



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.10.2000
COM(2000) 631 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

L'approvvigionamento petrolifero dell'Unione europea

Indice

I. La situazione attuale	3
1. Prezzo del greggio	4
2. Margini di raffinazione e di distribuzione	6
3. Imposizione dei prodotti petroliferi	7
II. Prospettive a medio e a lungo termine	7
1. Cifre chiave	7
2. Fattori determinanti da considerare	9
a) Ambiente	9
b) Sicurezza dell'approvvigionamento	10
i. Contesto geopolitico	10
ii. Le riserve strategiche	11
- Ruolo dell'Agenzia internazionale per l'energia	11
- Gli strumenti dell'Unione europea	12
- La « <i>Strategic Petroleum Reserve</i> » degli Stati Uniti	13
III. Interventi possibili	13
1. Rapporti con i paesi produttori	13
2. La politica di concorrenza delle attività petrolifere a valle (raffinazione-distribuzione)	14
3. Utilizzo degli strumenti fiscali per i prodotti petroliferi	14
4. Riequilibrio tra le modalità di trasporto	15
5. Riduzione dell'intensità petrolifera dell'economia europea	17
IV. Elementi per una strategia	18
Allegati	20

I. LA SITUAZIONE ATTUALE

Il prezzo del petrolio ha raggiunto nelle ultime settimane un livello storico dai tempi della guerra del Golfo. L'aumento registrato dall'inizio del 1999 ha aperto un dibattito sulle tre componenti dei prezzi al consumo pagati dai consumatori europei: **1) prezzo del petrolio greggio; 2) margini di raffinazione e di distribuzione; 3) imposizione dei prodotti petroliferi.**

Questo forte rialzo dei prezzi parte, evidentemente, dal mercato del petrolio greggio ed è essenzialmente la conseguenza della **politica di restrizione della produzione messa in atto dai paesi dell'OPEC**, vale a dire della decisione di stabilire quote di produzione, che a sua volta è stata determinata dal livello estremamente basso dei prezzi nel 1998. Anche la forte crescita della domanda ha svolto un ruolo importante, come pure, ma in misura minore, la debolezza dell'euro rispetto al dollaro. Al di là di queste considerazioni, occorre valutare anche le altre componenti del prezzo per individuare eventuali margini di manovra a tali livelli.

In questo contesto è necessario prestare attenzione anche all'impatto che il rialzo in questione e la nuova fluttuazione dei prezzi del petrolio avranno sulla crescita e sull'inflazione all'interno dell'Unione europea. Se il prezzo del petrolio rimarrà attorno ai 30 USD/barile fino alla fine dell'anno, l'effetto negativo dell'aumento dei prezzi sulla crescita sarà dello 0,3% per il 2000 e dello 0,5% per il 2001. Il rialzo dei prezzi farebbe aumentare l'inflazione dell'1%. Una parte di queste ripercussioni era già stata inclusa nelle previsioni di primavera, ma le conseguenze finali dipenderanno dall'effetto congiunto del prezzo del petrolio e delle altre componenti della crescita e dell'inflazione. L'impatto dell'aumento dei prezzi è comunque più significativo per i paesi in via di sviluppo, la cui economia dipende maggiormente dal petrolio.

Anche se l'aumento dei prezzi è preoccupante, è comunque opportuno relativizzare i termini della questione. Prendendo in esame il lungo periodo si può infatti constatare che i prezzi, al lordo delle imposte, hanno raggiunto livelli più elevati nel corso degli ultimi vent'anni. Nel 1981, ad esempio, il prezzo del gasolio e della benzina era, rispettivamente, di 1092 e 1510 euro/1000 litri (prezzi costanti al 2000) rispetto ai 908 e ai 1132 di oggi. Il gasolio, al netto delle imposte, raggiungeva i 675 euro/1000 litri rispetto ai 372 euro del 2000. In Francia, ad esempio, il **prezzo pagato dai consumatori** (in valuta costante) **al distributore nel 2000 è, in media, pari a 6,6 FRF, contro i 5,9 FRF del 1990 e i 7,3 FRF del 1985.** D'altro canto si rileva che il consumo di carburante per chilometro percorso è in diminuzione strutturale da anni.

Il problema principale che l'Unione affronta dal 1997 è l'estrema fluttuazione dei prezzi. La caduta del prezzo del barile a 10 USD, l'aumento della domanda e il rilancio del cartello dell'OPEC hanno determinato un'improvvisa inversione dell'andamento dei prezzi. Al contempo, l'aumento eccessivo dei prezzi registrato nel 2000 può esercitare una pressione troppo forte su alcuni settori economici, con un conseguente deterioramento del clima economico.

La riduzione della crescita economica dovuta all'aumento del prezzo del petrolio si riflette anche sull'occupazione. Tuttavia, per il 2000 e per il 2001 la Commissione prevede un incremento netto dell'occupazione e una riduzione della disoccupazione in base alle previsioni economiche molto favorevoli, nonostante il sensibile aumento del costo del petrolio.

L'Unione europea è dunque risultata vulnerabile all'aumento del prezzo del petrolio degli ultimi mesi e questa situazione ribadisce la necessità di disporre di una politica di riduzione della forte dipendenza energetica delle nostre economie. La stabilità e la prevedibilità dei prezzi dei carburanti potrebbero pertanto risultare vantaggiose sia dal punto di vista economico che ambientale.

1. Prezzo del greggio

Se si escludono brevi momenti di pausa nel mese di aprile e verso la fine di luglio, il prezzo del greggio **non sembra voler scendere sotto i 30 USD** (per un barile di petrolio «Brent» del Mare del Nord): questo livello era stato raggiunto nel febbraio del 2000, dopo un periodo continuativo di calo dal dicembre del 1998, quando aveva toccato la soglia minima di 10 USD al barile.

La leggera flessione del prezzo del petrolio che si è registrata dopo la decisione degli Stati Uniti di sbloccare una parte molto esigua delle loro scorte (pari a due giorni di consumo) va interpretata con prudenza: i fattori psicologici e speculativi che determinano la fluttuazione dei prezzi sono altrettanto importanti della realtà fisica dell'equilibrio tra domanda e offerta.

La causa principale del triplicarsi dei prezzi verificatosi nel corso del 1999 e nella prima metà del 2000 va ricercata nelle restrizioni della produzione decise e messe in atto da un gruppo di paesi produttori (OPEC e alleati occasionali). La posizione dell'OPEC come cartello smentiva, in quell'occasione, un'opinione ampiamente diffusa dalla **metà degli anni '80 in poi, e cioè che si trattasse di un cartello solo di nome e che fossimo entrati in una fase di stabilità e di riduzione dei prezzi che rifletteva la realtà di un mercato ormai concorrenziale.**

La forte caduta dei prezzi registrata nel 1998, che avevano toccato i 10 USD con la prospettiva di scendere ulteriormente a 5 USD, ha invece contribuito, contrariamente all'opinione diffusa, a riaccendere la solidarietà tra i paesi membri dell'OPEC - che pure hanno interessi strutturalmente divergenti sul lungo periodo - e alcuni altri paesi produttori.

Il contesto economico era inoltre estremamente favorevole. Con il prezzo del barile sprofondata a 10 USD alla fine del 1998, **le società petrolifere hanno visto diminuire drasticamente i propri utili.** I progetti di trivellazione e messa in produzione avviati in alcune regioni al di fuori dei paesi OPEC con costi di produzione elevati, come gli Stati Uniti, il Mare del Nord o il bacino del Mar Caspio, hanno accusato un improvviso calo.

La **crisi finanziaria russa**, incentivata dal calo dei profitti derivanti dall'esportazione di petrolio greggio, e l'aumento del deficit pubblico dell'Arabia Saudita e di alcuni altri paesi grossi produttori di petrolio hanno costituito ulteriori e preoccupanti elementi di instabilità.

La restrizione delle quote di produzione imposta dall'OPEC in un contesto caratterizzato dalla vivacità della domanda ha fatto sì che, all'inizio del 2000, le scorte di petrolio fossero particolarmente esigue ed ha rappresentato la componente "fisica" del rialzo dei prezzi.

Sul piano **geopolitico** si devono rilevare altri fattori, senza che si possa peraltro definirne con precisione l'influenza sul comportamento dei paesi dell'OPEC: **le recenti difficoltà**

nel processo di pace in Medio Oriente, l'embargo nei confronti dell'Iraq e l'incertezza dell'evoluzione della situazione in Iran e in Libia.

Infine, sul piano finanziario, non si può ignorare l'effetto dei **movimenti speculativi** determinati dalla moltiplicazione delle transazioni "cartacee" sui mercati a termine (International Petroleum Exchange di Londra e New York Mercantile Exchange negli Stati Uniti).

Grazie a una parte di questi fattori l'OPEC può mantenere - e presumibilmente continuerà a farlo nei prossimi uno o due anni - un certo controllo del mercato e ad esercitarvi una certa pressione con una politica di produzione che manterrà le scorte a livello basso nei paesi consumatori. Lo **sviluppo della produzione non OPEC** - in particolare nel bacino del Mar Caspio -, che reagisce con ritardo al movimento dei prezzi, potrebbe tuttavia **complicare nel tempo i calcoli dell'OPEC**, come è avvenuto dopo le crisi petrolifere degli anni '70.

Un elemento importante in questa situazione è la decisione dell'OPEC di introdurre un concetto di **fascia di prezzi imperniato attorno ad un «obiettivo» di 25 USD al barile**, con un minimo di 22 USD e un massimo di 28 USD (sulla base del barile paniere OPEC). Se il prezzo OPEC dovesse scendere al di sotto dei 22 USD per dieci giorni consecutivi o superare il tetto dei 28 USD per oltre venti giorni consecutivi, i paesi membri hanno deciso di consultarsi per ritoccare le quantità di petrolio prodotte; le consultazioni dovrebbero comportare un intervento sul mercato fino a ridurre o aumentare la produzione di 500 000 barili al giorno (1 milione di barili al giorno = 50 milioni di tonnellate l'anno). Il fatto saliente dell'accordo è rappresentato dal sostegno dell'Arabia Saudita che poco tempo prima preferiva ancora una fascia di prezzi compresi tra i 20 e i 25 USD al barile per il petrolio «Brent», cioè quasi 4 USD in meno rispetto alla «fascia dei prezzi OPEC».

