di petroliere nel Mar Baltico e nel Bosforo. L'inclusione di tutti questi nuovi settori nell'ambito di applicazione dello strumento di intervento (opzione A3) costituisce pertanto l'opzione preferenziale.

Settore di intervento B: concezione dello strumento di intervento

Rispetto allo scenario di mantenimento dello statu quo con un elenco di progetti fisso e rigido, definito nel 2006, l'aggiornamento dell'elenco in questione (opzione B2), basato sull'estensione dell'ambito di applicazione dello strumento (opzione A3), consentirebbe di prendere in considerazione priorità nuove o modificate in materia di sviluppo delle infrastrutture. Questo approccio avrebbe un impatto generale positivo, ma manterrebbe la rigidità dell'elenco dei progetti, che potrebbe richiedere un nuovo adeguamento di qui al 2020 e oltre.

Per contro, una riforma completa dell'approccio attuale (opzione B3), con un numero limitatissimo di grandi priorità di interesse europeo, nessun elenco ex ante di progetti prioritari e criteri di selezione intelligenti e trasparenti invece dell'attuale categorizzazione dei progetti su tre livelli, avrebbe ben maggiori impatti positivi a livello economico, sociale e ambientale. Con questa opzione infatti tutta l'attenzione si concentrerebbe sulle priorità di maggior interesse europeo e per le quali l'intervento dell'UE sarebbe più vantaggioso, oppure su settori caratterizzati da forte innovazione e grandi impatti positivi sull'ambiente, come l'integrazione delle energie rinnovabili nella rete, le reti intelligenti, lo stoccaggio o il trasporto di CO₂. Più in generale questo approccio basato sulle priorità europee richiamerebbe l'attenzione sugli effetti economici e ambientali transfrontalieri e regionali, mentre l'opzione B2 sarebbe più sensibile agli effetti nazionali o addirittura locali. La definizione di criteri di

selezione intelligenti e trasparenti ridurrebbe al minimo gli effetti distorsivi sul mercato interno, elaborando norme che sarebbero in sintonia con la legislazione e la regolamentazione in vigore. Consentirebbe inoltre l'evoluzione nel tempo del sostegno concreto dato ai progetti, ottimizzando l'utilizzazione dello strumento di intervento anche a più lungo termine. È pertanto considerata l'opzione preferenziale.

Settore di intervento C: coordinamento

L'opzione C2, con strutture regionali obbligatorie e, se necessario, coordinatori UE, avrebbe sensibili effetti positivi sullo sviluppo delle infrastrutture ed è pertanto considerata l'opzione preferenziale rispetto allo scenario di mantenimento dello statu quo. Queste strutture regionali sarebbero particolarmente utili per i progetti con una chiara delimitazione regionale, come la rete *offshore* nell'Europa settentrionale o lo sviluppo di un corridoio per il gas nell'Europa sudorientale. Contribuirebbero inoltre in modo effettivo all'integrazione del mercato e al migliore funzionamento dei mercati regionali. L'utilizzazione di strutture regionali esistenti (come le iniziative regionali riviste) permetterebbe di ridurre al minimo gli impatti in termini di oneri amministrativi.

Settore di intervento D: autorizzazione

Entrambe le opzioni D2 e D3 contribuirebbero a rendere più efficiente il processo decisionale, chiarendo le regole e i mezzi di ricorso esistenti, rendendo ottimale il numero di fasi necessario per prendere una data decisione e riducendo il più possibile i tempi richiesti per ciascuna di queste fasi. L'opzione D2 consentirebbe il trattamento accelerato dei progetti europei prioritari nei paesi in cui sono state definite delle priorità o in cui esistono procedure accelerate. Si ritiene che in questo modo si migliorerebbe sensibilmente la realizzazione delle infrastrutture, in particolare nel settore dell'elettricità, e si incrementerebbero quindi gli investimenti infrastrutturali nel periodo 2010-2020.

L'approccio dello "sportello unico" (opzione D3) agevolerebbe ulteriormente le procedure amministrative e, combinato con un calendario prefissato, accelererebbe il processo di autorizzazione e incrementerebbe la realizzazione dei progetti, rispetto agli investimenti necessari.

In una valutazione d'impatto a parte (prevista per il 2011) sarà analizzata in modo più approfondito una più ampia serie di opzioni per il settore di intervento relativo all'autorizzazione, al fine di valutarne meglio la conformità con i sistemi giuridici nazionali e l'efficacia e stabilire in che misura le opzioni considerate ridurrebbero gli oneri amministrativi.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

Sono stati valutati gli impatti delle singole opzioni a livello economico, sociale e ambientale.

La combinazione di opzioni con i maggiori effetti positivi sarebbe A3, B3, C2 e D3, tenendo presente che il settore di intervento relativo all'autorizzazione dovrà essere analizzato in modo più approfondito. Questa nuova strategia migliorerebbe sensibilmente in termini di efficienza la realizzazione delle infrastrutture e avrebbe effetti positivi a livello economico, sociale e ambientale. Va tuttavia rilevato che anche con questa strategia non si riuscirebbero ad avere i 215,5 miliardi di euro di investimenti considerati necessari, ma ne mancherebbero ancora 62,5. Infatti, se restano invariati tutti gli altri fattori, la semplice estensione dell'ambito di applicazione, come pure le riforme proposte sulla concezione dello strumento di intervento,

sulle strutture di cooperazione regionale e sull'autorizzazione, non colmeranno l'enorme deficit di investimenti restante e non renderanno idonei al finanziamento questi progetti, che non sono commercialmente realizzabili in uno scenario in cui permangano le stesse condizioni di mercato, le stesse condizioni regolamentari e le stesse condizioni tariffarie, espressione di un'ottica strettamente nazionale. Ci si potrebbero attendere impatti positivi ben maggiori nell'ambito di una strategia che utilizzi finanziamenti pubblici o misure di regolamentazione specifiche che consentano l'attuazione di tutti i progetti di interesse europeo, inclusi quelli che al momento non sono commercialmente realizzabili. La Commissione intende presentare nel 2011 una proposta o degli orientamenti per affrontare la questione dell'allocazione dei costi dei grandi progetti tecnologicamente complessi o transfrontalieri, attraverso norme in materia di tariffe e di investimenti. Nei casi in cui sarebbe necessario un tasso di rendimento più elevato per coprire i rischi dei progetti e renderli così idonei al finanziamento, si potrebbe anche prevedere un approccio regolamentativo. Si potrebbe studiare la possibilità di finanziamenti pubblici per i settori in cui le misure sopra indicate non dessero alcun risultato. Ciò richiede tuttavia un'analisi più dettagliata, che sarà inserita nella valutazione di impatto da preparare per la proposta legislativa prevista per il 2011.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

Per il controllo e la valutazione si propone che, come in passato, la Commissione valuti gli sviluppi attraverso un rapporto di esecuzione semestrale, che includa indicatori specifici, come ad esempio il numero di progetti realizzati o in corso di realizzazione, la diversificazione delle importazioni di gas, la quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, i livelli di interconnessione tra gli Stati membri, la parte di rete elettrica attrezzata con tecnologie intelligenti e la durata media delle procedure di autorizzazione per i progetti di interesse europeo.