



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.11.2008

SEC(2008) 2859

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

**CHE STABILISCE L'OBBLIGO PER GLI STATI MEMBRI DI MANTENERE UN
LIVELLO MINIMO DI SCORTE DI PETROLIO GREGGIO E/O DI PRODOTTI
PETROLIFERI**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

{COM(2008) 775}

{SEC(2008) 2858}

La valutazione dell'impatto di cui tratta la presente sintesi è relativa alla voce 2008/TREN/001 del programma di lavoro della Commissione ed è stata redatta nell'ambito della preparazione di una proposta legislativa sulla revisione della legislazione UE in materia di scorte petrolifere per le situazioni di emergenza.

La valutazione dell'impatto si basa su analisi effettuate all'interno della Commissione che si è basata a sua volta su consultazioni strutturate (Gruppo per l'approvvigionamento petrolifero, Forum di Berlino sui combustibili fossili) e informali con gli operatori del settore nonché su una consultazione pubblica ufficiale.

Contesto

Il Consiglio europeo del marzo 2007 ha sottolineato la necessità di migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento per la UE nel suo insieme nonché per i suoi Stati membri mediante la messa a punto, tra l'altro, di migliori i meccanismi di reazione in caso di crisi. Il Consiglio ha altresì evidenziato la necessità di rivedere i meccanismi UE di gestione delle scorte petrolifere con particolare riferimento alla disponibilità di petrolio nelle situazioni di emergenza, ricercando la complementarità con i meccanismi dell'Agenzia internazionale per l'energia (AIE).

Analisi del problema

Il quadro legislativo per la creazione e l'utilizzo delle scorte petrolifere di sicurezza nella UE si basa su norme adottate alla fine degli anni Sessanta e all'inizio degli anni Settanta. Negli ultimi anni i rischi di interruzione dell'approvvigionamento petrolifero sono cresciuti per una serie di fattori, tra i quali l'aumento della domanda mondiale associato a limitate capacità di produzione non utilizzate, la concentrazione delle fonti di approvvigionamento in un numero limitato di paesi (spesso politicamente instabili), la proliferazione di conflitti geopolitici e il numero crescente di catastrofi naturali. La tendenza mondiale attuale, come pure gli sviluppi interni all'Unione europea (successione di allargamenti, completamento del mercato interno, diminuzione della produzione interna, ecc.) sono fattori che necessitano un riesame della legislazione comunitaria in materia di scorte.

Inoltre l'analisi del sistema attuale ha rivelato lacune che potrebbero impedirne il corretto funzionamento in caso di interruzione degli approvvigionamenti.

Attualmente gli Stati membri sono liberi di scegliere le proprie modalità di gestione delle scorte e ciò determinato l'esistenza nella UE di una grande varietà di sistemi e pratiche. Esistono dubbi sul fatto che, in caso di necessità, tutti i sistemi nazionali possano garantire la disponibilità e l'utilizzo completi delle scorte di sicurezza. È emerso, ad esempio, che in alcuni Stati membri le pratiche in uso autorizzano a contabilizzare le scorte operative degli operatori commerciali come scorte di sicurezza. Anche l'uso diffuso di certificati ("ticket") da parte di diversi Stati membri potrebbe sollevare dubbi quanto alla disponibilità delle scorte.

L'Agenzia internazionale per l'energia, istituita nel 1974, gestisce un sistema parallelo. Benché in generale le stesse scorte possano essere utilizzate per conformarsi agli obblighi di stoccaggio della UE e dell'AIE, le differenze nelle metodologie di calcolo e negli obblighi di comunicazione impongono notevoli oneri amministrativi agli Stati membri che sono anche membri dell'AIE.

L'Unione europea non dispone di procedure di intervento coordinate, rendendo in pratica molto difficile l'adozione di decisioni rapide e di misure efficaci. La legislazione attualmente in vigore non chiarisce il ruolo del sistema della UE in rapporto a quello dell'AIE e delle sue procedure.

Benché la legislazione attuale parli di disposizioni di stoccaggio eque e non discriminatorie, essa contiene poche disposizioni concrete e consente potenzialmente il verificarsi di situazioni di distorsione della concorrenza tra differenti categorie di operatori di mercato.

Infine la composizione delle scorte potrebbe non tenere conto delle reali necessità in situazioni di emergenza.

Le lacune enunciate potrebbero impedire al sistema di fornire i risultati previsti in caso di emergenza, con il rischio di provocare danni notevoli all'economia.