In effetti il **«prezzo ideale» per i paesi produttori** deve rappresentare un compromesso tra la loro volontà di aumentare al massimo i profitti a breve termine e la necessità di farsi carico degli effetti negativi che prezzi troppo elevati comporterebbero per gli stessi profitti a più lunga scadenza (sviluppo della produzione non OPEC e delle energie alternative, flessione della domanda). Poiché tra le situazioni dei vari paesi produttori si registrano differenze oggettive (cfr. anche il punto II.2.b), questo «prezzo ideale» è necessariamente diverso per le diverse categorie di produttori; la scelta della forcilla rappresenta dunque, in qualche modo, un **compromesso imperfetto** (il «prezzo ideale» si colloca infatti vicino alla soglia massima per alcuni e minima per altri).

Non si tratta comunque di un meccanismo automatico e la sua efficacia nello stabilizzare i prezzi è molto relativa. Occorre inoltre sottolineare che «dosare» la produzione per raggiungere un obiettivo a livello di prezzi è un esercizio estremamente pericoloso, per non dire impossibile. L'OPEC è sempre restia a decidere un aumento sensibile delle quote di produzione che farebbe scendere i prezzi come successe alla fine del 1997 (questa preoccupazione è stata del resto sottolineata alla fine di luglio dal ministro per il petrolio del Venezuela). Per concludere si può pertanto affermare che, seppure l'accordo raggiunto su questo meccanismo dovrebbe consentire di evitare che il prezzo superi stabilmente i 35 USD al barile, d'altra parte non garantisce una stabilizzazione al prezzo di 25 USD fissato come obiettivo, nemmeno a lungo andare.

Tutto sembra indicare che ci stiamo dirigendo verso una situazione in cui **il prezzo del petrolio non tornerà più ai livelli registrati diciotto mesi fa e rimarrà molto stabile**

nei prossimi mesi, in un contesto geopolitico che si profila estremamente delicato per le difficoltà del processo di pace in Medio Oriente, la fragilità delle economie di alcuni piccoli paesi produttori e la difficoltà del processo di riforma avviato in Russia.

La nostra economia e le nostre politiche dovranno pertanto adeguarsi a questa nuova realtà.

La Commissione ritiene che si dovrebbe puntare ad una stabilità dei prezzi del petrolio ad un livello che non sia eccessivamente elevato né eccessivamente basso e che possa essere sostenibile sul lungo periodo, rispondendo alle esigenze dei paesi produttori e dei paesi consumatori.

2. Margini di raffinazione e di distribuzione

La domanda classica che l'automobilista si pone di fronte ad un'impennata dei prezzi al distributore è **se l'aumento corrisponda effettivamente all'aumento del prezzo del greggio**. Come si può rilevare da uno dei grafici inseriti in allegato che compara l'evoluzione del prezzo medio della benzina nell'Unione europea con il prezzo del petrolio «Brent», la risposta è affermativa fino al marzo del 2000. Si può infatti constatare che nel 1999 c'era una stretta correlazione tra l'evoluzione dei due prezzi, con un leggero ritardo nell'aumento del prezzo della benzina rispetto a quello del greggio. A partire dal marzo del 2000 si comincia invece a notare una divergenza e nella primavera del 2000 il prezzo della benzina evolve in maniera sfavorevole rispetto al prezzo del greggio. Di recente, **i margini di raffinazione hanno raggiunto livelli mai registrati dopo la guerra del Golfo**. È tuttavia opportuno segnalare che le politiche d'integrazione verticale condotte dalle società nazionali di vari paesi produttori, soprattutto in Medio Oriente, e l'apertura del mercato dell'Unione europea, hanno favorito l'impiantarsi di tali società nei settori dello stoccaggio e della distribuzione dei prodotti petroliferi. Approfittando di prezzi di trasferimento preferenziali a monte, i margini di queste società potrebbero essere nettamente più rilevanti di quelli di società concorrenti che si riforniscono sul mercato.

Ma il dato più importante da sottolineare è che **la comparazione dei prezzi al consumo dei prodotti petroliferi, al netto di imposte e accise, mette in luce sensibili differenze tra i vari Stati membri**. Ad esempio, a fine maggio il prezzo al netto di imposte e accise della benzina «Euro super 95» era pari a 452 €/1000 litri nei Paesi Bassi contro i 344 € nel Regno Unito (e i 346 € in Francia), con una differenza del 31%. Per quanto preoccupanti, divergenze simili si registravano già prima dell'attuale impennata dei prezzi e non si può dunque riscontrare alcun nesso causale con quest'ultima.

Nel corso delle indagini condotte di recente nell'ambito dell'applicazione del regolamento comunitario sul controllo delle concentrazioni, i servizi della Commissione hanno esaminato la situazione della concorrenza nel settore della distribuzione dei carburanti in alcuni Stati membri. Dall'esame è emerso che, **anche se alcuni elementi dei costi possono variare da uno Stato membro all'altro, differenze di prezzo come quelle registrate si giustificano soltanto con l'esistenza di una situazione di oligopolio e con l'assenza di concorrenza nel settore della distribuzione**. A titolo esemplificativo, gli automobilisti francesi e britannici beneficiano della concorrenza della distribuzione non specializzata (super e ipermercati).

Partendo da una simile diagnosi, è naturale chiedersi se **la normativa sulla concorrenza sia stata infranta o meno e, in particolare, se esistano eventuali cartelli (intese sui prezzi)**. Le autorità nazionali di alcuni Stati membri hanno avviato una serie di indagini in

merito: in Italia e in Svezia le autorità responsabili in materia di concorrenza hanno imposto sanzioni nei confronti delle società petrolifere.

3. Imposizione dei prodotti petroliferi

Il prezzo finale dei prodotti petroliferi (il cosiddetto prezzo al consumatore) comprende **una parte consistente di imposte**, che si possono distinguere in accise, cioè diritti *specifici* (fissi), e IVA che rappresenta un diritto *ad valorem* (cioè proporzionale al prezzo di vendita del prodotto).

La percentuale del prezzo dei prodotti petroliferi rappresentata dalle imposte varia sensibilmente da un paese all'altro: così, **le accise per il gasolio per trasporto** variano tra i **245 euro** per 1000 litri in Portogallo e i **777 euro** per 1000 litri nel Regno Unito rispetto ad un minimo di 245 euro. **Si può pertanto stimare che il carico fiscale totale per i carburanti costituisca il 50-60% del prezzo finale per i paesi che impongono meno imposte (Spagna, Grecia, Lussemburgo e Portogallo) ma raggiunge il 75% nel Regno Unito.**

Il forte aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi ha d'altronde comportato un aumento del carico fiscale. Questo effetto «valanga» è semplicemente legato al fatto che l'IVA è calcolata in percentuale del prezzo di vendita del prodotto. **Per il consumatore il rialzo dei prezzi** dei prodotti petroliferi **si ripercuote pertanto immediatamente attraverso l'IVA** e per questo motivo è facilmente percepibile. **Le accise fungono invece da ammortizzatori** in caso di variazione dei prezzi, visto che sono espresse in funzione della quantità.

II. PROSPETTIVE A MEDIO E A LUNGO TERMINE

1. Cifre chiave

Vista la crescita demografica (8 miliardi di abitanti nel 2020 e 10 miliardi nel 2050) e un tasso annuo di crescita dell'economia mondiale che si prevede toccherà il 3,5% nei prossimi vent'anni, **la domanda di energia a livello mondiale dovrebbe passare dai 9,3 miliardi di tonnellate equivalenti di petrolio (tep) del 2000 a 15 miliardi nel 2020.**

Nel 2020 il consumo mondiale di petrolio dovrebbe attestarsi attorno ai **115 milioni di barili al giorno**, rispetto ai **circa 77 milioni di barili al giorno del 2000**, con un aumento del 50%.

L'OPEC dovrebbe soddisfare il 50% di tale domanda, con una produzione dell'ordine di **55 milioni di barili al giorno** rispetto ai 32 milioni di barili al giorno del 2000. La disponibilità dell'OPEC a produrre è motivata da costi di produzione che continueranno ad essere estremamente vantaggiosi anche se i prezzi saranno bassi. Va sottolineato che attualmente **il costo medio della produzione OPEC è pari a 2 USD al barile**. Margini di profitto rilevanti rappresenteranno pertanto un incentivo a cui sarà difficile resistere.

Per quanto riguarda la produzione non OPEC, il cui **costo medio è attualmente di 5 USD al barile ma il cui costo marginale supera i 10 USD**, il volume di produzione **dipenderà strettamente dall'evoluzione dei prezzi, visto che le riserve continueranno ad essere ingenti**. Alcune regioni di produzione petrolifera in Russia o nel bacino del Mar Caspio rivestono un'importanza tutta particolare per l'Unione europea in tal senso: **si stima infatti che con un prezzo del petrolio greggio fissato attorno ai 20 USD**

dovrebbe essere possibile **garantire investimenti** a livello di produzione nelle regioni non OPEC aumentando la domanda nei prossimi vent'anni.

L'Unione europea dipende, e continuerà a dipendere, in maniera rilevante dalle importazioni. Questa tendenza sarà ancora più accentuata, visto che la dipendenza dall'energia passerà dal 50% del 2000 a circa il 70% nel 2020. Il consumo energetico, che attualmente supera i 1 400 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (tep), è così suddiviso: 16% combustibili fossili, 42% petrolio, 21% gas naturale, 15% energia nucleare e 6% fonti di energia rinnovabili.

Se l'attuale tendenza prosegue e senza una politica forte volta ad aumentare l'efficienza energetica, a promuovere le fonti di energia rinnovabili e ad apportare cambiamenti strutturali nei settori a più alto consumo energetico, **il consumo interno lordo di petrolio dell'Unione europea aumenterà sensibilmente** - dai 12 milioni di barili al giorno (600 milioni di tep) del 2000 ai 13,2 milioni di barili al giorno (660 milioni di tep) previsti per il 2020 -, **anche se ad una velocità quattro o cinque volte inferiore rispetto alla domanda mondiale**. A questo proposito è opportuno sottolineare che **il 93% di tale aumento dovrebbe essere determinato dal settore dei trasporti**. L'Unione europea (con 2,6 milioni di barili al giorno) più la Norvegia (con 3 milioni di barili al giorno) nel 2020 dovrebbero produrre circa 6 milioni di barili al giorno rispetto ai 7 milioni di barili al giorno del 2000. In previsione dell'allargamento dell'Unione europea, il rapporto produzione-consumo dovrebbe peggiorare sensibilmente, visto che nessuno dei paesi candidati, esclusa la Romania, produce petrolio.

