



Bruxelles, 16.2.2016
COM(2016) 49 final

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

relativa a una strategia dell'UE in materia di gas naturale liquefatto e stoccaggio del gas

{SWD(2016) 23 final}

INTRODUZIONE: VALORIZZARE APPIENO LE POTENZIALITÀ DEL GNL E DELLO STOCCAGGIO NEL MERCATO INTERNO

La "strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici"¹ della Commissione europea ha dato espressione concreta all'ambizione dell'UE di realizzare la transizione verso un sistema dell'energia sostenibile, sicuro e competitivo. In questo ambito l'efficienza energetica in quanto "fonte di energia a sé stante" e lo sviluppo di fonti a basse emissioni di carbonio, quali le energie rinnovabili, rivestono un'importanza fondamentale.

Come sottolineato nello Stato dell'Unione dell'energia², permangono significativi problemi di ordine geopolitico connessi con la necessità di assicurare un approvvigionamento energetico sicuro e resiliente di combustibili fossili, soprattutto per quanto riguarda le materie prime per le quali l'UE dipende fortemente dalle importazioni. In questo contesto l'ulteriore diversificazione delle forniture di gas naturale rimane un obiettivo fondamentale per l'UE, soprattutto perché la produzione interna dell'UE continuerà a diminuire nei prossimi decenni. La vulnerabilità dovuta alla crescente dipendenza dalle importazioni può anche essere ridotta se il sistema del gas resta flessibile e capace di reagire alle fluttuazioni dell'approvvigionamento. La presente strategia è finalizzata a valorizzare le potenzialità del gas naturale liquefatto (GNL) e dello stoccaggio del gas al fine di rendere il sistema del gas dell'UE più diversificato e flessibile, contribuendo a conseguire l'obiettivo fondamentale dell'Unione dell'energia, ovvero un approvvigionamento di gas sicuro, resiliente e competitivo.

Per quanto riguarda il **GNL**, le prospettive di una forte espansione (50%) delle forniture a livello mondiale nei prossimi anni, con la conseguente riduzione dei prezzi, presenta una grande opportunità per l'UE, in particolare per quanto concerne la sicurezza e la resilienza del gas. Benché molti Stati membri dispongano di mercati del gas maturi e liquidi, come evidenziato dalla strategia di sicurezza energetica dell'UE³ del 2014 e dalla comunicazione sulla resilienza di breve termine del sistema del gas europeo⁴, quattro Stati membri delle regioni del Baltico e dell'Europa centro- e sud-orientale dipendono in larghissima misura da un unico fornitore e sono quindi fortemente esposti a interruzioni dell'approvvigionamento.

Gli Stati membri in questione devono sviluppare in tempi rapidi l'accesso a una gamma diversificata di fonti energetiche - e la disponibilità di GNL potrebbe fornire un grande contributo in tal senso - in aggiunta ai gasdotti esistenti, allo stoccaggio del gas e allo sviluppo del corridoio meridionale del gas e degli hub liquidi di gas nel Mediterraneo. Anche le misure di efficienza energetica e le fonti a basse emissioni di carbonio, quali le energie rinnovabili, rivestono un'importanza cruciale e un'attenzione particolare dovrebbe essere dedicata agli investimenti nell'infrastruttura per il gas o il GNL al fine di evitare il rischio di un lock-in tecnologico o di attivi non recuperabili nell'infrastruttura dei combustibili fossili.

Il GNL può inoltre apportare benefici in termini di competitività, nel momento in cui i mercati sono esposti a maggiori sfide concorrenziali da parte dei fornitori internazionali. In alcuni casi l'impatto di tali cambiamenti può essere significativo, come avvenuto in Lituania.

¹ COM(2015) 80.

² COM(2015) 572.

³ COM(2014) 330.

⁴ COM(2014) 654.

Per valorizzare appieno le possibilità di accesso al mercato internazionale del GNL, in espansione, e per rendere l'UE un mercato attraente per i fornitori, l'Unione europea deve agire su tre fronti:

in primo luogo, deve garantire che sia realizzata la necessaria infrastruttura per completare il mercato interno e consentire agli Stati membri di beneficiare dell'accesso ai mercati internazionali del GNL, sia direttamente sia attraverso altri Stati membri. Ciò è particolarmente urgente per gli Stati membri che sono ampiamente dipendenti da un unico fornitore;

in secondo luogo, l'UE deve completare il mercato interno del gas per poter inviare i corretti segnali di prezzo - sia per attirare il GNL laddove è necessario sia per consentire la realizzazione dei necessari investimenti nell'infrastruttura;

in terzo luogo, l'UE deve intensificare gli sforzi per rafforzare la cooperazione con i partner internazionali al fine di promuovere mercati del GNL liberi, liquidi, trasparenti e di dimensioni mondiali. Ciò implica intensificare il dialogo con i fornitori attuali e futuri e gli altri principali consumatori di GNL al fine di rimuovere gli ostacoli agli scambi di GNL sui mercati mondiali.

