



IL Mercato interno dell'energia

Rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico



Gli stock di gas e di petrolio

La Commissione ha colmato una lacuna importante nel processo di costruzione del mercato interno dell'energia, proponendo l'11 settembre 2002 un nuovo pacchetto di misure che contribuiranno a migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento di idrocarburi.

Infatti, aprendo un nuovo dibattito sulla politica energetica, il Libro verde sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, adottato dalla Commissione nel novembre 2000, ha fatto apparire una situazione paradossale: proprio nel momento in cui l'Unione europea si dota del mercato interno dell'energia più integrato al mondo, questa realizzazione non si è finora accompagnata al coordinamento necessario delle misure per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento esterno di petrolio e gas naturale.

Perché occorre agire?

a Costruire il mercato interno dell'energia

Il completamento del mercato interno dell'energia, come deciso dal Consiglio europeo di Barcellona nel marzo 2002, permetterà di creare un mercato gradualmente più aperto. Questo mercato interno si basa anche su una necessità di solidarietà tra Stati membri dell'Unione, in particolare nei settori essenziali per l'approvvigionamento energetico, ossia gas, petrolio ed elettricità.

L'apertura dei mercati, in particolare a nuovi operatori, favorisce una concorrenza sana che contribuisce a sua volta a garantire un approvvigionamento regolare dei vari consumatori.

Mercati dell'energia aperti nel 2005.

Il grado di apertura dei mercati è già del 60% per l'elettricità e dell'80% per il gas.

Il 13 marzo 2001 la Commissione ha proposto di arrivare nel 2005 all'apertura completa per tutti i consumatori.

I capi di Stato e di governo hanno fin d'ora accettato al vertice di Barcellona del marzo 2002 il principio di un'apertura completa fin dal 2004 per i clienti industriali e commerciali.



Tuttavia per il **petrolio**, l'integrazione dei mercati è ancora incompleta. Inoltre i meccanismi di sicurezza dell'approvvigionamento risalgono a trent'anni fa, quando non esisteva un mercato del petrolio concorrenziale. Questi meccanismi sono caratterizzati da un'assenza di solidarietà tra Stati membri, cosa incompatibile con gli obiettivi del mercato interno.

La configurazione delle reti del **gas naturale**, ha una grande importanza per la flessibilità e la sicurezza dell'approvvigionamento. La Commissione ha pertanto proposto il 20 dicembre 2001 un insieme di nuove misure per ottimizzare l'uso delle infrastrutture del gas ed incoraggiare la costruzione di nuove infrastrutture. Ma ciò non basta.