Il sistema attuale è inoltre vittima di un certo parassitismo: gli Stati membri che dispongono di sistemi meno affidabili, infatti, possono contare sui paesi che dispongono di accordi solidi. Si tratta di un sistema che, tuttavia, compromette la preparazione alle situazioni di emergenza dell'intera Unione europea.

Obiettivi

L'obiettivo politico generale della revisione è quello di continuare a rafforzare il sistema, ottimizzando al contempo gli obblighi amministrativi degli Stati membri.

Il dispositivo per gli interventi di emergenza deve essere maggiormente conforme alle necessità dell'Unione europea per quanto riguarda la capacità e la prontezza di reagire efficacemente e in modo perfettamente coordinato a eventuali interruzioni dell'approvvigionamento di petrolio. Il sistema, pertanto, deve consentire di minimizzare o almeno di ridurre l'impatto negativo dell'interruzione delle forniture sull'economia e la società della UE.

Allo stesso tempo, nella misura del possibile, ha l'obiettivo di semplificare l'ambiente normativo e gli oneri che gli Stati membri e l'industria sostengono per conformarsi alla normativa.

Opzioni strategiche

Nella valutazione dell'impatto sono state esaminate quattro opzioni di intervento, mirate sostanzialmente ad affrontare il problema della disponibilità delle scorte:

- L'opzione 0 non prevede alcun cambiamento della politica attuale.
- L'opzione 1 non comporta una modifica delle disposizioni attualmente in vigore in materia di scorte ma prevede un maggiore controllo pubblico sulla disponibilità delle scorte di sicurezza e sui meccanismi di emergenza. Tale opzione prevede l'esecuzione di controlli e ispezioni delle scorte di sicurezza da parte della Commissione o per conto di quest'ultima e la revisione periodica delle procedure di emergenza degli Stati membri.
- L'opzione 2 prevede che tutte le scorte di sicurezza per un periodo di 90 giorni siano detenute dallo Stato, gestite da un'agenzia ed eventualmente controllate a livello UE. Le

scorte dovrebbero essere mantenute separate dalle scorte commerciali e almeno una parte di esse dovrebbe essere in forma di prodotti.

- L'opzione 3 impone agli Stati membri l'obbligo di mantenere una parte delle scorte di sicurezza (per 30 giorni) in forma di scorte "specifiche" detenute dallo Stato o da una agenzia. Tali scorte dovrebbero essere mantenute sotto forma di prodotti che rispecchino i consumi del paese. Qualora fosse istituito un obbligo per le imprese, quest'ultime avrebbero il diritto di delegare i propri obblighi allo Stato o all'agenzia.
- Le opzioni 2 e 3, inoltre, introducono alcune restrizioni sull'uso dei certificati ("ticket").

Poiché alcuni dei problemi identificati sono indipendenti dalla scelta delle opzioni sopra delineate, essi sono esaminati separatamente.

- È necessario chiarire le procedure di emergenza: in caso di intervento dell'AIE i paesi membri di quest'ultima dovrebbero potervi partecipare senza autorizzazione esplicita della Commissione, mentre spetterebbe alla Commissione coordinare i contributi degli Stati membri che non fanno parte dell'AIE.
- Si propone di allineare gli obblighi di stoccaggio a quelli dell'AIE (sulla base delle importazioni nette), mantenendo un obbligo di stoccaggio per gli Stati membri con una significativa produzione di petrolio.
- Con alcune opportune modifiche il questionario Monthly Oil and Gas (MOS), già utilizzato dall'AIE e da Eurostat, potrebbe sostituire il questionario speciale utilizzato per i resoconti delle scorte di sicurezza.

Valutazione dell'impatto

È stata effettuata una dettagliata analisi dell'impatto delle quattro opzioni sul tappeto, verificandone sistematicamente gli effetti:

- sulla preparazione alle situazioni di emergenza, ovvero la capacità della UE di affrontare un'eventuale situazione di interruzione delle forniture di petrolio;
- sugli oneri finanziari amministrativi per gli Stati membri, l'industria e la Commissione.

È stato inoltre analizzato l'impatto su altri settori (ambientale, sociale ed economico).

L'analisi dell'impatto delle singole opzioni è stata complicata dalle sostanziali differenze tra i sistemi di gestione delle scorte degli Stati membri. L'impatto sarà inevitabilmente differente nei diversi Stati membri e varierà soprattutto in funzione dei detentori delle scorte, ovvero a seconda che essi siano principalmente gli Stati, organismi pubblici o il settore industriale. Anche le modalità di attuazione delle differenti opzioni avranno probabilmente una certa incidenza, soprattutto per quanto riguarda l'entità e l'oggetto degli oneri finanziari.