Per quanto riguarda la configurazione del consumo finale di petrolio nell'Unione europea (1995: 4023 milioni di tep, 2020: 487 milioni di tep) **solo il settore dei trasporti dovrebbe sperimentare un aumento significativo del consumo, passando dai 270 milioni di tep del 2000 ai 348 milioni di tep nel 2020**. Questo settore dovrebbe inoltre rappresentare il 71% della domanda finale di petrolio, rispetto al 7% dell'industria, all'8% del terziario e al 14% del settore residenziale. Sotto il profilo dei consumi intermedi di petrolio nel settore dell'elettricità (1995: 75 milioni di tep, 2020: 49 milioni di tep) le centrali termiche consumeranno, nel 2020, solo il 7% del nostro approvvigionamento; i consumi non energetici (1995: 80 milioni di tep, 2020: 92 milioni di tep), e soprattutto la petrolchimica, dovrebbero rappresentare infine il 14% del consumo interno lordo.

Nel settore dei consumi domestici si riscontra un importante potenziale di sostituzione a vantaggio del gas naturale. Il principio attualmente in vigore di una certa indicizzazione dei prezzi del gas naturale rispetto al petrolio in mancanza di una vera concorrenza nella fornitura del gas può ripercuotersi sui consumatori attraverso le tariffe dell'energia elettrica e del gas naturale. Accelerare la realizzazione del mercato interno del gas naturale è dunque un obiettivo di capitale importanza sotto quel profilo.

Infine, per evitare che l'approvvigionamento a monte si concentri eccessivamente su alcuni paesi esportatori, e dunque per rafforzare nel tempo la concorrenza, è opportuno mettere in evidenza il ruolo sempre più importante che dovrebbe assumere il **gas naturale liquefatto** (GNL). Un'evoluzione di questo tipo dipenderà, tuttavia, dalle economie di scala che sarà possibile realizzare in questo settore e dall'introduzione di nuove tecnologie, soprattutto nel settore dei trasporti.

Il settore dei trasporti su strada ha notevoli potenzialità di sostituzione. A breve e medio termine si passerà a rilanciare l'automobile elettrica attraverso **l'automobile elettrica ibrida**, l'utilizzo, per il parco veicoli aziendali, del gas naturale per veicoli (GNV) che presenta innegabili vantaggi ambientali e, per tutti i veicoli, dei **biocarburanti**. Sarà tuttavia necessario verificare che il ciclo energetico globale e il bilancio delle emissioni dei

gas di serra vengano presi in attenta considerazione prima di adottare la tecnologia più adatta e le conseguenti soluzioni in termini di combustibili. I biocarburanti, ad esempio, consentono di economizzare sui prodotti petroliferi, ma il loro bilancio energetico è ancora sfavorevole: i costi di produzione sono infatti relativamente elevati e ciò impone che si continui la ricerca e la sperimentazione affinché, nel tempo, costi di produzione inferiori possano competere con l'inevitabile aumento dei costi del petrolio. Infine, prospettive incoraggianti riguardano anche l'impiego diretto dell'idrogeno come carburante di sostituzione o indiretto attraverso le pile a combustibile.

2. Fattori determinanti da considerare

a) Ambiente

L'Unione europea si è prefissata l'obiettivo di ridurre **dell'8%** le emissioni dei gas a effetto serra nell'ambito del **protocollo di Kyoto** rispetto ai valori registrati nel 1990. Nel 2020 le emissioni di CO₂ derivanti dal consumo dei prodotti petroliferi rappresenteranno oltre il 50% delle emissioni complessive.

Nel settore dei **trasporti** dovrebbe verificarsi **un aumento** particolarmente sostenuto **delle emissioni**, che, sulla base di uno scenario non volontaristico, nel 2010 dovrebbe toccare **il 35% in più rispetto ai valori del 1990**. Questo diventa dunque il settore prioritario in cui concentrare gli interventi.

La problematica del settore non si limita, d'altronde, alla sola questione delle emissioni di CO₂ e del cambiamento climatico ma riguarda anche l'inquinamento atmosferico causato da altre emissioni nocive, soprattutto in ambiente urbano.

Prendendo in considerazione tutti gli effluenti gassosi, ai trasporti sono imputabili il 12% delle emissioni di SO₂, il 69% delle emissioni di ossido di azoto, il 64% delle emissioni di monossido di carbonio, il 49% delle emissioni di composti organici volatili e il 33% delle particelle.

Pur essendo estremamente difficile quantificare precisamente **le esternalità negative connesse con i trasporti**, si può ritenere che i settori principali in cui urge l'intervento delle autorità pubbliche riguardano **principalmente l'utilizzo delle automobili in ambiente urbano e il trasporto merci su strada a lunga distanza**.

Il notevole impegno richiesto nel settore nell'ambito del protocollo di Kyoto impone misure radicali riguardo alla scelta delle modalità di trasporto e tutte le politiche in merito comporteranno, naturalmente, una riduzione del consumo dei prodotti petroliferi.

I **crescenti vincoli ambientali riguardanti le specifiche dei prodotti petroliferi** e la diversa struttura della domanda di carburante richiedono **consistenti programmi di investimento nell'industria della raffinazione**, che dovrebbero riflettersi in un aumento molto moderato dei prezzi dei prodotti per il consumatore, soprattutto nel settore dei trasporti.

Infine, **le catastrofi legate al trasporto marittimo** dei prodotti petroliferi, l'ultima delle quali in termini di tempo ha visto come protagonista la petroliera "Erika", hanno spinto l'Unione europea a prevedere una normativa più severa in materia di norme sulle navi.

b) Sicurezza dell'approvvigionamento

i. Contesto geopolitico

La **dipendenza dell'Unione europea** dalle importazioni di petrolio è già particolarmente elevata, visto che nel 2000 si attesta sul 75% dell'approvvigionamento petrolifero complessivo, ma dovrebbe aumentare ancora fino al **2020, quando dovrebbe raggiungere l'85%**. Nel 1999 il **43% delle forniture di petrolio proveniva dai paesi dell'OPEC** e, di questo, il 30% dalla regione del Golfo Persico.

Oltre il **70% delle riserve mondiali** di petrolio si trova nei paesi dell'**OPEC**; nel 2020 il 40% della produzione mondiale arriverà dalla regione del Golfo Persico.

I recenti avvenimenti che hanno caratterizzato il mercato petrolifero tendono a dimostrare che, anche se l'OPEC è a volte ritenuta un cartello debole e scarsamente omogeneo, per il momento prevalgono le forze centripete, nonostante possa sembrare che, nell'ambito delle decisioni adottate almeno negli ultimi due anni, **nel dibattito pesi l'influenza dell'Arabia Saudita, del Venezuela, dell'Iran e del Kuwait**. Gli interessi e i vincoli imposti dagli Stati sovrani che compongono l'OPEC sono molteplici e complessi, in gran parte divergenti tra loro e addirittura contraddittori.

Se da un lato, ad esempio, alcuni membri sono a favore del massimo aumento dei prezzi a breve termine a causa delle scarse riserve di cui dispongono, di una notevole capacità di assorbimento degli utili derivanti dal petrolio e di un elevato grado di utilizzo delle capacità produttive o ancora di un PIL relativamente basso, come accade per paesi come l'Algeria, il Venezuela o l'Iran, altri, come l'Arabia Saudita o altri produttori del Golfo Persico, preferiscono moderare i prezzi a più lungo termine perché dispongono di ingenti riserve, hanno una scarsa capacità di assorbimento e spesso capacità produttive in eccesso; per questi motivi desiderano evitare il passaggio ad energie di sostituzione e conservare sia la posizione dominante del petrolio nel contesto energetico mondiale a medio e a lungo termine sia le proprie quote di mercato.

Sulla base di queste riflessioni si può dedurre che non è stato casuale che il Venezuela sia stato uno dei paesi promotori della riduzione delle quote di produzione all'inizio del 1999, quando il prezzo del barile di greggio era di circa 10 USD al barile, che l'Iran e l'Algeria siano stati particolarmente reticenti all'allentamento delle quote deciso dall'OPEC nel marzo del 2000 e, ancora, che l'Arabia Saudita abbia messo discretamente sul mercato quantitativi supplementari per calmierare i prezzi.

Agli sviluppi osservati non sono del resto estranei anche **fattori geopolitici**. Le divergenze in seno all'OPEC già emerse durante la guerra del Golfo e le tensioni al suo interno sull'embargo nei confronti dell'Iraq, le incertezze degli sviluppi in Iran e in Libia e la posizione comune dei paesi arabi sul conflitto israelo-palestinese sono tutti elementi che non facilitano certamente il buon funzionamento del mercato petrolifero.

Il ruolo che assumerà l'Iraq negli anni a venire rappresenta d'altra parte una notevole incognita. Nel **1999** il paese è stato in grado di aumentare la sua produzione fino a **2,8 milioni di barili al giorno** per raggiungere esportazioni autorizzate dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nell'ambito del programma "Cibo in cambio petrolio" leggermente superiori a 5,2 miliardi di USD. Si può prevedere che, in caso di **abolizione delle sanzioni** e con l'aiuto degli investitori stranieri, la produzione **potrebbe incrementare** in tempi relativamente rapidi a **3-4 milioni di barili al giorno**.

Se dunque, da un lato, non si può temere in un futuro prevedibile una carenza fisica di petrolio, non si può nondimeno prescindere dal comportamento dell'OPEC in quanto cartello e dalle preoccupazioni politiche che possono sporadicamente influenzarne la posizione. **Si rilevano comunque vari fattori che possono esercitare un'influenza determinante sul livello dei prezzi: ritmo di crescita economica dei paesi**

importatori, progressi realizzati in materia di gestione della domanda, aggiunta di riserve nuove e rafforzamento delle norme a tutela dell'ambiente.

