



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 19.10.2011
SEC(2011) 1234 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della valutazione d'impatto

che accompagna il documento

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee che abroga
la decisione n. 1364/2006/CE**

{COM(2011) 658 definitivo}
{SEC(2011) 1233 definitivo}

1) Definizione del problema

La comunicazione della Commissione “Priorità per le infrastrutture energetiche per il 2020 e oltre¹” ha confermato la necessità di rivedere la politica TEN-E e il quadro di finanziamento, ha individuato corridoi e aree prioritari da attuare entro il 2020 e ha proposto un nuovo metodo per individuare i progetti di interesse comune (PIC) per attuare tali priorità. La valutazione d’impatto di accompagnamento ha evidenziato il **cambiamento in scala nei volumi d’investimento e nei tempi di consegna con investimenti pari a** circa 140 miliardi di euro nelle reti elettriche di rilevanza europea, circa 70 miliardi di euro nelle reti del gas e 2,5 miliardi di euro per l’infrastruttura di trasporto dell’anidride carbonica, da realizzare entro il 2020. Inoltre, ha individuato alcuni ostacoli in relazione alla concessione dei permessi.

L’analisi dei problemi è ulteriormente affinata da questa valutazione d’impatto complementare che accompagna la proposta legislativa sulle infrastrutture energetiche.

Problemi con le procedure di rilascio delle autorizzazioni e opposizione pubblica

Sono tra i principali motivi che impediscono la rapida attuazione dei progetti di infrastrutture energetiche, in particolare delle linee elettriche aeree. **Le procedure amministrative sono complesse e inefficaci**, in particolare per quanto riguarda l’organizzazione delle procedure e le competenze delle parti coinvolte, rimangono frammentate e mancano limiti temporali chiari e una pianificazione e un coordinamento anticipati dell’attuazione della legislazione ambientale dell’UE². **L’opposizione della popolazione interessata** si riferisce alla mancanza di chiarezza circa il valore aggiunto di un progetto, gli impatti reali o percepiti sull’ambiente e il paesaggio, le preoccupazioni per la salute e la sicurezza, il coinvolgimento tardivo e insufficiente del pubblico e delle parti interessate.

Problemi relativi al quadro normativo

Il quadro esistente non è orientato verso la realizzazione delle priorità infrastrutturali europee individuate. La definizione di tariffe e gli incentivi normativi rimangono orientati a livello nazionale efficienza rispetto ai costi a breve termine, senza considerare la sfida corrispondente negli investimenti a lungo termine di Europa 2020. Le decisioni fondamentali sui progetti transfrontalieri vengono adottate unicamente in base alle priorità nazionali. Ciò è un problema in particolare, quando i benefici e i costi sono asimmetrici tra gli Stati membri e le approvazioni di investimenti transfrontaliere determinano processi complessi o ritardi.

Problemi relativi al finanziamento

In vista del cambiamento in scala nei volume degli investimenti e dell’urgenza di realizzare le priorità nell’infrastruttura energetica entro il 2020 gli operatori di rete dovranno affrontare notevoli sfide di finanziamento. La crisi finanziaria impone dei vincoli alle aziende per aumentare il capitale di prestito a condizioni favorevoli, mentre i rischi del paese aumentano e il rating del credito scende. L’attuale normativa o le strutture di proprietà rendono difficile per i GST attirare in maniera efficace nuovi investitori istituzionali. A livello di Unione europea, il programma TEN-E esistente, con la sua attenzione limitata sulle sovvenzioni per studi di fattibilità e la mancanza di strumenti adeguati di riduzione del rischio, non è adatto a favorire l’accesso al credito/finanziamenti azionari e a incentivare l’investimento pubblico e privato nelle reti di energia per il futuro.

¹ COM(2010) 677.

² Direttive 2001/42/CE, 85/337/CEE, 92/43/CEE, 2009/147/CE, 2000/60/CE.

2) Analisi della sussidiarietà e valore aggiunto dell'UE

La competenza dell'UE nel campo dell'energia è iscritta nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare nell'articolo 194 relativo all'energia. Le reti di energia sono trattate nell'articolo 170 e 171 del TFUE. Per quanto riguarda il rilascio dei permessi, l'articolo 171, paragrafo 2, del TFUE stabilisce che “*Gli Stati membri coordinano tra loro, in collegamento con la Commissione, le politiche svolte a livello nazionale che possono avere un impatto rilevante sulla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 170*”. Inoltre, l'articolo 194, paragrafo 2, del TFUE consente alla UE di stabilire le misure necessarie a promuovere l'interconnessione delle reti di energia.