Oltre a migliorare la sicurezza e la competitività, in alcuni casi il GNL può contribuire a ridurre gli impatti ambientali e quindi al conseguimento dell'obiettivo UE in materia di sostenibilità. Un settore fondamentale in questo ambito è quello dei trasporti, nel quale il GNL verrà utilizzato sempre di più in alternativa ai combustibili marittimi nel trasporto per nave e al diesel nei veicoli pesanti come i camion. Anche il GNL su piccola scala può contribuire a ridurre gli impatti sull'ambiente legati alla fornitura di calore e energia, ad esempio all'industria o ad altri consumatori in zone remote e/o fuori rete che attualmente dipendono da combustibili fossili più inquinanti.

Il cambiamento della situazione sui mercati del gas comporta inoltre un cambiamento per gli **impianti di stoccaggio del gas dell'UE** che svolgono un ruolo cruciale per ottimizzare l'infrastruttura del gas e mantenere in equilibrio il sistema. La presenza di impianti di stoccaggio del gas solidi e in numero sufficiente è fondamentale per garantire la sicurezza e la resilienza sul piano energetico in periodi di gravi perturbazioni dell'approvvigionamento.

Tuttavia, come nel caso del GNL, attualmente non sono valorizzate appieno tutte le possibilità di stoccaggio per contribuire alla sicurezza e resilienza del gas. Gli investimenti negli impianti di stoccaggio del gas sono frenati da ostacoli che riducono la disponibilità transfrontaliera di gas immagazzinato tra gli Stati membri e da condizioni di mercato sfavorevoli. La redditività delle operazioni di stoccaggio è sotto pressione e ciò può compromettere non solo gli investimenti previsti per il futuro ma anche l'attuale livello della capacità di stoccaggio.

La presente strategia, che risponde a un impegno assunto nel quadro strategico per un'Unione dell'energia ed è stata preparata consultando un'ampia gamma di portatori di interesse⁵, affronta in modo ancora più dettagliato le tematiche sopradelineate e formula conclusioni in relazione alle eventuali misure specifiche necessarie.

⁵ In questo ambito la Commissione ha tenuto una consultazione pubblica della durata di tre mesi, i cui risultati sono ulteriormente analizzati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione.

1. COLMARE LE LACUNE INFRASTRUTTURALI

Infrastruttura per il GNL

Nell'arco di diversi decenni l'UE ha costruito una rete del gas capillare che si estende su tutto il continente europeo e che, alla significativa produzione interna, affianca la possibilità di fruire delle connessioni ai gasdotti di alcuni dei maggiori produttori mondiali di gas, quali la Russia, la Norvegia e l'Algeria.

Gli attuali terminal del GNL dell'UE garantiscono nel complesso una sufficiente capacità di rigassificazione che si prevede di aumentare ulteriormente⁶. Tuttavia, la loro distribuzione sul territorio dell'UE non è ottimale e ciò è uno dei fattori che contribuiscono a rendere vulnerabili alcuni Stati membri - che hanno scarse o nulle possibilità di scegliere i propri fornitori di gas - in caso di perturbazioni dell'approvvigionamento. Allo stesso tempo negli ultimi anni i terminal esistenti in Europa sono stati relativamente sottoutilizzati⁷ a causa dell'aumento dei prezzi del GNL in Asia, che ha allontanato i cargo dall'Europa, e della concorrenza del gas da gasdotto.

Il problema della non ottimale distribuzione dei terminal di GNL può essere affrontato costruendo nuovi terminal laddove sono necessari o migliorando l'accesso ai terminal esistenti. Una migliore interconnessione con gli hub liquidi del gas, in cui viene scambiato il gas proveniente dai terminal di GNL esistenti o dai gasdotti, permetterebbe di migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento per gli Stati membri che attualmente dispongono di un numero limitato di fonti di approvvigionamento e al contempo di integrare meglio i mercati a livello transfrontaliero.

Per quanto riguarda le eventuali nuove infrastrutture, l'aspetto fondamentale è la loro redditività commerciale. Nel caso di un terminal di GNL ciò dipende dalla possibilità di accesso a più di un mercato nazionale⁸. Inoltre, la diffusione degli impianti galleggianti di stoccaggio e rigassificazione, in quanto soluzione economicamente efficace, ha modificato le dinamiche degli investimenti nelle capacità di importazione⁹. L'esempio dell'impianto galleggiante di Klaipėda dimostra che la semplice prospettiva di una nuova fonte di GNL sul mercato può indurre miglioramenti in termini di sicurezza dell'approvvigionamento del gas e competitività dei prezzi¹⁰.

Ma anche in presenza di solide argomentazioni economiche, il finanziamento dei terminal di GNL o gli investimenti in altre infrastrutture possono rivelarsi problematici. In linea di principio i terminal di GNL dovrebbero essere finanziati attraverso le tariffe, anche se in alcuni casi gli operatori del mercato si accollano il rischio dell'investimento¹¹. I fondi UE possono contribuire ad alleviare il problema della scarsa redditività commerciale di terminal che rivestono particolare importanza per la sicurezza dell'approvvigionamento. I prestiti della Banca europea per gli investimenti, compresi quelli erogati nell'ambito del Fondo europeo per

⁶ Nella sezione 4 del documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD(2016)23) è riportata una tabella che illustra la capacità di importazione dei terminal di GNL attuali e previsti.

⁷ 20% rispetto a una media complessiva del 33%. Cfr. anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁸ Il progetto di Krk (Croazia) ne costituisce un chiaro esempio.