Sul lungo periodo, e visto che le riserve sono concentrate nei paesi membri dell'OPEC, saranno gli sviluppi tecnologici a rappresentare il principale pericolo per l'OPEC, cioè le nuove tecniche di produzione in zone difficili e con petrolio non convenzionale, oltre che lo sviluppo di nuovi combustibili di sostituzione e delle relative tecnologie, soprattutto nel settore dei trasporti.

Anche **il ruolo dei paesi dell'ex URSS** potrebbe rivelarsi particolarmente importante per l'Unione europea, visto che nel 1989 erano ancora i primi produttori mondiali di petrolio, con una produzione superiore agli 11 milioni di barili al giorno. Nel corso dei prossimi vent'anni la produzione in questa regione potrebbe raddoppiare, passando dai 7,8 milioni di barili al giorno odierni ai 14 milioni di barili al giorno previsti per il 2020. Le riserve di petrolio accertate nel **bacino del Mar Caspio** (25 miliardi di barili) sono sullo stesso ordine di quelle del **Mare del Nord o degli Stati Uniti**. Le riserve possibili potrebbero superare i 200 miliardi di barili, pari al 25% delle riserve accertate del Medio Oriente.

Passando specificamente al mercato europeo, **la forte penetrazione del gas naturale, che può rappresentare un sostituto del petrolio**, deve incentivare l'Unione europea a rafforzare la cooperazione con i due fornitori principali, la Russia e l'Algeria, attraverso il sostegno allo sfruttamento del combustibile e alla sua distribuzione, perseguendo sempre l'obiettivo prioritario di **diversificare le proprie fonti di approvvigionamento, in particolare importando il GNL**.

ii. **Le riserve strategiche**

Un avvenimento, ad esempio di natura politica o militare, che colpisce una regione di produzione o di transito del petrolio può in qualsiasi momento interrompere una parte consistente dell'approvvigionamento petrolifero mondiale. Le **scorte di sicurezza e le misure di crisi** previste nel quadro dell'**Agenzia internazionale per l'energia e nella legislazione comunitaria** rappresentano una risposta parziale a una minaccia di questo tipo, ma è necessario perseverare nell'impegno in questo settore e addirittura rafforzarlo.

Ruolo dell'Agenzia internazionale per l'energia

Gli elementi fondamentali in materia di scorte strategiche risalgono al 1974, quando è stato firmato l'Accordo relativo ad un programma internazionale per l'energia che ha costituito l'AIE. Attualmente tutti gli Stati membri dell'UE sono anche membri dell'AIE.

Una delle funzioni principali degli Stati membri dell'AIE è quello di mantenere le scorte ad un livello equivalente a 90 giorni di *importazioni nette* di petrolio e/o prodotti petroliferi da utilizzare in caso di crisi dell'approvvigionamento per sostituire in tutto o in parte l'offerta mancante.

L'accordo del 1974 istituisce anche un meccanismo di risposta congiunta e coordinata in caso di crisi degli approvvigionamenti, imperniato sul principio dell'*equal misery* e contraddistinto dai seguenti elementi principali:

- soglia di intervento ad un livello di interruzione dell'approvvigionamento pari al 7%,

- obbligo comune di ridurre il consumo per tutti gli Stati membri (la percentuale di riduzione è predefinita in base al livello di interruzione degli approvvigionamenti),
- procedura centralizzata e predefinita di inizio del prelievo dalle scorte e della distribuzione del petrolio disponibile a tutti gli Stati membri.

Il concetto alla base di questo meccanismo è che, una volta avviato, i diritti e i doveri di ciascuno Stato vengono calcolati automaticamente in base a procedure predefinite.

Nel 1984 è stato istituito un altro meccanismo di crisi in seno all'AIE, denominato CERM (*Coordinated Emergency Response Measures*). Il sistema è molto più flessibile di quello del 1974, può essere messo in atto al di sotto della soglia del 7% e non prevede un meccanismo di ripartizione del petrolio tra gli Stati: più semplicemente, ogni Stato dedica un impegno equivalente per ristabilire l'equilibrio del mercato e ogni Stato membro decide le modalità pratiche di tale impegno (riduzione dei consumi, prelievo sulle scorte, aumento della produzione interna, combinazione di tutti questi elementi).

Gli strumenti dell'Unione europea

La normativa comunitaria in questo settore comprende i testi indicati di seguito.

1) *Direttiva 68/414/CEE, modificata dalla direttiva 98/93/CE*

Le due direttive impongono agli Stati membri l'obbligo di mantenere un livello di scorte equivalente a 90 giorni *di consumo* per ciascuna delle tre categorie principali di prodotti petroliferi per la produzione di energia (è consentita la detenzione di petrolio greggio in sostituzione di prodotti nel rispetto di alcune regole).

La direttiva 68/414/CEE prevede che la Commissione organizzi una consultazione con gli Stati membri prima che questi procedano ad un prelievo sulle scorte al di sotto del minimo obbligatorio di 90 giorni.

Si può d'altra parte rilevare che attualmente diversi Stati membri dispongono di scorte superiori a 90 giorni, che si possono dunque «sbloccare» prima di un'eventuale consultazione a livello comunitario (cfr. la tabella allegata).

2) *Direttiva 73/238/CEE.*

La direttiva si prefigge due obiettivi: da un lato impone agli Stati membri di prepararsi, cioè di dotarsi di piani d'intervento e organi adeguati e di poteri che consentano loro, in particolare, di immettere le scorte sul mercato, di limitare il consumo, di garantire l'approvvigionamento dei consumatori prioritari e di regolamentare i prezzi; dall'altro, in caso di crisi la Commissione ha il compito di organizzare una consultazione tra gli Stati membri per garantire il coordinamento.

La «Strategic Petroleum Reserve» degli Stati Uniti

L'iniziativa risale al 1975, due anni dopo la prima crisi petrolifera. L'*Energy Policy and Conservation Act* (EPCA) prevedeva di costituire scorte strategiche pari a circa un miliardo di barili di petrolio da utilizzare in caso di conflitto o di disordini rilevanti che potessero interrompere gli approvvigionamenti. L'ubicazione logica di una riserva di questo tipo era il Golfo del Messico (Louisiana e Texas), dove si trovano oltre 500 miniere di sale.

Attualmente la riserva è costituita da 571 milioni di barili che, ai prezzi correnti, rappresentano un investimento dell'ordine di 20 miliardi di dollari. Recentemente gli Stati Uniti hanno deciso di sbloccare 30 milioni di barili della riserva, pari a poco meno di due giorni di consumo, per far fronte ad un livello di scorte di prodotti troppo scarso che avrebbe potuto provocare una carenza di combustibile da riscaldamento nella prossima stagione invernale.

Tutti questi meccanismi sono stati concepiti per far fronte ad un'interruzione grave degli approvvigionamenti, ma non certo per incidere su fenomeni di mercato in termini di livello o di fluttuazione dei prezzi. Si può tuttavia rilevare che l'intervento degli Stati Uniti della settimana scorsa ha influito notevolmente sulla psicologia del mercato.

III. INTERVENTI POSSIBILI

1. Rapporti con i paesi produttori

Se è vero che sia i paesi produttori sia i paesi consumatori hanno interesse che i prezzi seguano un andamento prevedibile, occorre però che tali **prezzi vengano fissati in un mercato concorrenziale e non secondo un piano che massimizzi i profitti di un gruppo di produttori derivanti da una situazione di monopolio**. Una politica diversa non andrebbe a beneficio dei paesi consumatori, che sarebbero obbligati a **intensificare prematuramente gli investimenti in prodotti di sostituzione, né dei paesi produttori, che rischierebbero una stagnazione dei prezzi, in questo caso di lunga durata, a fronte di un calo della domanda nei confronti dei loro prodotti**. Inoltre, a breve termine non è interesse dei paesi produttori mettere in pericolo la crescita mondiale, che potrebbe essere una vittima della politica di produzione che stanno mettendo in atto.

A **livello politico** è importante che **l'Unione europea prosegua il dialogo con l'OPEC e con i suoi principali membri**. Come potenza economica di primo piano e secondo consumatore di petrolio al mondo, **l'Unione europea deve fare sentire la propria voce per ottenere una maggiore trasparenza dei prezzi e, sul più lungo periodo, una loro stabilizzazione**.

Il messaggio che inviamo ai paesi produttori deve impernarsi sulla vulnerabilità dell'economia mondiale ad aumenti di prezzo derivanti da un modello irrazionale di gestione delle risorse naturali su scala planetaria e, dunque, sulla necessità di avviare un dialogo costruttivo su come migliorare il funzionamento del mercato e conseguire una maggiore trasparenza.

Infine l'Unione europea dovrebbe continuare a dedicare un'attenzione speciale e a fornire un **sostegno**, in particolare attraverso il programma comunitario di assistenza tecnica **INOGATE** (*Interstate Oil and Gas Transport to Europe*), **ai paesi che si affacciano sul Mar Caspio**. Occorre considerare **l'interesse della Federazione russa nei confronti delle potenzialità insite nel bacino del Mar Caspio e delle infrastrutture di trasporto**; questo spiega perché la Russia ha chiesto di essere maggiormente integrata nel programma.

Il ripristino e l'ottimizzazione delle reti petrolifere e dei gasdotti dell'ex URSS destinati a liberare le risorse russe e quelle del bacino del Mar Caspio dovrebbero contribuire a migliorare nel tempo **l'approvvigionamento di petrolio dell'Unione europea post-allargamento**.

2. La politica di concorrenza delle attività petrolifere a valle (raffinazione-distribuzione)

È indispensabile favorire una struttura più aperta e concorrenziale del settore della distribuzione dei carburanti. Un punto critico è ravvisabile nello sviluppo di un vero mercato interno dei prodotti raffinati (a livello di mercato all'ingrosso) che permetta ad ogni distributore di approvvigionarsi in maniera agevole e in un contesto concorrenziale, anche presso raffinerie al di fuori dell'ambito nazionale.

A tal fine sarebbe utile procedere ad una comparazione sistematica dei prezzi praticati per i prodotti petroliferi negli Stati membri, onde mettere in luce le disparità esistenti.

