



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 22.6.2011
SEC(2011) 780 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

sull'efficienza energetica e che abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE

{COM(2011) 370 definitivo}

{SEC(2011) 779 definitivo}

L'Europa può ridurre il proprio consumo di energia primaria del 20% entro il 2020 semplicemente applicando misure di risparmio energetico efficaci rispetto ai costi. L'economia dell'UE risulterebbe così più competitiva e sarebbe favorita la creazione di posti di lavoro e di nuove opportunità per le imprese. Efficienza energetica significa anche un uso più razionale delle risorse energetiche e una minore dipendenza dalle importazioni, così come meno CO₂ e altre emissioni nocive, un minore impatto sugli ecosistemi e una migliore qualità di vita per le persone. Raggiungere l'obiettivo di un risparmio del 20% di energia contribuirebbe inoltre a realizzare la visione dell'UE delineata nella tabella di marcia per raggiungere un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050¹.

1. INTRODUZIONE E CONTESTO

I leader europei si sono impegnati a raggiungere **l'obiettivo di conseguire nel 2020 un risparmio del 20% di energia primaria** rispetto ai valori di riferimento². Questo obiettivo si traduce in un risparmio di 368 milioni di tonnellate di equivalente petrolio (Mtep) di energia primaria (consumo interno lordo detratti gli impieghi non energetici) entro il 2020 a fronte del consumo previsto per quell'anno di 1842 Mtep.

Il piano d'azione per l'efficienza energetica del 2006³ è stato un **primo passo importante verso il raggiungimento dell'obiettivo** del 20%, ma non era inteso a realizzarne il pieno potenziale economico. Nonostante i progressi registrati nell'attuazione del piano d'azione, occorre promuovere con maggiore slancio la realizzazione del restante potenziale. A tale fine nel 2011 è stato adottato un nuovo piano di efficienza energetica⁴.

Per attuare alcune delle misure delineate nel piano è **necessario proporre nuovi atti legislativi**, ad esempio volti a definire obiettivi strategici chiari, sviluppare il mercato dei servizi energetici, potenziare il ruolo del settore pubblico, sensibilizzare i consumatori in merito al loro consumo di energia e aumentare l'efficienza dell'approvvigionamento energetico. **Si tratta di misure strettamente correlate all'ambito di applicazione dei due strumenti giuridici vigenti**: la direttiva sui servizi energetici e la direttiva sulla cogenerazione⁵. La valutazione intermedia delle direttive indica tuttavia che i due strumenti, nella forma attuale, non saranno sufficienti per raggiungere l'obiettivo fissato ed è pertanto necessario rivederli. **La presente valutazione d'impatto è intesa a fornire indicazioni analitiche in vista della revisione delle direttive.**

2. QUAL È IL PROBLEMA?

Con le strategie attuali non sarà possibile raggiungere l'obiettivo dell'UE di ridurre del 20% il consumo di energia e i relativi vantaggi non saranno realizzati. Ogni settore (dalla trasformazione dell'energia alla sua utilizzazione) presenta ancora un potenziale economico, ma permangono problemi importanti come l'inadeguatezza dell'impegno a livello politico e lo sviluppo insufficiente dei mercati per migliorare l'efficienza energetica, la scarsa consapevolezza delle possibilità esistenti e incentivi insufficienti a migliorare l'efficienza energetica dal lato sia della domanda che dell'offerta.

¹ COM(2011) 112.

² 7224/1/07, REV 1. I valori di riferimento sono quelli contenuti in PRIMES 2007.

³ COM(2006) 545.

⁴ COM(2011) 109.

⁵ Rispettivamente direttiva 2006/32/CE e direttiva 2004/8/CE.

3. IMPORTANZA DEL RUOLO DELL'UE

Il diritto dell'UE ad agire nel campo dell'efficienza e del risparmio di energia è sancito all'articolo 194, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Anche se una buona parte delle responsabilità incombe agli Stati membri, il diritto di agire dell'UE è stato istituito tenendo conto dell'importanza dell'efficienza energetica e del risparmio energetico per la realizzazione degli obiettivi europei in materia di cambiamento climatico, sicurezza dell'approvvigionamento energetico, competitività e protezione dell'ambiente. Per conseguire questi obiettivi sono necessarie un'azione coordinata e una politica coerente in materia di efficienza energetica e di risparmio di energia.