⁹ In virtù di costi di investimento e tempi di realizzazione inferiori. Gli ultimi sei terminal di GNL creati sono di tipo galleggiante.

¹⁰ Cfr. la sezione 4 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

¹¹ Terminal esentati; cfr. anche le sezioni 3 e 4 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

gli investimenti strategici (FEIS), possono costituire un'altra fonte di finanziamento di lungo termine dell'infrastruttura per il GNL. Ciò non toglie che, in relazione a eventuali nuovi terminal, sia necessario prendere in considerazione tutti gli aspetti economici e adottare le soluzioni che presentano il miglior rapporto costi-benefici¹².

Infrastruttura di stoccaggio

La capacità totale di stoccaggio del gas nell'UE è aumentata fortemente negli ultimi 10 anni; questo aumento, in combinazione con meccanismi di flessibilità alternativi, quali scambi transfrontalieri più fluidi, l'approvvigionamento sostitutivo tramite gasdotto ("*pipeline swing*") e la crescente disponibilità di GNL, ha fatto sì che in alcune zone si sia registrato un eccesso di capacità e una riduzione delle differenze tra i prezzi estivi e invernali del gas. La disponibilità e il tipo di infrastrutture di stoccaggio presentano differenze significative all'interno dell'UE a seconda del mix energetico, del portafoglio delle forniture e della situazione geologica¹³.

In generale una migliore interconnettività e una maggiore cooperazione a livello regionale potrebbero consentire un uso migliore e più efficiente dello stoccaggio. Inoltre, alcuni paesi confinanti con l'UE, quali l'Ucraina, dispongono di una notevole capacità di stoccaggio che potrebbe, in linea di principio, essere ulteriormente sviluppata e connessa alla rete del gas dell'UE¹⁴. Se tale capacità fosse disponibile per l'approvvigionamento dell'UE, quest'ultima potrebbe ottimizzare i propri volumi di gas stoccato.

Benché l'attuale capacità di stoccaggio sembri sufficiente, resta tuttavia necessario adeguare l'interconnessione e la regolazione per migliorare la disponibilità del gas a livello transfrontaliero e macroregionale.

Collegare ai mercati il GNL e lo stoccaggio

Il regolamento TEN-E¹⁵, adottato nel 2013 insieme al meccanismo per collegare l'Europa, ha definito un quadro strategico europeo stabile a sostegno dell'infrastruttura dell'UE per il gas (compresi il trasporto, i terminal di GNL e lo stoccaggio), indicando i progetti di cui l'Europa ha bisogno e le modalità per garantirne una tempestiva realizzazione¹⁶.

L'attuazione della strategia RTE-E è stata ulteriormente rafforzata grazie ai gruppi regionali di alto livello che hanno preso in esame le regioni individuate come vulnerabili negli stress test sul gas realizzati dall'UE nel 2014 e hanno fatto sì che la Penisola iberica cessasse di essere una "isola energetica"¹⁷. I gruppi regionali di alto livello hanno trovato l'accordo su alcuni progetti fondamentali di interesse comune che necessitano di un'attuazione urgente e prioritaria.

¹² In linea di principio non potrebbero essere concessi aiuti di Stato qualora la sottoutilizzazione delle infrastrutture esistenti indichi che non sono necessarie nuove infrastrutture.

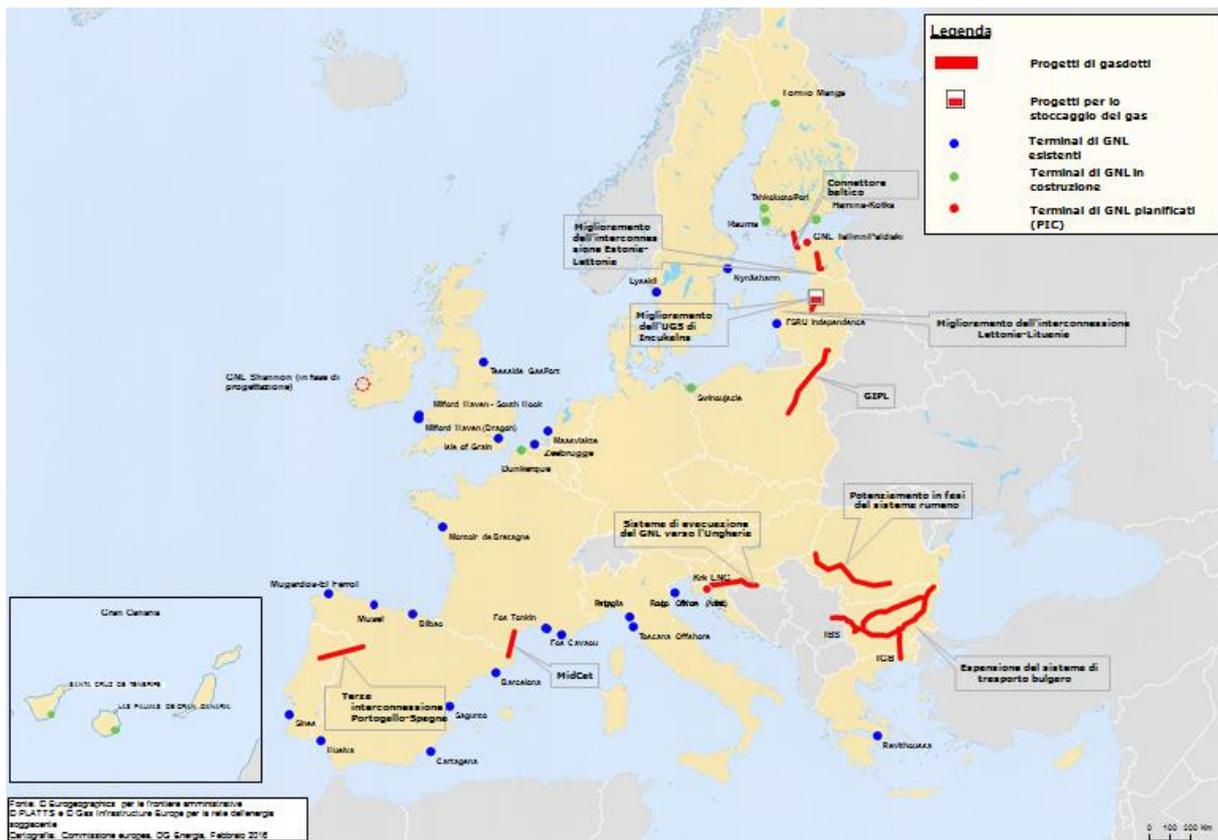
¹³ Cfr. la sezione 5 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