La Commissione proseguirà i contatti con le autorità nazionali competenti della concorrenza per scambiare esperienze in questo settore. La riunione che ha organizzato il 29 settembre scorso ha consentito di verificare come la politica di concorrenza possa contribuire ad aumentare la concorrenza nel settore dei carburanti. In quella sede è stato chiaramente dimostrato che le autorità incaricate della concorrenza (sia nazionali che comunitarie) sono pronte ad intervenire immediatamente nel momento in cui gli operatori del mercato sembrano voler sfruttare la situazione ricorrendo a comportamenti anticoncorrenziali. La Commissione continuerà anche ad applicare, con attenzione, le regole relative al controllo delle concentrazioni nel settore, come nel caso BP/Amoco e Total/Fina/Elf. Qualsiasi intesa o abuso di posizione dominante dovrà essere sanzionato con severità.

3. Utilizzo degli strumenti fiscali per i prodotti petroliferi

Considerato che le imposte rivestono un peso molto importante a livello di prezzi al consumo, **un'idea molto diffusa, e rilanciata dall'OPEC**, è di contenere il rialzo dei prezzi dei prodotti petroliferi riducendo l'imposizione. **Cedere su questo piano** significa trasferire il gettito fiscale verso i paesi membri dell'OPEC, incoraggiandoli così a mantenere prezzi elevati in maniera artificiosa visto che l'effetto dell'aumento del greggio sui prezzi al consumo sarà neutralizzato dalla riduzione delle imposte.

Il ricorso agli strumenti fiscali deve essere compatibile con gli orientamenti della politica economica e con gli impegni presi nell'ambito del consolidamento delle finanze pubbliche.

Riduzioni una tantum delle imposte non sono pienamente compatibili con la normativa europea, anche se questa non garantisce ancora un vero ravvicinamento delle accise e delle aliquote IVA.

Per quanto riguarda l'IVA, la sesta direttiva in materia di imposta sul valore aggiunto stabilisce che i prodotti petroliferi siano soggetti ad un'aliquota «minima» del 15%. **Gli Stati membri non possono introdurre nella loro legislazione nazionale in materia fiscale un'IVA agevolata per alcuni impieghi dei prodotti petroliferi**. Possono essere mantenute solo le aliquote esistenti nel 1991, nel quadro delle misure transitorie.

In materia di accise, **la normativa comunitaria prevede solo aliquote minime molto basse rispetto alla media praticata, approvate nel 1992 e mai aggiornate da allora**. Inoltre, vari regimi derogatori consentono agli Stati membri di esonerare i prodotti petroliferi o di ridurre le accise; la legislazione comunitaria prevede espressamente vari casi di deroga o di riduzione. Si ricorda in particolare **l'esonero totale dalle accise**

applicato ai **carburanti utilizzati per la navigazione aerea di tipo commerciale (cherosene) e per la navigazione commerciale nelle acque comunitarie.**

La legislazione comunitaria prevede inoltre che **gli Stati membri presentino una domanda speciale alla Comunità europea per applicare deroghe o riduzioni delle accise** diverse da quelle previste espressamente dalla legislazione comunitaria. Di recente diversi Stati membri hanno annunciato di voler ridurre le accise sul carburante diesel per il trasporto su strada; alcune di queste riduzioni rientrano tra le deroghe previste fino alla fine del 2000, altre no. **La Commissione sta riesaminando le domande in questione in vista di preparare una proposta al Consiglio che deve pronunciarsi all'unanimità. Anche se deroghe di questo tipo possono essere giustificate da considerazioni a brevissimo termine, non sono tuttavia coerenti con gli obiettivi perseguiti dall'Unione europea in materia di politica ambientale, energetica e dei trasporti.**

È necessario inoltre valutare misure occasionali adottate nell'ambito degli aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato CE che possano falsare la concorrenza, ostacolando la realizzazione del mercato interno.

Il ravvicinamento verso l'alto dei regimi fiscali degli Stati membri si rivela dunque inevitabile. Del resto è ciò che propone la Commissione con la sua proposta di direttiva relativa all'imposizione dei prodotti energetici, che è in discussione al Consiglio dei ministri dal 1997. Ciò rimanda alla necessità di passare alla maggioranza qualificata per alcuni aspetti delle procedure di decisione in materia di imposizione indiretta nell'ambito della CIG.

È pertanto opportuno **scoraggiare la tentazione di ammortizzare il rialzo dei prezzi con una riduzione delle imposte.** Anzi, sarebbe più opportuno andare in senso contrario per ottenere un vero ravvicinamento verso l'alto delle accise sui carburanti.

L'unico meccanismo di aggiustamento possibile riguarda dunque l'IVA. Una stabilizzazione del gettito potrebbe essere decisa a fronte di una rilevante fluttuazione del prezzo del petrolio.

4. Riequilibrio tra le modalità di trasporto

Il settore dei trasporti assorbe il maggior consumo di prodotti petroliferi e il trasporto su strada ne è responsabile per oltre l'80%. Di fronte a una domanda di trasporti spinta dalla crescita economica, questa tendenza può solo rafforzarsi: fino al 2010 il traffico merci dovrebbe infatti aumentare del 38% e quello passeggeri del 19%. Una tale evoluzione sarà caratterizzata da un crescente squilibrio, con il conseguente deterioramento della ripartizione del traffico a tutto svantaggio del trasporto ferroviario. Basti dire che nel 1970 il trasporto su strada rappresentava meno della metà del traffico complessivo, mentre oggi ha raggiunto l'80%.

Di fronte al fenomeno della congestione dei grandi assi stradali e dei centri urbani e alle altre conseguenze sull'ambiente, è fondamentale arrestare questa spirale e procedere ad un riequilibrio tra le varie modalità di trasporto, attraverso:

- il rilancio del traffico su rotaia con la modernizzazione dei servizi pubblici, soprattutto delle reti ferroviarie, e l'apertura alla concorrenza, senza dimenticare lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio;
- la revisione delle condizioni di accesso alla professione di trasportatore su strada e la maggiore applicazione della normativa in materia sociale e di sicurezza. La

sovracapacità del settore stradale dell'Unione, valutata al 30%, richiede la ristrutturazione del settore attraverso misure sociali e non riducendo le imposte;

- gli investimenti nell'infrastruttura tendono ad eliminare i colli di bottiglia nella rete ferroviaria e a creare una rete ferroviaria europea. Per fare questo ci vogliono soluzioni originali di finanziamento, che facciano appello, ad esempio, a fondi di investimento alimentati da una tariffazione dei percorsi stradali concorrenti.

Altri elementi prioritari sono, infine, la razionalizzazione nell'uso dell'automobile privata tradizionale nei centri urbani e la promozione di trasporti urbani "puliti". Sarà opportuno anche interrogarsi sulle condizioni di concorrenza tra alcune modalità di trasporto, in particolare dell'aereo rispetto ai collegamenti garantiti con treni ad alta velocità, soprattutto alla luce del fatto che il cherosene è esonerato dall'imposta. La proposta di direttiva sull'imposizione dei prodotti energetici è in discussione al Consiglio dal 1997 e dovrebbe consentire di tassare il cherosene a livello comunitario.

5. Riduzione dell'intensità petrolifera dell'economia europea

L'**intensità petrolifera dell'economia europea è già dimezzata rispetto al 1973** (e ciò garantisce che l'economia europea sia meno sensibile alle recenti impennate dei prezzi rispetto a quanto era avvenuto durante le crisi petrolifere del 1973 e del 1979-1980), anche se in passato questa riduzione è stata indotta più da fattori economici che da interventi volontari da parte dei poteri pubblici.

Gli sviluppi registrati nei mercati dell'energia dimostrano che, in tutti i settori, il ruolo dei poteri pubblici nei confronti dell'offerta rimane sempre importante, sia che essi intervengano in materia di apertura alla concorrenza dei mercati energetici, di globalizzazione delle imprese, di influenze geopolitiche o dell'impatto rilevante della speculazione sul mercato petrolifero. Solo un intervento sulla domanda potrebbe essere il punto di partenza per una vera politica energetica.

La nuova situazione caratterizzata dal prezzo elevato del petrolio sfugge in massima parte ai responsabili delle politiche dei paesi consumatori, almeno sotto il profilo dell'offerta, e questo dato di fatto rafforza la necessità di perseguire lo sviluppo di **una nuova strategia sul piano della domanda** incentrata sulla **sostituzione progressiva del petrolio con altre fonti energetiche**, sul maggiore utilizzo di fonti di energia rinnovabili e alternative, sulla gestione della domanda, su una migliore efficienza energetica e sulla promozione del risparmio di energia, soprattutto per il consumo negli edifici. Gli interventi in questi campi dovrebbero contribuire sia alla **tutela dell'ambiente** (in particolare affrontando il problema dei gas di serra) sia a **ridurre la vulnerabilità dell'economia europea** rispetto all'approvvigionamento energetico esterno. Se l'Unione europea non sarà in grado di invertire le tendenze attuali in materia di utilizzo dell'energia e di trasporti, soprattutto nei centri urbani, non riuscirà a rispettare gli impegni assunti a Kyoto.

Entro la fine dell'anno la Commissione presenterà una proposta di regolamentazione sul risparmio energetico negli edifici, che andrà a sostituire le misure di semplice incentivo e relativamente inefficaci adottate finora a livello comunitario. La Commissione prevede inoltre di proporre un programma, corredato di obiettivi quantificati applicabili a livello europeo, riguardante i veicoli puliti (fissando percentuali rispetto al parco auto) e i carburanti intesi a sostituire la benzina e il gasolio (fissando percentuali rispetto al consumo globale). Potrebbe essere ragionevole pensare di sostituire una quota rilevante di benzina e gasolio entro il 2010.

In questo contesto, la gestione della domanda di carburanti nel **settore chiave dei trasporti** passa anche attraverso un riequilibrio tra le varie modalità di trasporto, soprattutto per il traffico merci, a favore in particolare del trasporto su rotaia e del trasporto marittimo a corto raggio, attraverso la razionalizzazione dell'impiego delle automobili private nei centri urbani e la promozione di trasporti urbani "puliti".

Tutte queste politiche sono **parte integrante degli obiettivi strategici della Commissione per il periodo 2000-2005** e saranno riprese in un nuovo Libro bianco sui trasporti che verrà adottato a breve termine.