4. PRINCIPALI OBIETTIVI STRATEGICI

L'**obiettivo strategico generale dell'UE** in materia di efficienza energetica è risparmiare il 20% del consumo primario di energia dell'UE rispetto alle proiezioni per il 2020. Poiché i progressi compiuti finora in questa direzione non sono soddisfacenti, **l'obiettivo principale della presente valutazione d'impatto è contribuire a colmare questa lacuna individuando le misure attuabili in tutti i settori che presentano ancora un potenziale economico.**

5. APPROCCIO ANALITICO

Per stabilire lo scenario di riferimento per ciascun ambito strategico è stato applicato il modello di equilibrio generale PRIMES, mentre l'analisi dettagliata delle ripercussioni ambientali e socioeconomiche delle opzioni selezionate è stata basata sul modello E3ME. Le ipotesi e i dati di partenza necessari per la modellizzazione delle singole opzioni di efficienza energetica sono stati tratti da una serie di studi.

Nei casi in cui non è stato possibile fare una modellizzazione, la possibile incidenza delle diverse opzioni è stata determinata sulla base di valutazioni ascendenti (*bottom up*) e singoli studi.

Le migliori opzioni sono state selezionate sulla base dei progressi realizzati grazie alle politiche esistenti e valutando gli ostacoli rimanenti, il valore aggiunto apportato dall'UE, il possibile impatto, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza.

6. OPZIONI ANALIZZATE

L'analisi ha considerato tre livelli di opzioni. Il primo è legato alla necessità di stabilire obiettivi nazionali di efficienza energetica e di definirne la forma, il secondo riguarda la natura e l'incidenza delle singole misure strategiche e infine, come terzo livello, sono stati esaminati gli approcci legislativi alternativi.

Opzioni strategiche di primo livello
A: Obiettivi nazionali
A1: Mantenere l'approccio attuale
A2: Prolungare l'obiettivo indicativo in termini di utilizzo finale fissato dalla direttiva sui servizi energetici fino al 2020
A3: Fissare un obiettivo indicativo globale per ciascuno Stato membro per il 2020
A4: Fissare un obiettivo vincolante per ciascuno Stato membro per il 2020
Opzioni strategiche di secondo livello
B: Obblighi in materia di risparmio energetico
B1: Mantenere l'approccio attuale
B2: Abrogare la direttiva sui servizi energetici senza sostituirla

B3: Imporre a tutti gli Stati membri di introdurre obblighi in materia di risparmio energetico lasciandoli liberi di determinarne le modalità
B4: Come l'opzione B3 ma armonizzando le caratteristiche principali
C: Misure supplementari per concretizzare il potenziale a livello di uso finale
C1: Mantenere l'approccio attuale
C2: Misure di risparmio energetico per il rinnovo degli edifici pubblici
C2a: Introdurre un obiettivo vincolante del 3% per il rinnovo degli edifici pubblici a livelli corrispondenti al costo ottimale
C2b: Introdurre un obiettivo vincolante del 3% per il rinnovo degli edifici pubblici a livelli di emissioni quasi nulle
C2c: Istituire un'infrastruttura nazionale che offra sostegno finanziario e tecnico per il rinnovo degli edifici pubblici
C3: Obbligo di inserire il criterio dell'efficienza energetica negli appalti pubblici
C4: Misure volontarie per la promozione dell'efficienza energetica negli appalti pubblici
C5: Maggiori obblighi in materia di contatori e bollette intelligenti da parte delle imprese del settore energetico
C6: Misure volontarie in materia di contatori e bollette
C7: Audit energetici obbligatori e sistemi di gestione dell'energia per l'industria
C8: Sistemi volontari per promuovere gli audit energetici e l'uso di sistemi di gestione dell'energia nell'industria
C9: Obblighi per gli Stati membri di promuovere le società di servizi energetici
C10: Misure volontarie per promuovere le società di servizi energetici
D: Misure volte a realizzare il potenziale nello stadio di trasformazione e distribuzione dell'energia
D1: Mantenere l'approccio attuale
D2: Eliminare le disposizioni esistenti
D3: Requisito obbligatorio in materia di cogenerazione e di teleriscaldamento/raffreddamento per i nuovi impianti di produzione dell'elettricità e per le industrie aventi forte richiesta di calore
D4: Collegamento obbligatorio e accesso prioritario dell'elettricità prodotta per cogenerazione ad alto rendimento alla rete elettrica
D5: Misure volontarie per promuovere la cogenerazione e il teleriscaldamento/raffreddamento
D6: Requisiti minimi di efficienza per la produzione di energia
D7: Obbligo in materia di efficienza energetica per i regolatori delle reti energetiche
D8: Misure volontarie per aumentare l'efficienza della trasformazione, trasmissione e distribuzione di energia
E: Relazioni nazionali
E1: Mantenere l'approccio attuale
E2: Richiesta di trasmettere relazioni in forma "leggera"
E3: Richiedere calcoli dettagliati dei risparmi e una valutazione degli effetti delle misure in tutti i settori economici
E4: Obbligo di presentare relazioni unicamente nei programmi nazionali di riforma
E5: Combinazione di relazioni con altri strumenti pertinenti
Opzioni strategiche di terzo livello
1: Conservare le due direttive vigenti (servizi energetici e cogenerazione) tali quali
2: Abrogare le due direttive vigenti senza sostituirle
3: Proporre due direttive separate riviste estendendone l'ambito di applicazione