¹⁴ Cfr. anche la sezione 5 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

¹⁵ Regolamento (UE) n. 347/2013 sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee (GU L 115 del 25.4.2013, pag. 39).

¹⁶ Il secondo elenco di progetti di interesse comune dell'Unione è stato adottato il 18 novembre 2015 (C(2015) 8052 final).

¹⁷ Il piano decennale di sviluppo della rete del 2015 ha segnalato la Penisola iberica come zona non integrata con il resto dell'UE e di conseguenza esposta alla volatilità dei prezzi sul mercato mondiale del GNL.



Infrastruttura dell'UE importante ai fini della strategia per il GNL e lo stoccaggio. *Collegamenti mancanti: infrastruttura da costruire/potenziare per migliorare i collegamenti dei terminali di GNL al mercato interno. I puntini blu indicano i terminali di GNL esistenti.*

La strategia per il GNL e lo stoccaggio ha individuato un sottogruppo di progetti che contribuiscono specificamente ai suoi obiettivi (si veda la cartina)¹⁸. La modellizzazione¹⁹ ha dimostrato che l'attuazione di tali progetti fondamentali di interesse comune metterebbe fine alla dipendenza da una sola fonte e darebbe accesso al GNL a tutti gli Stati membri sia attraverso i terminali sia, indirettamente²⁰, attraverso gli interconnettori e/o l'accesso agli hub liquidi del gas. I progetti in questione garantirebbero ai mercati dell'UE una reale sicurezza in materia di gas e una vera concorrenza sui prezzi. In particolare:

- il gruppo ad alto livello sull'interconnessione del gas nell'Europa centrale e sudorientale (CESEC) ha individuato sei progetti fondamentali prioritari che contribuiscono a garantire l'accesso al GNL a tutti i paesi della regione lungo due corridoi principali, dal terminal di Krk verso est e dalla Grecia verso nord;
- il gruppo del piano di interconnessione del mercato energetico del Baltico (BEMIP) ha individuato sei progetti fondamentali prioritari che contribuiscono a garantire l'accesso al GNL e allo stoccaggio nella regione, collegando i tre paesi baltici e la Finlandia alla rete europea; e

¹⁸ Un elenco dettagliato e una descrizione dei progetti figurano nella sezione 7 del documento di lavoro dei servizi della Commissione

¹⁹ I risultati della modellizzazione relativa al GNL e allo stoccaggio, e ulteriori informazioni, sono consultabili nella sezione 8 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

²⁰ La modellizzazione ha evidenziato inoltre la necessità di completare il corridoio nord-sud nell'Europa centrale per consentire la libertà di trasporto del gas in tutte le direzioni.

- il gruppo di alto livello sull'Europa sudoccidentale ha individuato due progetti che dovrebbero contribuire a eliminare le strozzature e a collegare i mercati regionali.

Inoltre, le analisi hanno dimostrato che in Irlanda vi è scarsa diversificazione dell'approvvigionamento mentre Cipro e Malta costituiscono due "isole energetiche".

L'UE e gli Stati membri dovrebbero impegnarsi ad adottare in tempi rapidi le decisioni finali di investimento nei progetti prioritari citati, il completamento dei quali garantirà che l'intera UE abbia accesso a molteplici fonti di gas. Quando ciò avverrà, gli Stati membri e l'UE avranno fatto un passo importante per garantire a tutti i cittadini dell'UE forniture di gas sicure e a prezzi abbordabili. La Commissione farà il punto sui progressi realizzati e sugli interventi supplementari necessari (progetto per progetto) nella sua *relazione annuale sullo stato dell'Unione dell'energia*.