Nuove iniziative contribuiranno a **ridurre la dipendenza dell'Europa** dall'approvvigionamento petrolifero, dipendenza che rappresenta un punto debole praticamente dimenticato negli ultimi 15 anni.

IV ELEMENTI PER UNA STRATEGIA

L'attuale situazione mette in evidenza i pericoli legati ad una eccessiva dipendenza da un determinato vettore energetico la cui produzione si concentra in buona parte in un numero limitato di paesi. D'altro canto la fluttuazione del mercato ha dimostrato la mancanza di trasparenza del mercato stesso e dei meccanismi di determinazione dei prezzi. L'Unione europea non può accettare che la sua economia venga indebolita in via duratura dal rialzo e dalla fluttuazione dei prezzi di una materia prima dalla quale dipende ancora troppo. In quest'ottica si prevedono gli interventi illustrati di seguito.

- La Commissione presenterà, al Consiglio europeo di Göteborg, un piano di risparmio energetico e di diversificazione delle fonti di energia che affronterà sia l'aspetto dell'efficienza energetica - in particolare negli edifici - sia il sostegno allo sviluppo di una nuova generazione di veicoli. Questo impegno sarà incentrato su due priorità con obiettivi ben quantificati per il 2010.

Da un lato, per quanto riguarda **i veicoli, l'intensificarsi degli sviluppi tecnologici** consentirà non solo di migliorare il rendimento dei veicoli tradizionali ma anche di realizzare progressi nella realizzazione di veicoli elettrici e ibridi più efficaci e nella commercializzazione di veicoli alimentati da pile a combustibile. Dall'altro, per quanto riguarda i **carburanti**, è indispensabile incentivare le **misure a favore dei carburanti di sostituzione** che tendano a favorire una maggiore penetrazione del gas naturale per veicoli e, a più lungo termine, dell'idrogeno e dei biocarburanti, per i quali la proposta di direttiva relativa ai prodotti energetici prevede deroghe all'applicazione delle accise. Nel caso dei biocarburanti, essi non offrono solo vantaggi a livello di sicurezza dell'approvvigionamento, ma aprono anche prospettive economiche per il mondo dell'agricoltura.

- Il futuro delle varie fonti di energia (petrolio, carbone, gas, energia nucleare e fonti rinnovabili) e il ruolo che rivestiranno saranno i temi principali di un **Libro verde sulla sicurezza degli approvvigionamenti** che la Commissione intende adottare entro la fine dell'anno. In esso verrà proposta una strategia globale per aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti sul piano interno ed esterno e per fornire soluzioni al problema della sempre crescente dipendenza dell'Unione da fonti energetiche esterne, nella duplice prospettiva di un'Unione allargata e degli impegni assunti a Kyoto riguardo alla riduzione delle emissioni dei gas di serra.
- Un impegno particolare va destinato al riequilibrio tra le modalità di trasporto a favore del trasporto su rotaia e del trasporto marittimo a corto raggio, provvedendo ad un miglioramento strutturale dell'efficacia economica di queste due modalità. La ristrutturazione del settore dei trasporti su strada, che sarà inevitabile, riguarderà misure sociali e non fiscali e sarà oggetto di un Libro bianco sulla politica dei trasporti che la Commissione presenterà entro la fine dell'anno.
- L'Unione europea deve intrattenere un **dialogo permanente con i paesi produttori**, e soprattutto con l'OPEC, per introdurre la massima trasparenza sul mercato e contribuire così a stabilizzare i prezzi. In questo contesto occorre essere consapevoli delle aspettative che vari paesi produttori ripongono nell'evoluzione politica della situazione in Medio Oriente.
- In merito alla trasparenza del mercato sarebbe opportuno spingere i paesi produttori e gli operatori del mercato e dell'industria a perfezionare gli indicatori per la

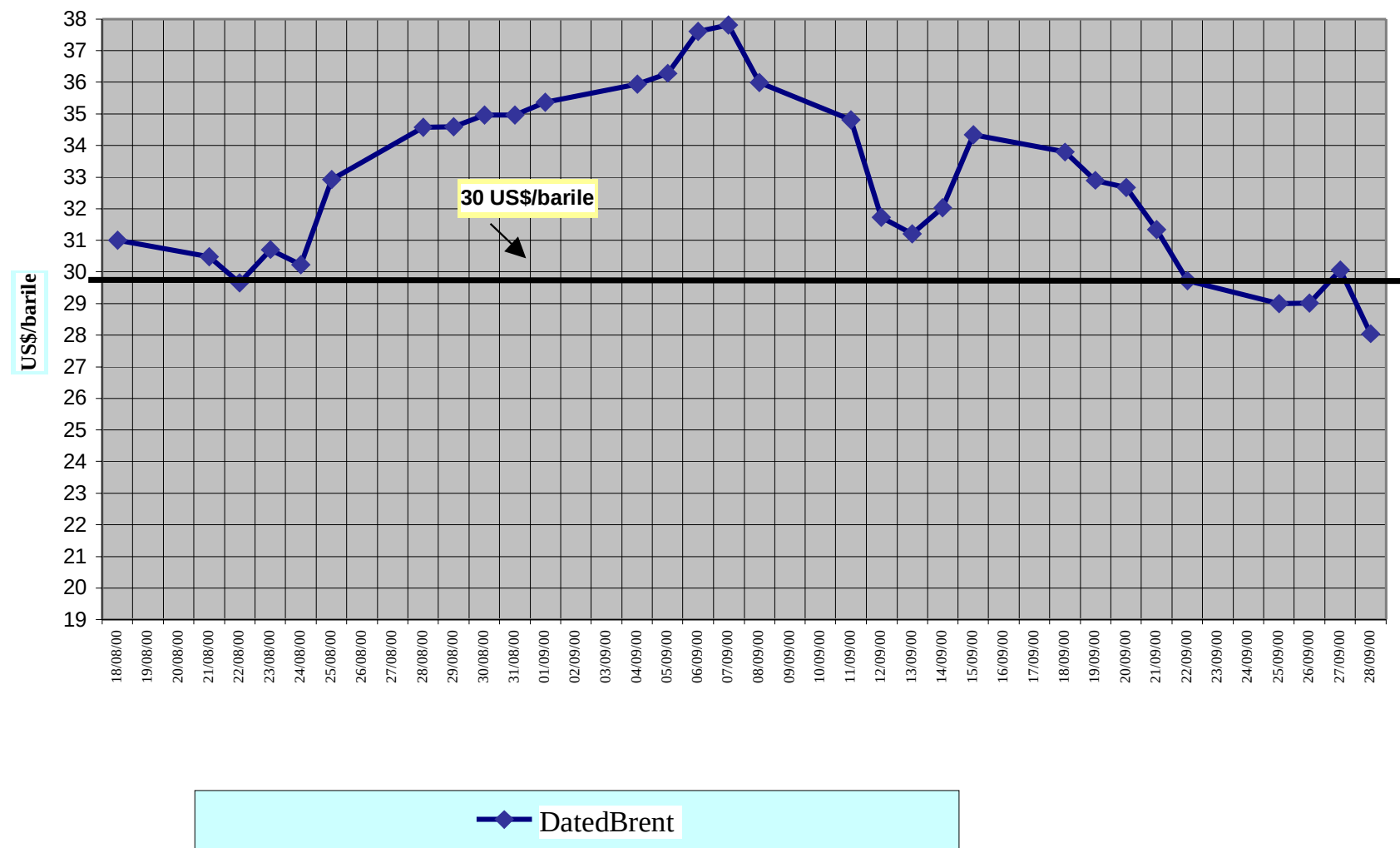
determinazione dei prezzi, in particolare confluendo su un **indice globale** che rispecchi il mercato nel suo complesso.

- È necessario opporsi alla tentazione di **ammortizzare il rialzo del prezzo del petrolio riducendo le imposte**. Una strategia di questo tipo sarebbe contraria ai nostri obiettivi ambientali, in particolare nell'ambito del protocollo di Kyoto, e significherebbe trasferire il gettito fiscale verso i paesi produttori. Potrebbe inoltre risultare incompatibile con gli orientamenti di politica economica e con gli impegni assunti dagli Stati membri in materia di consolidamento dei bilanci. Sarebbe invece auspicabile adottare una strategia comune, studiando come inserirla nel contesto degli orientamenti di politica economica. Infine, occorrerà un impegno sostenuto per ravvicinare le accise sui carburanti in vigore negli Stati membri, in particolare puntando al rialzo delle aliquote minime, come previsto nella proposta di direttiva relativa all'imposizione dei prodotti energetici in discussione al Consiglio dal 1997.
- La Commissione valuterà la possibilità di abbinare al ravvicinamento verso l'alto delle imposizioni fiscali sui carburanti (componente strutturale) un meccanismo comunitario che consenta di stabilizzare il gettito dell'IVA in caso di fluttuazioni significative del prezzo del petrolio (componente congiunturale).
- Serve una maggiore cooperazione per **il necessario recupero degli impianti di produzione e di trasporto in Russia** e per le prospettive offerte dal petrolio e dal gas del **bacino del Mar Caspio**, in particolare nell'ambito del programma INOGATE.
- La Commissione **eserciterà, in stretta collaborazione con gli Stati membri, il controllo delle regole della concorrenza** nel settore della distribuzione dei prodotti petroliferi, valutando se le misure congiunturali adottate per ridurre l'impatto del recente rialzo dei prezzi in alcuni settori di attività siano compatibili con il diritto comunitario. Sarà infine necessario intervenire con particolare attenzione per garantire il buon funzionamento del settore petrolifero «a monte».
- L'aumento del prezzo del petrolio ricade pesantemente su fasce di popolazione che sono già ai limiti della soglia di povertà e che dunque rischiano sempre più l'esclusione sotto il profilo economico e sociale. La Commissione intende favorire lo scambio di esperienze sulle pratiche che si rivelino più opportune per attenuare gli effetti dell'aumento del prezzo del petrolio per coloro che ne hanno più bisogno e per ridurre il rischio di esclusione sociale, in linea con le conclusioni del Consiglio di Lisbona.
- La Commissione esaminerà le modalità che potrebbero essere alla base del **potenziamento del dispositivo delle scorte petrolifere strategiche**, introducendone un uso «comunitario». Per combattere le **speculazioni** sarà infine necessario individuare i mezzi di intervento intesi a **limitare la fluttuazione dei prezzi**, sulla scia di quanto già avvenuto con le tecniche impiegate sui mercati monetari.