4: Fondere le due direttive estendendone l'ambito di applicazione

5: Utilizzare un regolamento anziché una direttiva come strumento giuridico

7. CONCLUSIONI: PREFERENZE CONCERNENTI IL NUOVO QUADRO POLITICO

7.1. Opzioni preferite

L'analisi ha permesso di concludere che **allo stadio attuale non è necessario proporre obiettivi nazionali vincolanti**. Sebbene tali obiettivi possano enfatizzare l'importanza dell'efficienza energetica e portarla in primo piano nei programmi politici, non sono le singole misure a fare realmente la differenza. Per questi motivi, si consiglia che gli Stati membri fissino solo **obiettivi indicativi** (opzione A3). Occorre tuttavia monitorare e valutare i progressi ottenuti. Qualora nel 2013 dovesse emergere, in seguito a una valutazione, che questo approccio pregiudica la possibilità di raggiungere l'obiettivo generale di ridurre del 20% il consumo di energia, occorrerà orientarsi verso obiettivi nazionali vincolanti.

Anziché fissare un obiettivo vincolante, per garantire i medesimi risultati potrebbero essere attuate le misure descritte di seguito.

L'obbligo in materia di risparmio energetico (opzione B4) è fondamentale per favorire l'introduzione delle misure legate all'efficienza energetica e sostenere lo sviluppo del mercato dei servizi energetici. Si suggerisce quindi che siano introdotti **a livello nazionale dei sistemi che prevedono l'obbligo di attuare un risparmio energetico con l'obiettivo di ridurre il consumo di energia dell'1,5% annuo**. È opportuno che gli Stati membri impongano tale obbligo alle imprese pubbliche del settore energetico (fornitori o distributori) perché esse dispongono delle informazioni relative al consumo di energia dei propri clienti. Alcune caratteristiche principali dei sistemi di obblighi dovrebbero essere armonizzate a livello dell'UE (ad esempio il livello di ambizione delle misure e i metodi di contabilizzazione), ma è opportuno che gli Stati membri abbiano la possibilità di adeguarle alla propria situazione specifica. Questo requisito permetterà di attribuire un valore finanziario ai risparmi di energia e metterà in relazione i profitti delle imprese pubbliche non solo con il volume di energia fornita, ma anche con l'efficienza energetica. I risparmi previsti sono notevoli (108-118 Mtep di risparmi di energia primaria nel 2020), mentre i costi per le singole imprese sono trascurabili e ripartiti equamente tra i consumatori finali dell'energia.

Il settore pubblico potrebbe svolgere un ruolo importante per orientare il mercato verso prodotti, edifici e servizi più efficienti, in virtù del volume elevato della spesa pubblica in questo settore. Sono pertanto proposte due misure. La prima prevede che ogni anno sia rinnovato il 3% degli edifici di proprietà degli enti pubblici a livelli di costo ottimali (opzione C2a). Questa soluzione non porterebbe a risparmi di energia particolarmente elevati (circa 9 Mtep), ma viene ugualmente proposta perché tali risparmi avrebbero una forte visibilità presso l'opinione pubblica. Anche in termini economici i vantaggi di questa opzione sarebbero superiori ai costi: gli investimenti supplementari legati all'energia, stimati in 1,6 miliardi di euro l'anno tra il 2010 e il 2020, saranno compensati da risparmi sulle fatture di energia pari a 1,92 miliardi di euro. In secondo luogo, gli enti pubblici che acquistano prodotti ed edifici ad elevata efficienza energetica sulla base delle certificazioni e dei marchi energetici esistenti (opzione C3) stimoleranno il mercato. Questa opzione avrebbe come impatto diretto il risparmio di 9-18 Mtep nel 2020. Sarebbe necessario un aumento iniziale degli investimenti, ma per gli enti pubblici i costi complessivi diminuirebbero.