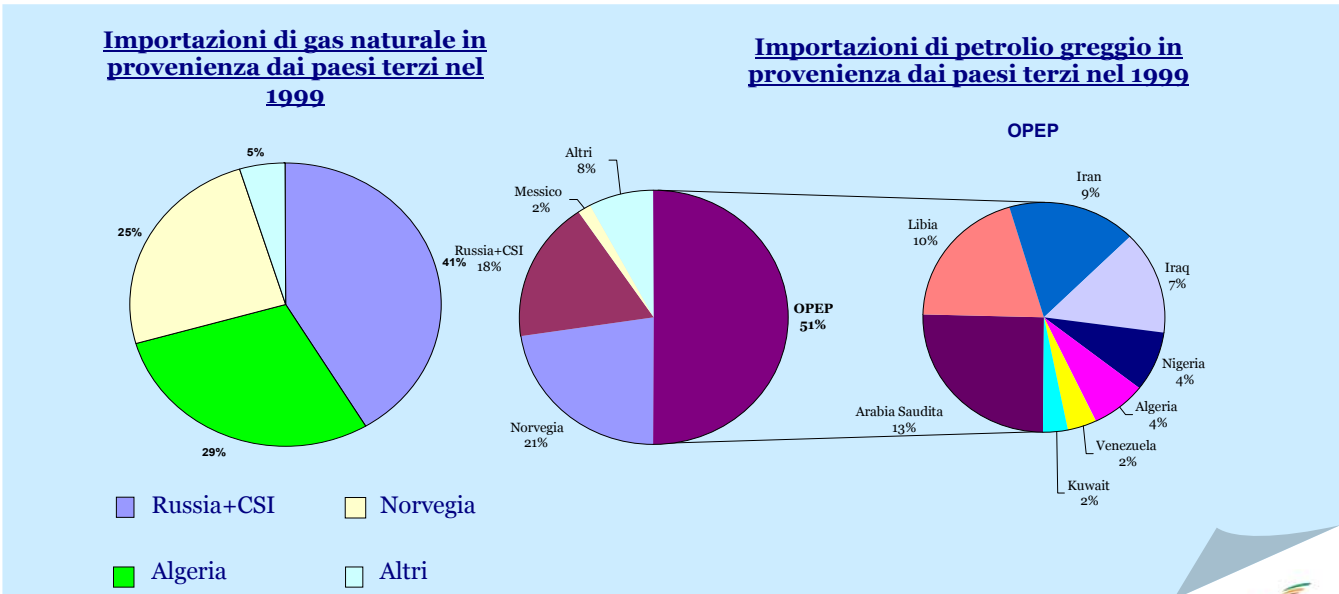
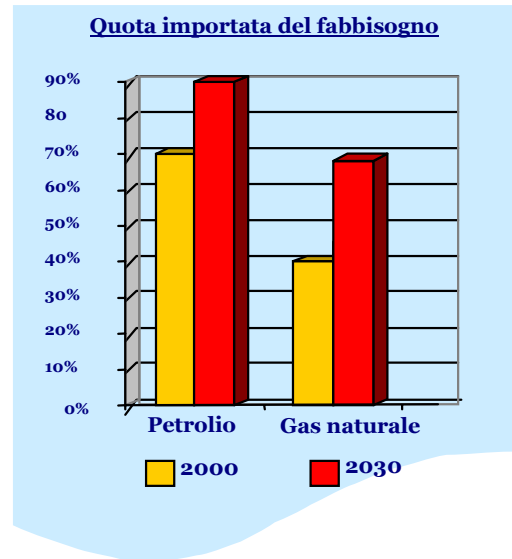
L'industria europea del gas ha finora garantito efficacemente la sicurezza dell'approvvigionamento. Tuttavia nel nuovo mercato interno del gas non ci saranno più soggetti unici che si assumeranno questa responsabilità. Non è certo che i fornitori di gas diano la priorità alla sicurezza dell'approvvigionamento. Di conseguenza, questa responsabilità non può più essere lasciata unicamente all'industria che dipende essa stessa dal suo approvvigionamento esterno.

L'instaurazione di un **quadro comunitario chiaro**, dove saranno attuate misure volte a garantire la sicurezza esterna dell'approvvigionamento, in maniera compatibile con il funzionamento del mercato interno, è quindi indispensabile, sia per il petrolio che per il gas naturale.

b I pericoli della dipendenza energetica dell'Unione

L'economia europea si basa essenzialmente sui combustibili fossili, soprattutto petrolio e gas naturale di cui quasi 2/3 del fabbisogno sono importati. Questi combustibili rappresentano l'80% del consumo energetico dell'Unione europea. Secondo il Libro verde sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, in assenza di interventi, da qui a 20-30 anni le loro importazioni ammonteranno al 70% del fabbisogno energetico globale dell'Unione.

I rischi legati a questa grande dipendenza energetica strutturale dell'Unione sono ulteriormente acuiti dall'instabilità politica che regna in molti paesi produttori, che possono esporre il mercato energetico a forti pressioni. Va anche rilevata la concentrazione della dipendenza esterna dell'Unione su un piccolo numero di paesi o zone produttrici.



I rischi inerenti a questa dipendenza sono preoccupanti. La situazione del settore dei trasporti, mercato che dipende dal petrolio al 98%, è molto precaria in caso di difficoltà nell'approvvigionamento. Lo stesso vale per l'elettricità che nel 2020-2030 sarà prodotta per metà a partire dal gas naturale.

Studi economici hanno valutato che un aumento di 10 USD al barile del petrolio greggio potrebbe ridurre il tasso di crescita dell'Unione dello 0,5%.

In queste condizioni una crisi dell'approvvigionamento energetico può essere fonte di rottura sociale, suscettibile di suscitare rivendicazioni sociali (esempio: sciopero dei trasportatori stradali).

Due tipi di rischi

Il rischio fisico. Può derivare dall'esaurimento o dall'abbandono della produzione di una fonte energetica. Le riserve di petrolio nel Mare del Nord dovrebbero esaurirsi entro il 2030-2050. Una rottura temporanea può derivare da un incidente di trasporto o da un evento di natura politica o militare.