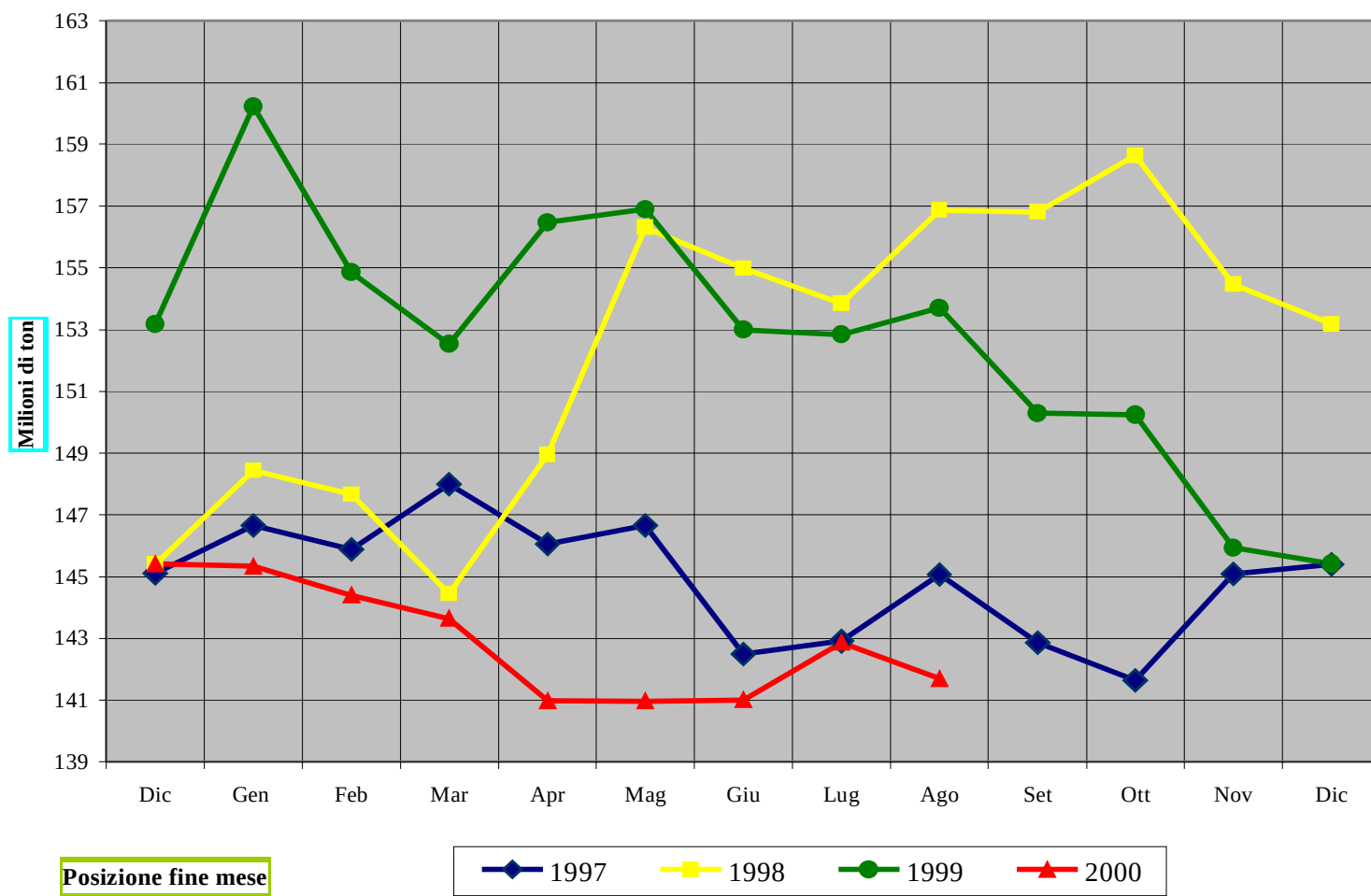
Allegati

- Grafico 1:** **Quotazioni internazionali del greggio**
- Grafico 2:** **Evoluzione delle scorte petrolifere**
- Grafico 3:** **Costo di produzione dell'approvvigionamento mondiale di petrolio**
- Grafico 4:** **Costo della produzione di petrolio OPEC**
- Grafico 5:** **Costo della produzione di petrolio non OPEC**
- Grafico 6:** **Comparazione dei prezzi al netto delle imposte per la benzina «euro super 95»**
- Grafico 7:** **Comparazione dell'evoluzione del prezzo medio della benzina e del prezzo del greggio**
- Grafico 8:** **Struttura del consumo di energia nell'UE (1998)**
- Grafico 9:** **Prezzo del greggio (*OPEC basket price* (1970-2000))**
- Grafico 10:** **Livello delle scorte petrolifere nell'Unione europea**
- Tabella:** **Accise e aliquote IVA sui carburanti**