Sia i **dati relativi al consumo reale di energia** delle famiglie e delle imprese, reperibili nelle bollette (opzione C5), sia quelli relativi alle **possibilità di risparmio** energetico delle grandi

imprese, contenuti negli audit energetici (opzione C7), sono importanti per colmare la carenza di informazioni che ostacola il raggiungimento dell'efficienza. Dall'analisi emerge che in entrambe le opzioni il carico per i consumatori finali e le imprese sarebbe relativamente basso rispetto ai vantaggi ottenuti. Anche i possibili risparmi ottenibili con le due opzioni sono considerevoli e potrebbero arrivare a circa 90 Mtop per l'opzione C5 e fino a 30 Mtop per l'opzione C7. La portata dei risparmi dipenderebbe tuttavia dalle reazioni individuali dei consumatori e dall'interazione tra queste misure e altri provvedimenti nazionali, che incentiverebbero i consumatori a sfruttare le informazioni di cui dispongono.

Le società di servizi energetici sono attori importanti che potrebbero assorbire una parte del carico di investimenti iniziali richiesti dalle misure sull'efficienza energetica. Tuttavia, anche nei mercati di servizi energetici ben sviluppati i costi di transazione sono troppo elevati perché i potenziali clienti possano valutare adeguatamente i servizi offerti. Si suggerisce perciò che gli Stati membri realizzino strutture incaricate di seguire il mercato, fornendo liste di offerte di servizi energetici e contratti standard in materia (opzione C9). A tale scopo, gli Stati membri potrebbero rivolgersi alle agenzie già create per seguire le politiche in materia di efficienza energetica, in questo modo questa opzione non comporterebbe un carico amministrativo eccessivo nei loro confronti.

Per sostenere il **miglioramento dell'efficienza energetica nella produzione, nel trasporto e nella distribuzione di energia** si suggerisce che siano proposte diverse misure regolamentari. Tali misure dovrebbero comprendere provvedimenti volti ad assicurare che il calore in eccesso derivante dalla produzione di elettricità, dai processi industriali e da altre fonti di energia derivata da rifiuti sia impiegato in primo luogo per rispondere alla domanda di calore negli edifici e nelle imprese e che l'energia primaria ottenuta da combustibili sia utilizzata in modo più efficiente. Questa opzione sarebbe realizzata dotando i nuovi impianti industriali e quelli aventi una forte richiesta di calore di unità di recupero di calore (CHP) e assicurando il loro collegamento con i consumatori tramite le reti di teleriscaldamento e raffreddamento (opzione D3). In secondo luogo, ridurre il carico amministrativo e creare condizioni di concorrenza eque è essenziale per stabilire norme di connessione chiare e un accesso prioritario alla rete di elettricità per la cogenerazione ad alto rendimento (opzione D4). Questa misura consentirebbe di mettere la cogenerazione allo stesso livello delle tecnologie che utilizzano tecnologie rinnovabili.

Inoltre, i regolatori delle reti energetiche dovrebbero avere l'obbligo di mettere a punto piani tariffari e di regolamentare le reti in modo da offrire ai consumatori soluzioni e tecnologie con una buona efficienza energetica (opzione D7). Siccome questa opzione non comporterebbe attività supplementari per le autorità di regolamentazione e conferirebbe invece loro un chiaro mandato per dare priorità all'efficienza energetica rispetto alle altre attività, il carico amministrativo supplementare non sarebbe significativo. Si propone inoltre che la Commissione segua da vicino i progressi effettuati nel settore dell'efficienza energetica della generazione di elettricità e di calore e, se questi non sono sufficienti, che siano proposte altre misure dopo un'analisi approfondita (opzione D6bis).

Per limitare il carico amministrativo garantendo nel contempo un monitoraggio adeguato dei progressi, si suggerisce di introdurre **un sistema di relazioni in forma "leggera"** (opzione E2). Questo approccio ridurrebbe il carico amministrativo eliminando i compiti più dispendiosi: la valutazione ex-ante ed ex-post di ciascuna misura. Si calcola che in questo modo i costi potrebbero essere quasi dimezzati rispetto ai livelli attuali.