Il rischio economico. Ha come origine la volatilità dei corsi del petrolio greggio e dei prodotti petroliferi, come pure l'impatto sui prezzi del gas che sono indicizzati su quelli del petrolio. Può anche risultare da una «percezione generalizzata» di una rottura fisica dell'approvvigionamento. Attualmente questo è il principale rischio energetico.

C L'assenza di mezzi di azione adeguati

L'inefficienza delle misure comunitarie in materia di stock petroliferi. Secondo le direttive attuali, che risalgono a oltre 30 anni fa, i Quindici devono mantenere stock equivalenti a 90 giorni di consumo di petrolio e di prodotti petroliferi. Devono anche dotarsi di piani di intervento in caso di rottura fisica dell'approvvigionamento. Questi meccanismi non sono però adeguati al contesto energetico:

- In caso di crisi, la Commissione non dispone di alcun potere in materia di uso degli stock di sicurezza. A parte il grande **disordine nel mercato interno**, le misure individuali adottate da ogni Stato non avranno effetto, date le dimensioni del mercato;
- In alcuni Stati membri esiste un'agenzia di stoccaggio, in altri gli stock sono detenuti dalle compagnie petrolifere. Questa frammentazione del sistema di stoccaggio è fonte di **distorsioni di concorrenza**. Il volume di stock effettivamente mobilitabile in caso di crisi è inoltre molto incerto;
- L'attuale legislazione prevede regole armonizzate di uso degli stock soltanto per far fronte ad una rottura fisica dell'approvvigionamento. Non esiste **alcun strumento** per un uso coordinato e solidale degli stock in modo da reagire **in caso di forte volatilità dei mercati**.

L'insufficienza del quadro dell'Agenzia internazionale dell'energia (AIE). Il trattato dell'AIE impone agli Stati partecipanti di mantenere stock petroliferi di sicurezza e prevede anche un meccanismo di reazione in caso di crisi dell'approvvigionamento. Per i paesi dell'Unione europea questi meccanismi non sono però sufficienti:

- Il meccanismo di crisi attualmente applicato dall'AIE richiede **l'unanimità dei 26 paesi partecipanti**. Di conseguenza questo meccanismo lega la gestione degli stock petroliferi dell'Unione europea a quella di molti partner esterni le cui priorità non sempre concordano con quelle dell'Unione, in particolare l'obiettivo di creare un mercato dell'energia integrato.
- Questi meccanismi sono stati realizzati soltanto in previsione di un'eventuale rottura fisica dell'approvvigionamento, tipo l'embargo deciso dall'OPEP alla fine del 1973.

L'assenza di misure coordinate per l'approvvigionamento di gas. Non esiste attualmente alcun quadro comunitario né in sede AIE, che garantisca un livello minimo di sicurezza dell'approvvigionamento di gas dell'Unione. Negli ultimi 40 anni l'industria europea del gas è riuscita a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento su un mercato del gas in costante crescita, il mercato europeo del gas è però ora in grande mutamento e anche il ruolo dei soggetti tradizionali del mercato è in piena evoluzione. Nel nuovo mercato liberalizzato, **nessun soggetto assumerà** ormai necessariamente da **solo la responsabilità della sicurezza dell'approvvigionamento di gas**. Su un mercato concorrenziale, non è infatti certo che i fornitori di gas daranno la precedenza strategica alla sicurezza dell'approvvigionamento; la competitività diventa sempre di più l'obiettivo principale delle compagnie del gas.

La soluzione: un quadro comunitario

Un quadro comunitario è necessario.

Gli Stati membri sono interdipendenti in materia energetica. Ogni decisione di politica energetica, in particolare in materia dell'approvvigionamento di idrocarburi, presa da uno Stato membro inciderà inevitabilmente sul funzionamento del mercato negli altri Stati membri. Inoltre, una reazione isolata di uno Stato ad una modifica delle condizioni dell'approvvigionamento avrà un impatto scarso o addirittura nullo. **Una risposta coordinata di tutti gli Stati membri in un quadro di solidarietà**, costituisce l'unico mezzo per trovare soluzioni efficaci ed utili.

Gli obiettivi da raggiungere

- Promuovere la **solidarietà** tra Stati membri in caso di crisi energetica con misure e meccanismi definiti in anticipo che garantiscano un'azione coordinata;
- Gestire la **sicurezza dell'approvvigionamento** con meccanismi adeguati di controllo di una rottura fisica dell'approvvigionamento;
- Gestire la **sicurezza dell'approvvigionamento e delle infrastrutture** prevedendo misure di affidabilità dei flussi di approvvigionamento in provenienza dai paesi produttori;
- Promuovere la **stabilità dei mercati**, in consultazione con i paesi produttori, prevedendo misure possibili di reazione quando i mercati anticipano una rottura di approvvigionamento fisico, per ristabilire il buon funzionamento del mercato.