I risultati della valutazione dell'impatto si possono sintetizzare come segue.

L'opzione 0 (nessuna modifica delle politiche attuali), pur non comportando ovviamente oneri finanziari o amministrativi aggiuntivi, non garantisce che la UE sia preparata ad affrontare situazioni di emergenza su tutto il suo territorio. Rimarrebbero tutte le lacune del sistema attuale, mettendo a repentaglio la capacità della UE di reagire a situazioni di interruzione

dell'approvvigionamento di petrolio. E ciò è fonte di preoccupazione in quanto in futuro i casi di interruzione dell'approvvigionamento potrebbero essere più frequenti e gravi con pesanti conseguenze per la UE, data la sua dipendenza da forniture continue di petrolio e prodotti petroliferi.

L'opzione 1 (rafforzamento dei meccanismi di controllo e coordinamento del sistema attuale) non consentirebbe di porre rimedio a tutte le lacune attuali e dunque di creare un sistema solido e coerente nell'insieme dell'Unione europea.

Controlli, ispezioni e revisioni avrebbero soltanto un impatto moderato sul bilancio. Un riesame della situazione nei singoli paesi potrebbe aiutare a diffondere le migliori pratiche, un rafforzamento dei controlli consentirebbe certamente di individuare più facilmente i casi di non conformità ma non di affrontare direttamente le cause sottostanti dell'insufficienza delle scorte. Nei casi più gravi di interruzione dell'approvvigionamento sarebbero probabili situazioni gravi, quali prefigurate in caso di adozione dell'opzione 0.

L'opzione 2 (creazione di un sistema comunitario centralizzato abbinato all'obbligo della proprietà statale/pubblica delle scorte di sicurezza) garantirebbe che tutte le scorte di sicurezza specifiche per 90 giorni – tenute separate dalle scorte commerciali – siano detenute dallo Stato, gestite da un'agenzia ed eventualmente soggette a controllo a livello UE. Le scorte sarebbero senza dubbio disponibili nei casi di emergenza ma con questo sistema alcuni vantaggi associati allo "stoccaggio misto" (rotazione automatica delle scorte, vicinanza del luogo di stoccaggio in rapporto ai consumatori) andrebbero inevitabilmente persi.

Sparirebbe l'attuale diversità dei sistemi nazionali eliminando di conseguenza le possibili forme di parassitismo. Questa opzione faciliterebbe inoltre il controllo delle scorte detenute e messe in circolazione.

Oggi solo in due Stati membri le scorte di sicurezza sono detenute dallo Stato. Questa opzione, pertanto, rappresenterebbe un cambiamento significativo rispetto all'attuale sistema di stoccaggio della maggior parte degli Stati membri e richiederebbe investimenti pubblici notevoli, nell'ordine di 55 miliardi di euro (ai prezzi di mercato della seconda metà di ottobre 2008). Una siffatta misura non sarebbe giustificata sulla base delle crisi verificatesi in passato e potrebbe essere incompatibile con i principi di proporzionalità e sussidiarietà.

L'opzione 3 (costituzione da parte dell'Unione europea di scorte di sicurezza specifiche nell'ambito di una revisione del sistema attuale) consentirebbe senza dubbio di disporre di scorte supplementari in caso di interruzione dell'approvvigionamento ("scorte specifiche"); il livello proposto – scorte per 30 giorni – sarebbe sufficiente per fare fronte a crisi analoghe a quelle verificatesi in passato. Gli Stati membri disporrebbero di notevole flessibilità quanto alle modalità per adempiere ai rimanenti obblighi di stoccaggio, tenuto conto della loro situazione geografica, della loro capacità di raffinazione e di altri fattori specifici.

La maggioranza degli Stati membri potrebbe conformarsi a questa opzione con relativa facilità. Tuttavia i cinque Stati membri che oggi dipendono interamente dalle scorte obbligatorie dell'industria dovrebbero compiere sforzi notevoli, ovvero costituire 12,5 milioni di tonnellate di scorte che sarebbero detenute dallo Stato o da un'agenzia, con una spesa di circa 5 miliardi di euro (ai prezzi di mercato della seconda metà di ottobre 2008). Gli Stati membri in questione, tuttavia, non dovrebbero necessariamente acquistare le scorte; la portata dell'impegno economico dipenderebbe dalle modalità pratiche prescelte. Per quanto riguarda i

costi di gestione dello stoccaggio, uno studio effettuato negli Stati membri ha evidenziato che se lo stoccaggio è gestito dallo Stato o da un'agenzia può avere costi inferiori rispetto al mantenimento di scorte da parte dell'industria.