3) Obiettivi dell'iniziativa dell'UE

L'obiettivo generale di questa iniziativa è assicurare lo sviluppo sufficiente e rapido delle infrastrutture di energia in tutta l'UE e il suo vicinato per raggiungere gli obiettivi di politica energetica dell'UE di integrazione del mercato, sicurezza dell'approvvigionamento e sostenibilità. L'iniziativa mira specificatamente ad attuare, entro il 2020, i corridoi prioritari transeuropei dell'infrastruttura energetica tramite:

- semplificazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni per ridurre in maniera significativa la loro durata per progetti di interesse comune e aumentare il coinvolgimento pubblico e l'accettazione per l'attuazione di tali progetti;
- agevolazione del trattamento normativo dei progetti di interesse comune nei settori dell'elettricità e del gas ripartendo i costi secondo i benefici ottenuti e assicurando che i proventi consentiti siano in linea con i rischi sostenuti;
- fornendo norme di ammissibilità per l'aiuto finanziario dell'Unione sotto forma di un sostegno finanziario dell'UE basato sul mercato e diretto ai progetti di interesse comune.

Questa iniziativa è destinata a sostituire gli attuali orientamenti relativi alle reti transeuropee dell'energia e integra la proposta di regolamento che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa (“*Connecting Europe Facility*”, CEF) che riguarda tutti i settori delle infrastrutture (energia, trasporti, telecomunicazioni) e istituisce norme comuni per la concessione di aiuti comunitari sotto forma di sovvenzioni e nuovi strumenti finanziari.

4) Opzioni politiche

Vengono discusse le seguenti opzioni politiche per i tre settori che riguardano i problemi individuati:

Settore A: concessione di autorizzazioni, coinvolgimento delle parti interessate e compensazione		
Opzione A.0	Mantenimento dell'attuale situazione	
<i>Opzione A.1</i>	<i>Istituzione di un regime di interesse comune europeo</i>	
<i>Opzione A.2</i>	<i>Organizzazione e limitazione nel tempo del processo di concessione delle autorizzazioni</i>	
	Elemento A.2.1: Organizzazione del processo di concessione delle autorizzazioni	
	Opzione secondaria A.2.1.a	Autorità principale senza potere decisionale a livello nazionale (“sportello unico con limitazioni”)
	A.2.1.b	Autorità principale con potere decisionale (“sportello unico completo”)

	A.2.1.c	Autorità principale transfrontaliera con autorità europea di ultima istanza e procedura europea di concessione delle autorizzazioni
	Elemento A.2.2: Limitazione nel tempo del processo di concessione delle autorizzazioni	
	A.2.2.a	Obbligo per gli Stati membri di stabilire limiti di tempo per ogni singolo PIC
	A.2.2.b	Limiti di tempo giuridicamente vincolanti stabiliti dalle parti interessate nel quadro della cooperazione regionale
	A.2.2.c	Limiti di tempo giuridicamente vincolanti stabiliti dall'atto legislativo dell'UE
Opzione A.3	<i>Istituzione di un regime di interesse comune europeo e organizzazione e limitazione nel tempo del processo di rilascio delle autorizzazioni</i>	
Settore B: Regolamentazione		
Opzione B.0	Mantenimento dell'attuale situazione	
Opzione B.1	<i>Ripartizione dei costi</i>	
	B.1.a	Tariffa di trasmissione UE
	B.1.b	Ripartizione dei costi ex-ante
	B.1.c	Ripartizione dei costi ex-ante con adattamento ex-post
Opzione B.2	<i>Incentivi d'investimento</i>	
	B.2.a	Incentivi correlati al rischio per i PIC
	B.2.b	Sanzione e azione di applicazione della legge per i PIC
Opzione B.3	<i>Ripartizione dei costi ex-ante e incentivi correlati al rischio per i PIC</i>	
Settore C: Finanziamenti		
Opzione C.0	Mantenimento dell'attuale situazione	
Opzione C.1	<i>Strumenti di condivisione del rischio</i>	
Opzione C.2	<i>Strumenti di capitale di rischio</i>	
Opzione C.3	<i>Sovvenzione per l'esecuzione del progetto</i>	
Opzione C.4	<i>Combinazione di sovvenzioni, condivisione del rischio e strumenti di capitale di rischio</i>	

In seguito a un'analisi preliminare, le opzioni secondarie A.2.1.a, A.2.1.c, A.2.2.a, A.2.2.b e B.1.a sono state scartate in quanto le relative misure sono state considerate inefficaci o sproporzionate rispetto al loro effetto.