Gli atti adottati dalla Commissione l'11 settembre 2002

- (1) **una comunicazione** sul miglioramento della sicurezza dell'approvvigionamento energetico esterno dell'Unione;
- (2) una proposta **di direttiva** del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante misure tendenti a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento petrolifero;
- (3) una proposta **di direttiva** del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante misure tendenti a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di **gas**;
- (4) una proposta di direttiva del Consiglio e di decisione del Consiglio **che abroga quattro testi legislativi** riguardanti misure per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento petrolifero. (diventati caduchi)

Le proposte concrete della Commissione

a

Un uso coordinato ed efficace degli stock petroliferi

Armonizzazione dei sistemi nazionali di stoccaggio

- Tutti gli Stati membri istituiranno un **ente pubblico** di detenzione degli stock petroliferi cui gli operatori non raffinatori (distributori indipendenti, importatori) potranno ricorrere per assolvere al loro obbligo di stoccaggio in cambio di un'equa retribuzione;
- Questo organismo dovrà essere proprietario di stock che rappresentino almeno un **terzo degli obblighi** di stoccaggio di ciascuno Stato membro.

Uso coordinato degli stock di sicurezza

- L'Unione deciderà una **strategia comune** attuata da tutti gli Stati membri per rispondere ad una rottura fisica o economica dell'approvvigionamento. La strategia preciserà le misure, gli obiettivi, la durata ed i mezzi che dovranno fornire gli Stati membri;
- Concretamente, in caso di necessità imperiosa, la Commissione, assistita da un comitato di rappresentanti degli Stati membri sarà autorizzata ad **adottare urgentemente le misure**

Armonizzazione dei criteri di intervento

- Accanto ai meccanismi di intervento in caso di rottura fisica dell'approvvigionamento, gli stock possano d'ora in poi essere usati in caso di **percezione generalizzata di un rischio di rottura** dell'approvvigionamento che genera una volatilità dei prezzi;
- In questo contesto in cui i meccanismi di uso degli stock diventeranno più importanti, il **volume di questi stock** dovrà essere aumentato da **90 a 120 giorni** di consumo;
- Ogni decisione di azione sarà basata su **una convergenza di fattori**. La soglia di attivazione potenziale sarà raggiunta quando il prezzo del petrolio greggio sui mercati è tale che se si mantenesse per 12 mesi, la fattura petrolifera aumenterebbe di un importo equivalente allo 0,5% del PIL dell'Unione (cioè oggi un barile a circa 30 USD).

b **Misure minime per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas****Definizione di una politica dell'approvvigionamento**

- Gli Stati membri definiranno **una politica generale** per la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, compresa una definizione chiara dei ruoli e delle responsabilità dei vari soggetti del mercato nel contributo alla sicurezza dell'approvvigionamento;
- Questa politica dovrà essere **trasparente**. A tale scopo gli Stati membri e la Commissione elaboreranno periodicamente relazioni che esporranno, in particolare, i meccanismi istituiti per le situazioni di emergenza, i livelli degli stock, ecc.

Definizione delle norme minime di sicurezza dell'approvvigionamento di gas

- In caso di perturbazione della principale fonte di approvvigionamento di gas, gli Stati membri adotteranno le misure necessarie per garantire **l'approvvigionamento durante sessanta giorni** dei consumatori non interrompibili che non possono ricorrere ad un combustibile alternativo in condizioni meteorologiche medie. Saranno adottate misure per garantire l'approvvigionamento in caso di temperature eccezionalmente basse;
- Tra le misure da prendere, gli **stock del gas** contribuiranno a concorrenza di un livello minimo a rispettare le norme di sicurezza dell'approvvigionamento. Il livello di questi stock terrà conto delle possibilità geologiche ed economiche di stoccaggio negli Stati membri.

Uso coordinato delle misure di crisi

- In caso di un'interruzione grave delle forniture di gas, la Commissione, assistita da un comitato di rappresentanti degli Stati membri, formulerà **raccomandazioni** per esortare gli Stati membri ad assistere gli Stati più colpiti. Se necessario, la Commissione adotterà delle **decisioni** per obbligare gli Stati membri a prendere le misure adeguate;
- Le misure potranno comprendere lo **sblocco degli stock di gas**, l'interruzione della domanda interrompibile per permettere la redistribuzione del gas e garantire la flessibilità del sistema, la flessibilità dell'approvvigionamento e i mercati spot.