Punti d'azione:

- la Commissione dà il proprio sostegno all'operato dei gruppi di alto livello sopramenzionati e incoraggia gli Stati membri e i promotori dei progetti ad accelerare in via prioritaria l'adozione di decisioni finali sui progetti fondamentali. Essa invita gli Stati membri e i gruppi regionali a progredire rapidamente in questo ambito e a pervenire tempestivamente a conclusioni sulla futura redditività dei terminal di GNL. I progressi in questo ambito dovrebbero essere discussi nel Forum per le infrastrutture energetiche, di recente istituzione;
- è necessario intensificare i lavori per completare l'analisi costi-benefici al fine di determinare quali terminal di GNL e quali ulteriori interconnessioni per collegarli ai mercati siano da preferire; e
- in cooperazione con i gruppi regionali, la Commissione dovrebbe fare in modo che i promotori dei progetti siano a conoscenza delle possibilità di finanziamento (ad esempio, nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici, del meccanismo per collegare l'Europa e, se del caso, del Fondo europeo di sviluppo regionale) e che vengano prese in considerazione soluzioni tecniche, quali gli impianti galleggianti di stoccaggio e rigassificazione, prestando particolare attenzione ai progetti in ritardo o frenati da ostacoli.

2. COMPLETARE IL MERCATO INTERNO DEL GAS: ASPETTI COMMERCIALI, LEGALI E REGOLAMENTARI

Rendere l'UE un mercato attraente per il GNL

Oltre a un'infrastruttura sufficiente l'UE ha bisogno anche di mercati del gas liquidi e adeguatamente funzionanti se si vuole che i consumatori europei beneficino delle potenzialità del GNL in termini di diversificazione e, quantomeno nel breve-medio termine, come alternativa altamente concorrenziale al gas da gasdotto.

Progressi notevoli sono stati messi a segno nell'attuazione della legislazione UE vigente in materia di energia, in particolare per quanto riguarda il terzo pacchetto dell'energia e i codici

di rete²¹. La continua attuazione di tutte le disposizioni dovrebbe garantire la creazione di un mercato interno del gas perfettamente funzionante.

I terminal di GNL esistenti sono soggetti, come i gasdotti, al terzo pacchetto dell'energia. Benché l'obiettivo di tale pacchetto sia quello di rendere più flessibili i punti di ingresso al mercato interno e l'accesso ai terzi vi sia considerata la norma, un numero significativo di terminal di GNL è attualmente esentato dall'accesso ai terzi²². In tale contesto le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero:

- continuare a garantire condizioni eque di concorrenza per i terminal esistenti;
- favorire l'introduzione di nuovi servizi, compresi quelli relativi alle nuove tecnologie nei terminal di GNL; e
- continuare ad applicare meccanismi di assegnazione della capacità basati sul mercato trasparenti ed efficienti nei terminal di GNL esentati, in modo da attirare nuovi soggetti sui mercati UE del gas.

Il modo più semplice per scambiare forniture di gas sui mercati europei è attraverso gli hub liquidi del gas, in cui è presente un elevato numero di venditori e compratori e il gas proviene da diverse fonti. Attualmente solo un numero limitato di Stati membri dell'UE dispone di mercati sufficientemente liquidi²³. In altre parti d'Europa i mercati del gas sono molto meno sviluppati: le regioni dell'Europa centrale, sudorientale e sudoccidentale non dispongono di mercati propri sufficientemente liquidi e non hanno accesso a quelli delle regioni nordoccidentali. Vi è il rischio che i paesi dell'Europa centrale e sudorientale non possano godere dei benefici offerti da un accesso ai mercati internazionali del GNL - e dalla concorrenza sui mercati del gas in generale.

È pertanto fondamentale che gli Stati membri, di concerto con le autorità nazionali di regolamentazione, intraprendano tutte le azioni necessarie per completare il mercato interno del gas, eliminare gli ostacoli residui di tipo regolamentare, commerciale e legale e garantire a tali mercati l'accesso a effettivi hub regionali del gas. In diversi casi²⁴ l'approccio regionale si è rivelato efficace per mettere i paesi sulla buona strada per migliorare il funzionamento del mercato; le iniziative regionali dovrebbero inoltre fare proprie le priorità della presente strategia al fine di rendere l'UE un mercato attraente per il GNL.

Punti d'azione:

- **nell'ambito del BEMIP**, la Commissione invita le autorità nazionali di regolamentazione a elaborare, entro la metà del 2016, un piano d'azione contenente misure per i) gestire la fine della deroga nell'ambito del terzo pacchetto, così da aprire completamente e prima possibile il mercato baltico del gas e ii) individuare le misure necessarie per creare una zona a mercato unico;
- **nell'ambito del CESEC**, la Commissione invita le autorità nazionali di regolamentazione a proporre, entro la metà del 2016, un'ambiziosa tabella di marcia con soluzioni regolamentari a sostegno del processo del CESEC e a comunicare

²¹ Anche la normativa in materia di concorrenza viene applicata in modo rigoroso in modo da prevenire distorsioni del mercato interno del gas e da migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento.

²² Cfr. la sezione 4 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

²³ Questi mercati coprono circa il 75% della domanda totale di gas dell'UE (fonte: ACER sulla base del modello di riferimento per il gas).