Questa opzione garantisce una ragionevole protezione in caso di interruzione dell'approvvigionamento ma i costi di attuazione ricadrebbero principalmente su alcuni Stati membri.

Le opzioni 0 e 1 non consentirebbero di affrontare i problemi attuali di distorsione della concorrenza. Eliminando completamente l'obbligo per l'industria di mantenere scorte obbligatorie, l'opzione 2 aiuterebbe a rimuovere possibili distorsioni della concorrenza tra differenti categorie di operatori di mercato. In caso di adozione dell'opzione 3 le imprese avrebbero il diritto di delegare allo Stato o a un'agenzia il loro obbligo di stoccaggio delle scorte e, di conseguenza, le possibili discriminazioni tra categorie di operatori di mercato sarebbero significativamente ridotte. In particolare le piccole imprese, che non hanno accesso a sufficienti capacità di stoccaggio, potrebbero adempiere ai propri obblighi in modo semplice ed economico.

Il verificarsi o meno di conseguenze a livello sociale dipende dalla reattività delle singole opzioni in caso di interruzioni dell'approvvigionamento. Se il sistema delle scorte di sicurezza non consentisse di ridurre le conseguenze negative a livello economico (in caso ad esempio di prezzi elevati dell'energia), ne risentirebbero con ogni probabilità gli strati più vulnerabili della società.

Conseguenze per l'ambiente si avrebbero nel caso in cui un'opzione prevedesse la costruzione di nuove capacità di stoccaggio. Poiché tuttavia, a livello complessivo, gli obblighi di stoccaggio non cambierebbero in modo sostanziale con l'adozione di nessuna delle opzioni considerate, non sarebbe necessaria la costruzione di capacità di stoccaggio supplementari. Tuttavia, in caso di abbandono della pratica di non separare le scorte di sicurezza da quelle commerciali, come previsto dall'opzione 2 e (per le scorte specifiche) dall'opzione 3, in alcuni Stati membri sarebbe necessaria la costruzione di nuove capacità.

Per quanto riguarda i cambiamenti proposti per la gestione delle emergenze, poiché le modalità di calcolo e gli obblighi di comunicazione sono indipendenti dalle quattro opzioni, il loro impatto è stato analizzato separatamente.

Le norme e procedure proposte per la gestione delle emergenze consentiranno alla UE di contribuire meglio agli interventi dell'AIE, evitando la confusione e i ritardi verificatisi in passato e garantendo un migliore coordinamento e indirizzo degli interventi degli Stati membri che non fanno parte dell'AIE.

Un migliore adeguamento alle norme dell'AIE, accettate a livello internazionale, permetterebbe non solo di ridurre gli oneri amministrativi (almeno per gli Stati che non fanno parte dell'AIE), ma anche di utilizzare meglio le scorte UE per contribuire all'azione dell'AIE.

L'utilizzo del questionario MOS come strumento principale di comunicazione ridurrebbe gli oneri amministrativi e fornirebbe all'AIE una base comune per valutare la preparazione alle emergenze. Il questionario MOS richiederà tuttavia alcuni adeguamenti per essere del tutto conforme alle nuove norme UE e perché i dati in esso contenuti possano essere considerati validi in eventuali procedimenti di infrazione. Andrebbe inoltre valutata la possibilità di

ridurre i tempi previsti per l'invio delle comunicazioni al fine di acquisire in tempi più rapidi i dati sulle scorte di sicurezza (utilizzando, ad esempio, il questionario JODI).

La valutazione dell'impatto non ha preso in esame l'eventuale introduzione di una resocontazione settimanale delle scorte commerciali, dal momento che questo aspetto sarà analizzato in una valutazione a parte, una volta definite le pertinenti disposizioni di esecuzione.