I contratti di approvvigionamento

- Gli Stati membri garantiranno che una parte minima del loro approvvigionamento di gas, proveniente da Stati non membri dell'Unione sia fondata **su contratti di importazione a lungo termine**. Infatti questi contratti costituiscono un elemento di stabilità degli acquisti ;
- Gli Stati membri prenderanno anche le misure necessarie per garantire una **liquidità maggiore sul mercato** del gas e lo sviluppo di prezzi trasparenti.

c **Organizzare un dialogo energetico tra paesi produttori e consumatori**

Tutte queste misure di coordinamento dei mezzi di azione in materia di sicurezza dell'approvvigionamento di petrolio e di gas, vanno concepite in **coordinamento con i paesi produttori**.

Anche il vantaggio geografico dell'allargamento va preso in considerazione per la localizzazione degli stock petroliferi e di gas. Gli stock potrebbero ad esempio essere detenuti negli Stati membri e nei paesi candidati all'Unione o essere situati nei paesi produttori o di transito.

Di conseguenza l'Unione europea deve sviluppare, istituzionalizzare e dare un contenuto concreto al dialogo energetico tra paesi produttori e consumatori. Questo dialogo permetterà di garantire una migliore stabilità dell'approvvigionamento, garantire l'applicazione all'approvvigionamento esterno delle norme di sicurezza dell'Unione europea, in particolare in materia di costruzione delle infrastrutture petrolifere o di gas o di trasporto marittimo di idrocarburi. Esso contribuirà anche a migliorare il meccanismo dei prezzi e faciliterà la conclusione di accordi di approvvigionamento soddisfacenti. Il dialogo già avviato tra l'Unione e la Russia può costituire a tal fine un **primo** modello.

d **Acquisizione di una competenza tecnica per l'applicazione delle misure**

Le nuove norme comunitarie di rafforzamento delle misure di sicurezza dell'approvvigionamento presuppongono lo svolgimento di complessi compiti tecnici e bisognerà pertanto:

- seguire l'evoluzione dei mercati petroliferi e di gas;
- valutare il loro impatto sulla sicurezza dell'approvvigionamento;
- valutare l'efficacia delle misure istituite;
- sorvegliare il livello degli stock negli Stati membri;
- in caso di crisi, valutare gli effetti delle misure di smaltimento, in particolare sul funzionamento del mercato interno degli idrocarburi;
- sorvegliare le infrastrutture importanti per l'approvvigionamento;
- costituire le basi di informazioni oggettive, affidabili e comparabili.

A tal fine le proposte di direttive prevedono, presso i servizi della Commissione, un **sistema europeo di osservazione dell'approvvigionamento di idrocarburi**. Fornirà sotto la sua egida il sostegno tecnico e scientifico ed un alto livello di competenza per aiutare ad applicare correttamente la legislazione comunitaria nel settore dell'approvvigionamento di idrocarburi.

Conclusioni

La realizzazione del mercato interno dell'energia deve accompagnarsi al coordinamento necessario delle misure che permettono di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento esterno di petrolio e gas naturale. Infatti, la creazione e lo sviluppo di un mercato interno dell'energia rende gli Stati membri sempre più interdipendenti in materia di sicurezza dell'approvvigionamento. L'assenza di regole minime comuni a tutti gli Stati membri in materia di sicurezza dell'approvvigionamento può quindi rimettere in causa il buon funzionamento del mercato interno del petrolio e del gas e, di riflesso, l'approvvigionamento regolare e sicuro di tutti i consumatori in qualsiasi circostanza.

L'Unione europea deve quindi dotarsi, in coordinamento con i paesi produttori, di mezzi propri di reazione e di intervento in caso di crisi energetica.

Le due proposte di direttive della Commissione, che concernono una base essenziale del funzionamento delle nostre economie, sono tanto più prioritarie in quanto si integreranno nel processo di adesione di nuovi Stati all'Unione europea.

Garantire il buon funzionamento del mercato interno dei prodotti petroliferi mediante il ravvicinamento delle misure in materia di sicurezza dell'approvvigionamento

e

Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale necessario per il buon funzionamento del mercato interno