²⁴ In particolare BEMIP, CESEC e Europa sudoccidentale

periodicamente al gruppo di alto livello e ai ministri i progressi realizzati in questo ambito; e

- **nell'ambito del gruppo di alto livello sull'Europa sudoccidentale**, la Commissione ha l'obiettivo prioritario di operare, a livello tecnico come politico, per favorire il completamento dell'asse orientale del gas, necessario per collegare meglio la Penisola iberica al mercato interno del gas e consentirle l'accesso agli hub liquidi del gas, contribuendo così all'ulteriore diversificazione del portafoglio del gas dell'UE.

Stoccaggio del gas nel mercato interno

Il contesto regionale determina in larga misura il fabbisogno e la disponibilità di capacità e il ruolo che lo stoccaggio svolge nell'approvvigionamento del gas e nella sicurezza energetica. Ne consegue che le modalità di regolamentazione dello stoccaggio variano in modo considerevole tra paesi e regioni.

Analogamente, variano in modo notevole all'interno dell'UE le tariffe di trasporto da e verso lo stoccaggio; in alcuni casi i fornitori devono pagare due volte, per il trasferimento del gas allo stoccaggio e per il prelievo dello stesso. Tali strutture tariffarie rendono lo stoccaggio meno attraente e persino non concorrenziale nei casi di tariffe indebitamente elevate. Pertanto, la questione delle tariffe di trasporto da e verso lo stoccaggio dovrebbe essere affrontata nell'ambito dei lavori sui codici di rete di portata unionale per garantire condizioni paritarie agli strumenti di flessibilità in concorrenza tra loro e strutture tariffarie che riflettano i costi.

È necessario affrontare inoltre gli aspetti tecnologici dello stoccaggio per assicurare che i nuovi impianti di stoccaggio e l'infrastruttura del gas possano essere utilizzati in futuro con differenti tipi di gas, compresi il biometano e altri gas da fonti rinnovabili. Ciò dovrebbe a sua volta facilitare un impiego maggiore delle capacità di stoccaggio del biogas e, di conseguenza, il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio. Tuttavia, i gestori dei sistemi di stoccaggio devono far fronte a una crescente riduzione della differenza tra i prezzi estivi e invernali del gas, cosa che rende lo stoccaggio meno redditizio e più sensibile a gli aumenti di prezzo.

Per fare sì che lo stoccaggio possa dispiegare tutte le sue potenzialità di strumento flessibile e per assicurare un uso efficiente dell'infrastruttura, i regolatori dovrebbero non solo consentire ma incoraggiare i gestori dei sistemi di stoccaggio a mettere a punto e fornire nuovi servizi liberamente negoziabili sui mercati secondari e a livello transfrontaliero. Siffatti cambiamenti e disposizioni non dovrebbero creare discriminazioni tra utenti dello stoccaggio. La concorrenza tra operatori garantirà che i fornitori di stoccaggio e i loro clienti possano negoziare contratti che tengano conto delle loro esigenze con il miglior rapporto costi-efficienza. La rigorosa applicazione delle regole della concorrenza farà in modo che ciò avvenga effettivamente.

La strategia dell'UE in materia di stoccaggio dovrebbe prevedere una migliore connessione dei mercati regionali, in quanto lo stoccaggio può ancora beneficiare di sinergie nel mercato interno dell'energia. L'uso effettivo dei siti di stoccaggio imporrà agli Stati membri di cooperare strettamente su base regionale e di consultarsi con i paesi confinanti. Una maggiore cooperazione regionale migliorerà la fiducia in relazione alla disponibilità e accessibilità di impianti di stoccaggio al di fuori di un dato Stato membro.

In questo ambito, e in relazione alla cooperazione tra Stati membri e regioni, l'assegnazione della capacità di stoccaggio e trasporto nei punti di interconnessione non appare sempre armonizzata in modo soddisfacente e ciò potrebbe determinare problemi di congestione. Per quanto riguarda le capacità di stoccaggio e trasporto nei punti di interconnessione, i processi dovrebbero consentire agli operatori di prenotare contemporaneamente le due operazioni e con adeguato anticipo rispetto alle loro necessità, contribuendo all'ottimizzazione dell'uso dello stoccaggio a livello regionale. La Commissione incoraggia gli Stati membri a operare e consultarsi più strettamente con i paesi confinanti su questa tematica.

Punti d'azione:

- la Commissione invita gli Stati membri a garantire un adeguato accesso fisico allo stoccaggio, anche per quanto riguarda la capacità nella rete di trasmissione;
- la Commissione incoraggia gli Stati membri a operare più strettamente con i paesi confinanti per ottimizzare l'uso dello stoccaggio a livello regionale; e
- la Commissione mira a ottimizzare l'uso dello stoccaggio mediante il completamento e l'adeguamento dei codici di rete, laddove necessario.