L'analisi delle opzioni di terzo livello ha permesso di concludere che estendere l'ambito di applicazione della direttiva sui servizi energetici e della direttiva sulla cogenerazione

apporterebbe dei vantaggi. La fusione delle due direttive in un unico testo legislativo permetterebbe di semplificarle e renderle più coerenti.

Tutte le opzioni proposte sono **interconnesse e si rafforzano a vicenda**. Solo integrandole in un pacchetto potranno consentire di ridurre il consumo di energia nella misura richiesta e a costi sociali accettabili.

7.2. Impatto globale

La combinazione di strumenti proposta conterrà un certo numero di sovrapposizioni e interazioni. La modellizzazione dell'intero pacchetto ha mostrato che la domanda di energia primaria nel 2020 scenderà tra il 19,7% e il 20,9% rispetto alle proiezioni di riferimento PRIMES 2007, mentre la domanda finale scenderà tra il 15,65 e il 19,5% nel 2020. I settori nei quali la domanda diminuirà più sensibilmente sono il settore dei trasporti e quello residenziale. Anche nel terziario si registreranno riduzioni notevoli, grazie al miglioramento delle apparecchiature e dei sistemi di riscaldamento e raffreddamento. La produzione di energia avrà anch'essa una migliore efficienza e alcune delle misure volte a ridurre la domanda finale di energia porteranno a un minore consumo di elettricità, con conseguente minore produzione.

Le misure intese a raggiungere l'obiettivo del 20% di risparmio di energia nel 2020 contribuiranno anche a raggiungere l'obiettivo di riduzione dei gas a effetto serra, in particolare nei settori che non rientrano nel sistema di scambio delle quote di emissioni (ETS). La tabella di marcia per raggiungere un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio da qui al 2050 prevede che il raggiungimento degli obiettivi del 20% di risparmio energetico e di energie rinnovabili permetterà di ridurre del 25% le emissioni di gas a effetto serra. In questo contesto, la Commissione ha affermato che seguirà da vicino l'impatto delle nuove misure intese a raggiungere l'obiettivo del 20% di efficienza energetica sul sistema ETS⁶.

Gli effetti sul sistema ETS sono presentati nelle esecuzioni del modello del 20% di efficienza, tuttavia i risultati variano sensibilmente a seconda del modello usato. Se entrambi i modelli prevedono un'ulteriore riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, mostrano però risultati diversi per quanto riguarda l'incidenza sui prezzi ETS: con il modello E3ME si prevede che il prezzo delle quote ETS scenderà a zero nel 2020, mentre gli scenari PRIMES proiettano un impatto molto meno forte (una riduzione da 16,5 €/t a 14,2 €/t nel 2020). Questa minore incidenza sul prezzo delle quote ETS fino al 2020 secondo PRIMES si spiega anche per via dell'inclusione nel modello di una maggiore quantità di misure con basse emissioni di gas a effetto serra in settori non ETS, ipotizzando una previsione di mercato completa e una flessibilità bancaria illimitata per il sistema ETS fino al 2050. È opportuno monitorare gli impatti delle misure proposte sul sistema ETS.

I costi aggiuntivi di tutto il sistema energetico subiscono un aumento compreso tra il 2,6% e il 4,7% rispetto allo scenario di riferimento⁷. L'aumento dell'efficienza energetica tenderà a far aumentare i prezzi dell'elettricità a breve termine (da 141€/MWh e 146€/MWh) perché occorrerà finanziare i costi fissi delle misure legate all'efficienza energetica⁸. Tuttavia, a lungo termine, questo aumento sarà compensato dalla stabilizzazione del prezzo dell'elettricità dovuta a un calo della domanda.

⁶ COM(2011) 112.

⁷ Scenario di riferimento PRIMES basato su un obiettivo del 20%.

⁸ Cfr. nota 7.

Si può quindi affermare che **il pacchetto di misure proposto permetterebbe di raggiungere l'obiettivo del 20%, oltre a garantire ulteriori vantaggi che durerebbero oltre il 2020**. I costi supplementari legati al raggiungimento dell'obiettivo globale del 20% tramite l'insieme di misure proposto sono proporzionalmente contenuti. Le ripercussioni economiche, sociali e ambientali globali delle opzioni presentate contribuiranno in misura determinante alle politiche dell'UE e costituiranno la base per la buona riuscita della strategia "Europa 2020".