5) Valutazione degli effetti

Nell'opzione di **mantenimento dell'attuale situazione**, a causa di problemi di finanziamenti, normativi e di concessione delle autorizzazioni, persisteranno ritardi dei nuovi progetti infrastrutturali, in particolare nel settore dell'elettricità. Le priorità europee non saranno affrontate in misura sufficiente dagli operatori di mercato e dagli Stati membri. La Commissione stima che una quota significativa **dell'investimento necessario di circa 200 miliardi di euro fino al 2020 non sarà erogata** alla data prevista nel quadro esistente, mettendo in pericolo la capacità dell'UE di raggiungere i propri obiettivi nel settore dell'energia e del clima entro il 2020. La mancanza di interconnessioni ridurrà le opportunità di ottimizzazione del sistema, aumenterà il rischio di interruzioni e innescherà ulteriori costosi investimenti in produzione di supporto e di bilanciamento. Supponendo il loro semplice proseguimento, RTE-E e altri fondi UE non sarebbero in grado di avere un effetto significativo sulla sfida di investimento.

5.1. Rilascio delle autorizzazioni

OPZIONE A.1: Istituzione di un regime di interesse comune europeo

Questa opzione dovrebbe avere effetti positivi intermedi contribuendo alla realizzazione tempestiva di più progetti rispetto al regime di mantenimento dell'attuale situazione. I cittadini sarebbero potenzialmente interessati alla possibilità limitata di mettere in discussione la necessità di un progetto nelle procedure di rilascio delle autorizzazioni. Si prevede che gli impatti sull'ambiente non aumenteranno molto nel nuovo regime rispetto a quello attuale, nell'ipotesi di un completamento anticipato dei progetti. Dalla adeguata consegna del progetto sono attesi forti effetti positivi sugli obiettivi climatici. Aumenterà la certezza degli investitori e ciò contribuirà positivamente alla sostenibilità dei progetti. Per quanto riguarda i costi amministrativi, la riduzione delle risorse necessarie per la gestione di un dato numero di progetti è stimata a circa il 3% per i promotori e al 12% per le autorità.

OPZIONE A.2: Norme sull'organizzazione e la durata del processo di rilascio delle autorizzazioni (opzioni secondarie A.2.1b "sportello unico completo" e A.2.2.c "limite temporale di 4 anni")

L'effetto di questa opzione dovrebbe essere forte e positivo, consentendo alla grande maggioranza dei progetti di essere realizzata in tempo. Il numero di progetti realizzati in tempo sarebbe superiore rispetto all'opzione A.1, ma non tutti i PIC otterrebbero la priorità. L'opzione migliorerebbe notevolmente le condizioni di partecipazione dei cittadini al processo decisionale in quanto l'autorità principale e/o i promotori dovrebbero assicurare una consultazione preventiva. I costi di adeguamento sarebbero superiori rispetto all'opzione A.1. Si prevede inoltre che gli effetti positivi sui costi amministrativi saranno più rilevanti in questa opzione politica, con un risparmio di costi amministrativi del 26%.

OPZIONE A.3 Istituzione di un regime di interesse comune europeo e norme sull'organizzazione e la durata del processo di rilascio dell'autorizzazione

L'effetto globale di questa opzione, che combina gli effetti delle opzioni A.1 e A.2, è considerato il più positivo di tutte le opzioni, in quanto porterebbe al completamento puntuale di quasi tutti i progetti necessari entro il 2020, a condizione che vengano attuate misure appropriate in materia di regolamentazione e di finanziamento. Si prevede che gli effetti ambientali, gli effetti sociali sull'occupazione e gli effetti economici sul PIL siano più forti nell'ambito di questa opzione politica perché tutti i progetti saranno completati, mentre il risparmio dei costi amministrativi sarebbe pari al 31%.