Ottimizzare il ruolo dello stoccaggio per la sicurezza dell'approvvigionamento di gas

Se da un lato gli impianti di stoccaggio disponibili nell'UE appaiono adeguati, vi è il rischio che alcuni di essi siano costretti a chiudere se il volume del gas immagazzinato continua a scendere. Nella maggior parte dei casi sarebbe tecnicamente impossibile riaprirli e la chiusura diverrebbe permanente. Un siffatto rischio può derivare dal fatto che il mercato non riconosce appieno la sicurezza dell'approvvigionamento garantita dallo stoccaggio del gas in situazioni di crisi²⁵. Alcuni Stati membri fanno fronte a questo problema utilizzando le riserve strategiche e gli obblighi di stoccaggio: i volumi considerati come riserve strategiche vengono permanentemente ritirati dal mercato, mentre un obbligo di stoccaggio impone agli operatori del mercato di immettere e mantenere un livello minimo di gas in stoccaggio in periodi specifici, soprattutto in inverno²⁶.

Tuttavia, al fine di evitare costi inutili per il sistema del gas, che ridurrebbero globalmente la competitività del gas rispetto ad altri combustibili, tali misure dovrebbero essere soggette alle rigorose condizioni elencate in dettaglio nelle valutazioni del rischio, nei piani di azione preventiva e nei piani di emergenza elaborati a livello regionale, come proposto nel regolamento rivisto sulla sicurezza dell'approvvigionamento²⁷. In particolare, gli Stati membri dovrebbero garantire che tali misure non abbiano un impatto negativo sulla capacità degli altri Stati membri di assicurare la fornitura di gas ai consumatori o sullo sviluppo dei mercati nazionali del gas.

²⁵ Cfr. la sezione 5 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

²⁶ Cfr. per maggiori dettagli la sezione 6 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

²⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga il regolamento (UE) n. 994/2010 del Consiglio

Per assicurare che tutti gli operatori di mercato negli Stati membri abbiano accesso a volumi sufficienti di gas immagazzinato a livello regionale, la Commissione opererà al fine di rimuovere gli ostacoli esistenti, inclusi quelli di tipo regolamentare, che impediscono che lo stoccaggio del gas possa essere uno strumento competitivo di flessibilità dell'approvvigionamento e di garantire, nel contesto dei piani regionali di azione preventiva e di emergenza, che esso possa dispiegare appieno le sue potenzialità.

Punti d'azione:

- basandosi sulla proposta di revisione del regolamento sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas, la Commissione invita gli Stati membri a ottimizzare l'efficacia e l'efficienza dell'uso dello stoccaggio a livello transfrontaliero mediante piani regionali di azione preventiva e di emergenza; e
- la Commissione invita gli Stati membri a intervenire nell'ambito di tali piani per facilitare la disponibilità dello stoccaggio a livello macroregionale e l'accesso allo stesso.

3. L'UE COME ATTORE SUI MERCATI INTERNAZIONALI DEL GNL

I mercati internazionali del GNL sono destinati a subire notevoli cambiamenti: nel periodo attorno al 2020 dovrebbero essere disponibili in Australia e negli Stati Uniti notevoli capacità di liquefazione oltre a significative forniture potenziali future provenienti da altre fonti, compreso il Mediterraneo²⁸. Poiché nei prossimi anni i prezzi del GNL dovrebbero essere più bassi di quelli registrati nel recente passato, è probabile che le importazioni dell'UE siano destinate ad aumentare.

Un mercato mondiale del GNL più grande e liquido offre un'opportunità per l'UE. Tuttavia, la globalizzazione del mercato del GNL presenta una significativa dimensione di politica estera: in quanto grande importatore di GNL (il secondo maggiore dopo il Giappone), l'UE ha un grande interesse a promuovere in tutto il mondo mercati del GNL liberi, liquidi e trasparenti. A tal fine l'UE deve operare in stretto contatto con i partner e nei consessi internazionali per fare in modo che non si impedisca agli operatori del mercato di stabilire relazioni commerciali (ad esempio mediante restrizioni territoriali) e che non vi siano limitazioni alla libertà degli scambi - in condizioni normali di mercato come pure in caso di shock esterni. Gli strumenti della diplomazia energetica dell'UE, quali descritti nel piano d'azione dell'UE per la diplomazia energetica, dovrebbero essere attivamente utilizzati in funzione di tale obiettivo negli ambiti bilaterali e multilaterali, come illustrato nei punti d'azione che seguono:

Punti d'azione:

²⁸ Cfr. la sezione 2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

- la Commissione, di concerto con l'alta rappresentante/vicepresidente, dovrebbe condurre regolari consultazioni in materia di GNL con l'Australia e continuare a operare in stretta cooperazione con altri fornitori attuali e potenziali, quali il Qatar, la Nigeria, l'Egitto, l'Angola, il Mozambico, la Tanzania, Israele, il Libano, l'Iran, l'Iraq e la Libia. Il dialogo di alto livello in materia di energia con l'Algeria, gli USA e il Canada dovrebbe continuare a rivestire carattere prioritario;
- l'UE dovrebbe cooperare strettamente con altri grandi importatori di GNL quali il Giappone, in particolare nel contesto della presidenza del G7 che tale paese ha assunto nel 2016, la Corea del Sud, la Cina e l'India, con l'Agenzia internazionale per l'energia e nei consessi multilaterali, al fine di perseguire il comune interesse di promuovere mercati del GNL liquidi, trasparenti e resistenti agli shock esterni;
- in linea con la revisione della decisione sugli accordi intergovernativi, pubblicata contestualmente alla presente comunicazione, la Commissione dovrebbe verificare che gli accordi intergovernativi, compresi quelli tra Stati membri e paesi non UE in materia di GNL, siano conformi al diritto dell'UE.