Conclusioni

Poiché l'opzione 1 non consentirebbe di affrontare direttamente le lacune del sistema attuale, essa non apporterebbe con ogni probabilità alcun miglioramento significativo per quanto riguarda la disponibilità delle scorte di sicurezza. L'opzione 2 consentirebbe di migliorare significativamente la preparazione alle situazioni di emergenza ma a costi difficilmente giustificabili. Considerando il rapporto costi-benefici, l'opzione 3 appare come la scelta più adeguata, soprattutto se integrata da disposizioni pratiche in materia di controlli (audit, revisioni). Deve essere preso tuttavia in considerazione l'impatto sproporzionato dei costi di attuazione che potrebbero renderla politicamente meno accettabile per i pochi Stati membri chiamati a sostenere oneri molto gravosi.

	Opzione 0: Mantenimento della situazione attuale	Opzione 1: Rafforzamento dei meccanismi di controllo	Opzione 2: Sistema centralizzato	Opzione 3: Scorte specifiche per 30 giorni	
Obbligo complessivo	90 giorni	90 giorni	90 giorni	90 giorni	
				min. 30 giorni	I giorni residui
Base di calcolo	Consumo	Importazioni nette			
Proprietà delle scorte	Nessuna norma specifica	Nessuna norma specifica	Stato	Stato/agenzia	Nessuna norma specifica
Gestione delle scorte	Nessuna norma specifica	Nessuna norma specifica	Stato o agenzia	Agenzia o controllo specifico da parte dello Stato	Nessuna norma specifica
Coesistenza con le scorte commerciali	Non esplicitamente vietata	Consentita	Non consentita	Non consentita	Consentita
Certificati ("ticket")	Nessuna restrizione	Nessuna restrizione	Limitata	Limitata	"Intermediazione" (tramite agenzia)
Quota minima di prodotti	No	No	Sì	Sì	No
Controlli e revisioni periodici	No	Sì	No	No	No
Relazioni	Mensili, basate su un questionario specifico	Mensili, basate sul questionario MOS/JODI			
Gestione delle	Consultazioni nell'ambito	Complementarità con le politiche e le misure dell'AIE per le situazioni di emergenza, meccanismi			

emergenze	del Gruppo per l'approvvigionamento petrolifero	chiari di messa in circolazione delle scorte, ruolo più incisivo del Gruppo per l'approvvigionamento petrolifero
------------------	---	--

Tabella 1: Sintesi delle diverse opzioni

Criteria	Opzione 0: Mantenimento della situazione attuale	Opzione 1: Rafforzamento dei meccanismi di controllo	Opzione 2: Sistema centralizzato	Opzione 3: Scorte specifiche per 30 giorni
Impatto sulla preparazione in caso di emergenza e sulla disponibilità delle scorte	Dubbi sulla disponibilità delle scorte in alcuni sistemi di stoccaggio	La disponibilità delle scorte dovrebbe migliorare dopo l'avvio di procedimenti di infrazione ma altri problemi non sarebbero risolti	Piena disponibilità delle scorte di sicurezza come "petrolio fresco" in caso di emergenza in tutti gli Stati membri	Scorte di emergenza specifiche in quantitativi sufficienti per affrontare le situazioni di emergenza verificatesi in passato
Oneri finanziari	Nessuna modifica	Alcuni costi aggiuntivi per la Commissione (per gli Stati membri soltanto nel caso in cui le ispezioni/controlli rivelino casi di non conformità)	Enormi costi aggiuntivi per la maggior parte degli Stati ma cessazione degli oneri a carico dell'industria	Costi aggiuntivi per lo Stato/agenzia in circa la metà degli Stati membri ma oneri ridotti per l'industria
Oneri amministrativi	Nessuna modifica	Aumento degli oneri amministrativi per la Commissione (revisioni, ispezioni/controlli)	Aumento degli oneri per la maggior parte degli Stati ma cessazione degli oneri a carico dell'industria	Aumento degli oneri per alcuni Stati (istituzione di organismi di stoccaggio)
Conseguenze economiche	Possibili distorsioni della concorrenza	Possibili distorsioni della concorrenza	Eliminazione totale delle discriminazioni tra operatori di mercato	Attenuazione delle distorsioni della concorrenza
Ripercussioni a livello sociale	Maggiori rischi di tensioni sociali	Riduzione dei rischi di tensioni sociali	Riduzione dei rischi di tensioni sociali	Riduzione dei rischi di tensioni sociali
Impatto ambientale	Nessuna incidenza	Nessuna incidenza	Potrebbero essere necessarie capacità di stoccaggio aggiuntive	Potrebbero essere necessarie capacità di stoccaggio aggiuntive

Tabella 2: Confronto dell'impatto delle diverse opzioni