Il risultato di questa analisi è che l'opzione A.3 è l'opzione preferita.

4.2. Misure di regolamentazione

OPZIONE B.1: Ripartizione dei costi

La ripartizione dei costi ex ante consentirebbe alcuni investimenti per i quali non sarebbe possibile alcuna ripartizione dei costi sostenibile nella situazione invariata, con effetti distributivi e sociali sui partecipanti al mercato e sui consumatori finali. Sono attesi effetti amministrativi limitati, con l'obbligo per le autorità nazionali di regolamentazione (NRA) di cooperare con altri e con i GST di diversi Stati membri.

Gli effetti della *ripartizione dei costi ex ante con possibilità di adattamento ex post* sarebbero diversi soltanto negli effetti economici e distributivi finali. Mentre tale allocazione renderebbe

più precisa la ripartizione, creerebbe un rischio di riduzione delle entrate per i GST e gli investitori esterni. L'applicazione potrebbe innescare ulteriori costi amministrativi, poiché i GST e le NRA potrebbero dover rivalutare i benefici e rinegoziare la ripartizione dei costi.

Di conseguenza, l'opzione secondaria B.1.b è l'opzione secondaria preferita.

OPZIONE B.2: Incentivi agli investimenti

Gli incentivi per i PIC con maggiori rischi creerebbero un effetto economico positivo per la consegna delle infrastrutture, riconoscendo le sfide poste da alcuni investimenti. L'impatto finanziario di un addizionale di questo tipo sulle tariffe di rete resterebbe molto limitato, dato il basso volume previsto di investimenti ammissibili, il limitato impatto amministrativo e la bassa quota complessiva dei costi di trasmissione sui prezzi finali dell'energia.

Le *sanzioni e le misure di esecuzione per i PIC*, forzando i GST a consegnare i progetti prioritari concordati, potrebbero potenzialmente aumentare l'assistenza sociale a livello di UE. Tali misure richiederebbero il conferimento di nuovi poteri alle NRA. Le misure potrebbero innescare anche una forte opposizione dei GST, perché l'impatto economico potrebbe essere negativo, sia a causa di minori entrate attraverso le sanzioni in caso di mancata consegna, o a causa di ulteriori rischi non coperti assunti in caso di consegna del progetto. Il valore aggiunto di un simile regime obbligatorio rispetto a un regime basato sugli incentivi sembra quindi limitato.

Di conseguenza, l'opzione secondaria B.2.a è quella preferita.

OPZIONE B.3: Ripartizione dei costi ex-ante e incentivi correlati ai rischi per i PIC

Questa opzione sarebbe l'opzione preferita, in quanto coniugherebbe gli effetti positivi di entrambe le opzioni secondarie preferite e consentirebbe di coprire il maggior numero di PIC.

4.2. Finanziamento

OPZIONE C.1: Strumenti di condivisione del rischio

L'introduzione di strumenti di condivisione del rischio potrebbe migliorare l'accesso al capitale e a nuove fonti di finanziamento e al capitale di rischio (ad esempio obbligazioni o garanzie) a condizioni più adatte, migliorando la sostenibilità commerciale dei progetti a favore di una decisione di investimento positiva. Tale sostegno comporterebbe una spesa inferiore per il bilancio pubblico rispetto alle sovvenzioni dirette, con un elevato effetto moltiplicatore (fino a 25). Questa opzione richiede una cooperazione con le istituzioni finanziarie che riduce gli oneri amministrativi della Commissione.

OPZIONE C.2: Strumenti di capitale di rischio

La fornitura di azioni si tradurrebbe in un impatto molto positivo sulla capacità finanziaria e sulla capacità di attirare nuovi investitori. Fornendo assistenza ai progetti nella loro fase iniziale, verrebbe accelerato l'iter dei progetti maturi, soprattutto se sono più complessi, innovativi e coinvolgono un gran numero di parti interessate. Si potrebbe prevedere un forte effetto leva del bilancio comunitario con un fattore moltiplicatore compreso tra 1 e 10. Se gli investimenti sono affidati a un istituto finanziario, ciò creerà notevoli esigenze di risorse all'interno di queste istituzioni finanziarie.