4. SOSTENIBILITÀ E USO DEL GNL COME COMBUSTIBILE ALTERNATIVO NEI TRASPORTI E NELLA PRODUZIONE DI CALORE E ENERGIA

Come sottolineato nell'introduzione, l'uso del GNL potrebbe in alcuni casi ridurre l'impatto ambientale, ad esempio nel settore dei trasporti, se utilizzato in sostituzione di combustibili quali il diesel o l'olio combustibile pesante. L'uso del GNL nel trasporto pesante su strada e nel trasporto marittimo può ridurre le emissioni di diversi inquinanti e, nel caso del trasporto per nave, può consentire al settore di rispettare i requisiti di riduzione del tenore di zolfo e azoto dei combustibili per uso marittimo utilizzati nelle zone di controllo delle emissioni. In entrambi i casi l'uso del GNL può ridurre le emissioni di gas serra, in particolare se mescolato con il biometano liquido, a condizione che le emissioni di metano siano ridotte al minimo (cfr. di seguito). Considerazioni analoghe possono applicarsi anche all'uso del GNL su piccola scala per la produzione di calore e energia e l'UE dovrebbe continuare a sostenere un incremento dell'uso del GNL come combustibile alternativo ai combustibili convenzionali più inquinanti, purché esso non si sostituisca alle fonti rinnovabili di energia, coerentemente con gli obiettivi di sostenibilità.

Il preciso impatto sull'ambiente dipenderà da una serie di fattori in differenti punti della catena di approvvigionamento del GNL e dovrà essere valutato caso per caso. Un fattore fondamentale in tale ambito (come per i gasdotti e l'uso del gas naturale in generale) è l'importanza delle eventuali emissioni di metano; pertanto, i produttori e i gestori di tutti gli impianti o tecnologie di fornitura di GNL dovrebbero cercare di ridurre al minimo tali emissioni, e di conseguenza l'impatto globale dell'uso del GNL sulle emissioni di gas serra.

Un altro fattore fondamentale è la disponibilità a lungo termine di alternative a basse emissioni di carbonio. Le fonti energetiche rinnovabili e/o l'efficienza energetica possono costituire in molti casi soluzioni con un eccellente rapporto costi-efficacia e tali soluzioni dovrebbero essere tenute in debita considerazione nell'adottare decisioni relative all'infrastruttura per il GNL - in modo particolare per evitare il rischio di lock-in tecnologico o di attivi non recuperabili. Ulteriori informazioni sulle tematiche di cui sopra figurano nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione.

Punti d'azione:

- la Commissione invita gli Stati membri a dare piena attuazione alla direttiva 2014/94/UE sui combustibili alternativi, compresi i punti di rifornimento di GNL lungo i corridoi TEN-T e nei porti marittimi e interni;
- la Commissione continua a lavorare alla definizione di un quadro armonizzato di regolamentazione e normalizzazione per incoraggiare l'uso del GNL nel trasporto marittimo in cooperazione con gli operatori del settore, anche nell'ambito del Forum europeo per il trasporto marittimo sostenibile.

CONCLUSIONI

La creazione di mercati liquidi e competitivi - finalizzata a fare sì che il GNL e altre nuove forniture di gas possano raggiungere mercati precedentemente isolati e competere al loro interno - riveste un'importanza fondamentale per il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia. L'analisi della Commissione indica che una piena attuazione dei progetti fondamentali di interesse comune segnalati dai gruppi di alto livello permetterà di rimuovere, o almeno ridurre, i principali punti deboli messi in rilievo dagli stress test sul gas. È pertanto di fondamentale importanza che siano rapidamente realizzati i collegamenti mancanti dell'infrastruttura e adottate le misure necessarie per favorire la creazione di mercati liquidi e competitivi, compresi quelli per consentire l'accesso al GNL e per promuovere la creazione di nuovi hub liquidi del gas nell'Europa centrale e sudorientale, nel Baltico, nella regione sudoccidentale e nel Mediterraneo.

Laddove le condizioni geologiche lo consentano, lo stoccaggio del gas ha una funzione molto importante in quanto permette di bilanciare le consuete fluttuazioni giornaliere e stagionali della domanda e dell'offerta. Tuttavia, potrebbero essere migliorate l'efficacia e l'efficienza dell'uso dello stoccaggio a livello transfrontaliero tra Stati membri e regionale, sia in condizioni normali di mercato che in situazioni di crisi. Questo aspetto dovrebbe essere affrontato nei futuri piani regionali di azione preventiva e di emergenza, come proposto nel regolamento rivisto sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas.

Le misure elencate nella presente comunicazione sono di importanza fondamentale per l'Unione dell'energia e hanno le potenzialità di conseguire l'obiettivo di un mercato del gas competitivo e sicuro in tutta l'UE; a tal fine tuttavia sono necessari interventi risoluti, soprattutto a livello di Stati membri e regionale. Nella sua relazione annuale sullo stato dell'Unione dell'energia la Commissione riferirà in merito ai progressi conseguiti verso gli obiettivi strategici in materia di GNL e stoccaggio, qui presentati, indicando le eventuali misure integrative necessarie.