OPZIONE C.3: Sovvenzioni per la costruzione del progetto

Le sovvenzioni eserciterebbero considerevoli impatti positivi economici e sociali, sostenendo la fornitura di PIC che non sarebbero sviluppati solo tramite le forze di mercato o la regolamentazione, attenuando al contempo l'effetto sulle tariffe della rete. L'intervento delle sovvenzioni sarebbe destinato ai PIC particolarmente importanti per il raggiungimento degli obiettivi di politica energetica e climatica 2020 e per il mercato interno e la sicurezza dell'approvvigionamento dell'Unione. L'impatto amministrativo sarà direttamente correlato al numero di progetti e al bilancio dell'UE disponibile per sostenerli.

OPZIONE C.4: Combinazione di sovvenzioni, condivisione del rischio e strumenti di capitale di rischio

Questa opzione riunisce le opzioni C.1, C.2 e C.3, pertanto cumulerebbe gli impatti positivi delle singole opzioni. Tuttavia l'offerta di una serie di strumenti basati sul mercato (C.1 e C.2) e di un sostegno finanziario diretto (C.3) condurrà anche a sinergie e incrementi di efficienza, in quanto sarà possibile fornire in modo flessibile la soluzione più conveniente per i rischi specifici di progetto.

Di conseguenza, l'opzione C.4 è quella preferita. Essa riflette le proposte riguardanti il futuro bilancio dell'UE, nella forma elaborata dalla Commissione europea il 29 giugno 2011 e rispecchia in pieno la proposta del meccanismo per collegare l'Europa.

6) Confronto tra opzioni e conclusioni finali della valutazione d'impatto

Come risultato dell'analisi, la valutazione d'impatto presenta **una serie di opzioni preferite**: 1) istituzione di un regime di interesse comune europeo, sportello unico completo e limite temporale di 4 anni per progetti di interesse comune; 2) ripartizione dei costi transfrontalieri ex ante e incentivi di rischio specifici per i PIC e 3) una combinazione di sovvenzioni e di strumenti di condivisione del rischio e di capitale di rischio. **Nessuna di esse è in grado da sola di fornire i necessari investimenti**, il che richiede il coordinamento di un'azione politica per le opzioni preferite.

Nel complesso, gli effetti negativi sull'ambiente, sui singoli cittadini e sulle tariffe saranno ampiamente compensati dai benefici attesi dal completamento delle reti transeuropee. Ciò permetterà all'UE di raggiungere gli obiettivi energetici e climatici convenuti a livello di UE, in particolare la quota del 20% di energie rinnovabili e la riduzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020. Un'infrastruttura adeguata favorirà anche la piena integrazione del mercato energetico interno dell'energia e del gas, creando così nuove opportunità per l'ottimizzazione e l'efficienza del sistema, la concorrenza e la scelta per il consumatore finale, ed esercitando quindi un effetto complessivo di riduzione dei prezzi dell'energia. Inoltre, il pacchetto di misure renderà le nostre forniture energetiche più sicure, disponendo una diversificazione delle fonti, dei percorsi e delle controparti e aumentando la stabilità del sistema, ma anche migliorando la sicurezza e la resistenza delle nostre reti al clima.

Tutto ciò contribuirà al notevole effetto positivo complessivo sul PIL e sull'occupazione già individuato nella valutazione d'impatto 2010 (+0,42% di crescita e 410 000 posti di lavoro aggiuntivi rispetto allo scenario di base nel periodo 2011-2020).

La tabella seguente riassume gli effetti di tutte le opzioni principali e secondarie.

Opzioni	Effetti sociali ed economici	Effetti ambientali	Altri effetti
A.1	+	=	Fattibilità giuridica: -
A.2	++	+	Fattibilità giuridica: -
A.3	+++	++	Fattibilità giuridica: -
B.1	++	+	Amministrativo: -
B.2	++	+	Effetto sulle tariffe: -
B.3	+++	++	Effetto amministrativo e sulle tariffe: -
C.1	+++	+	
C.2	++	+	Amministrativo: -
C.3	+++	++	Amministrativo: -
C.4	+++	++	Amministrativo: - Tariffe: +
A.3 e B.3 e C.4	+++	+++	Giuridico, amministrativo: - Tariffe: +

Sintesi degli effetti (= equivalente al valore iniziale; miglioramento da + a +++ rispetto al valore iniziale; peggioramento da - a - - - rispetto al valore iniziale)