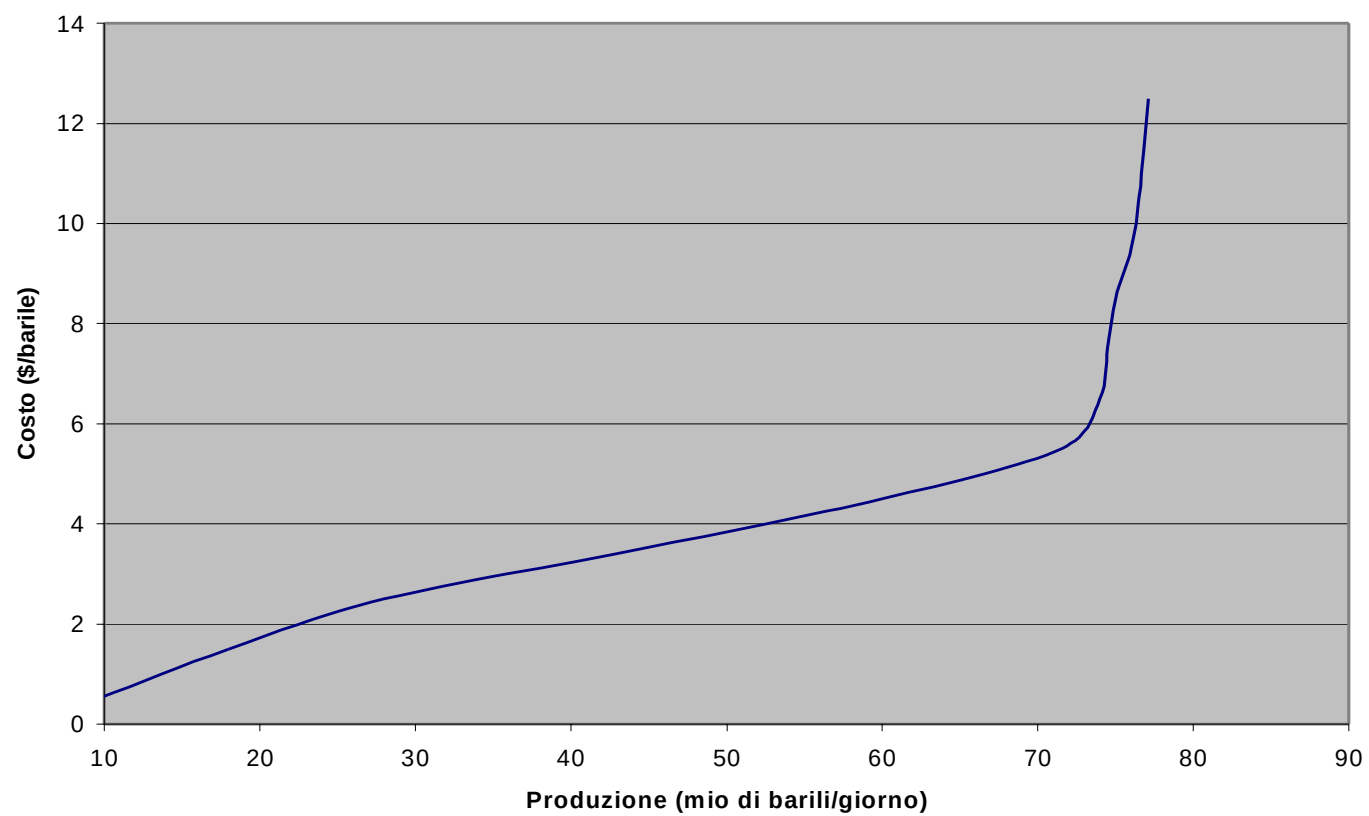
Quotazioni internazionali del greggio



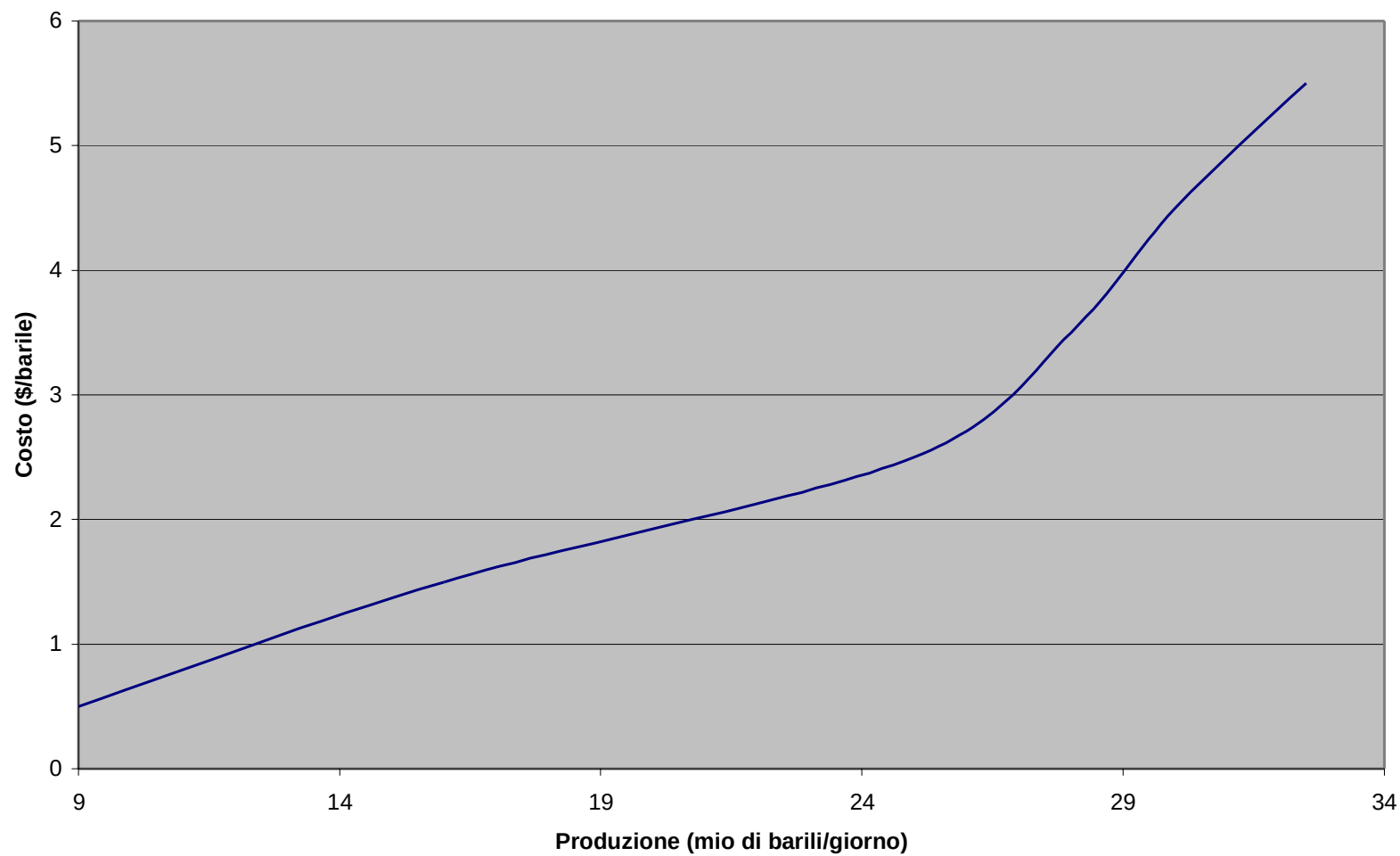
Evoluzione mensile delle scorte petrolifere (petrolio greggio + prodotti petroliferi)
Eur 16 = Eur 15 + Norvegia



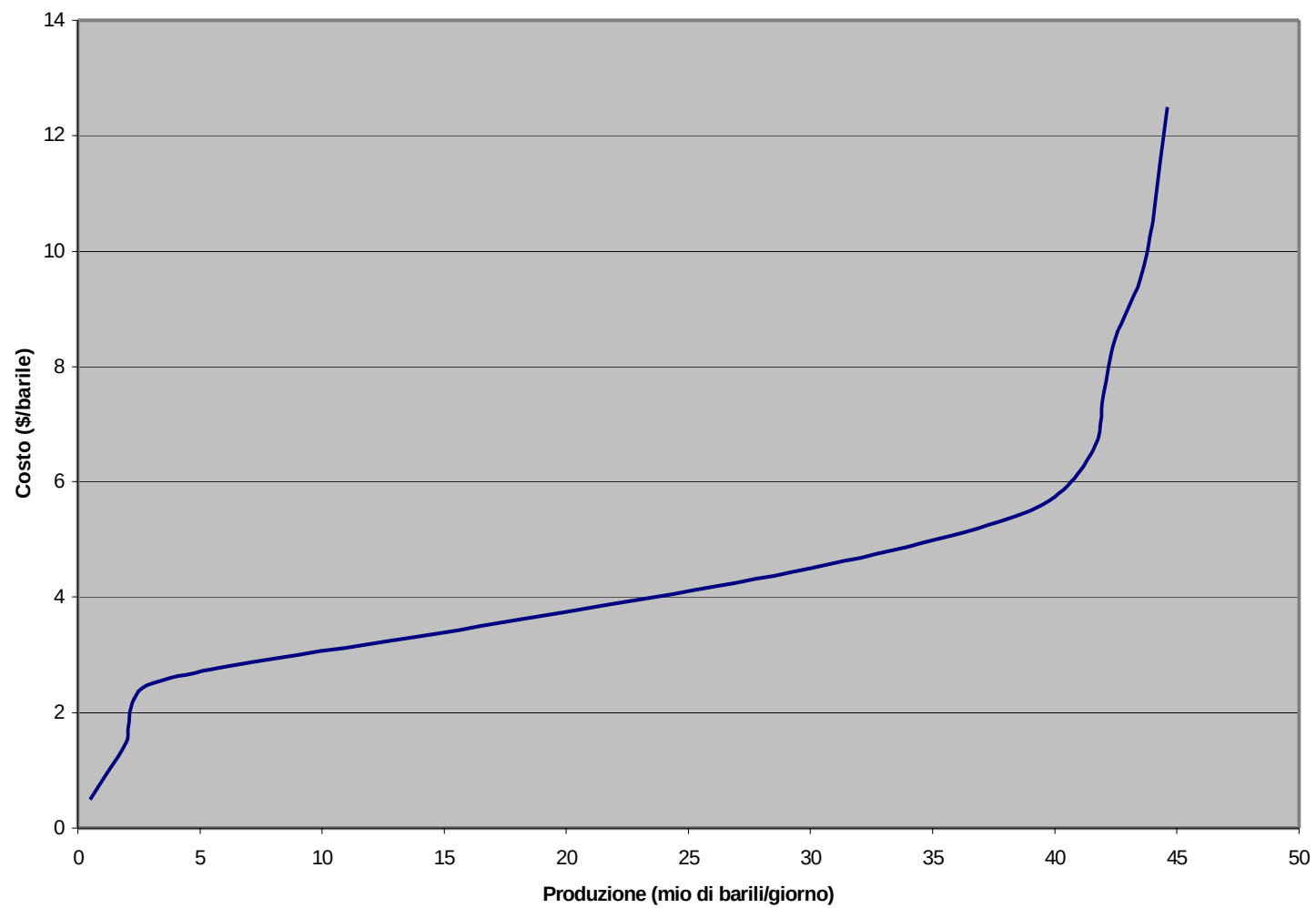
Costo di produzione dell'approvvigionamento mondiale di petrolio



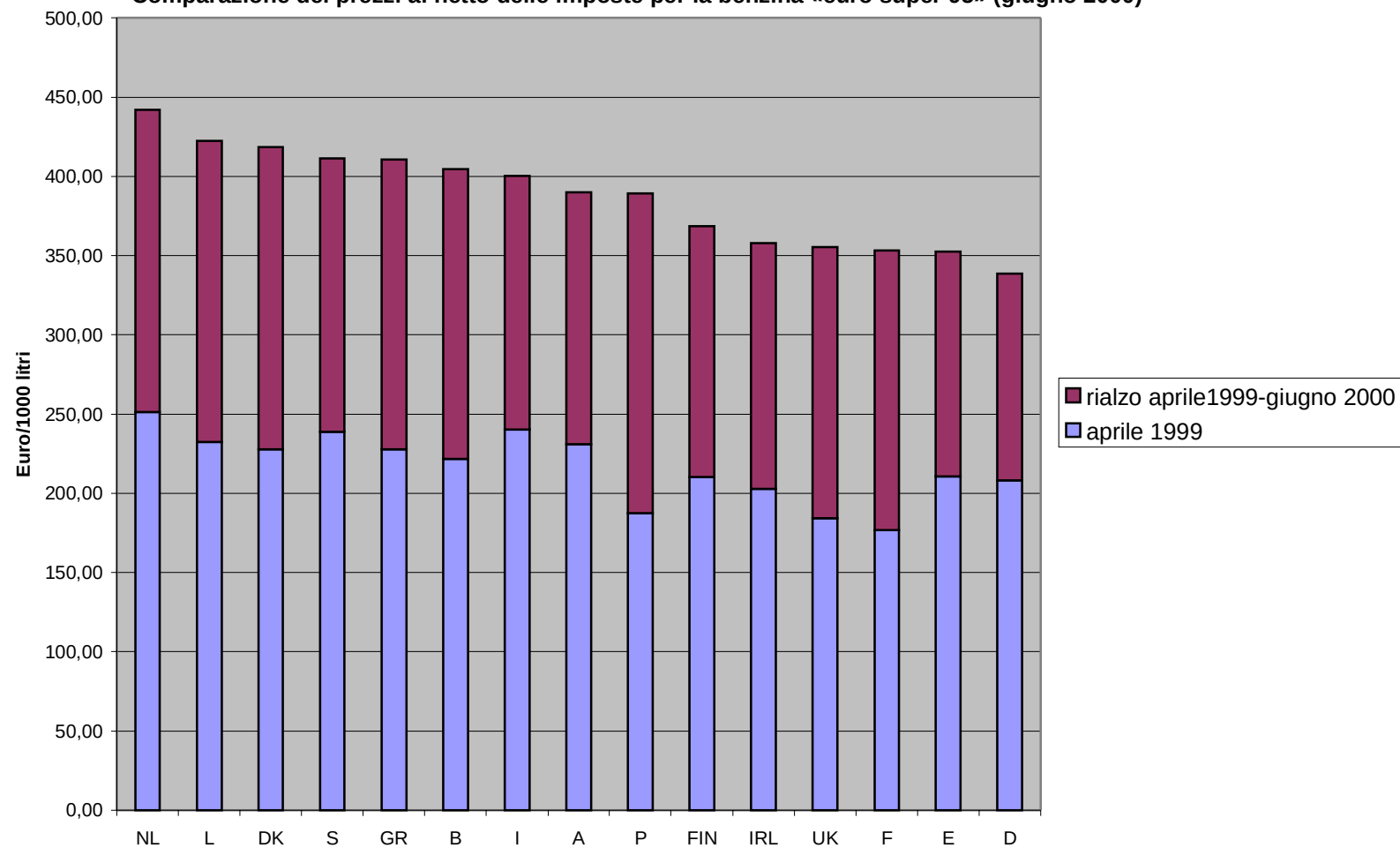
Costo della produzione di petrolio OPEC



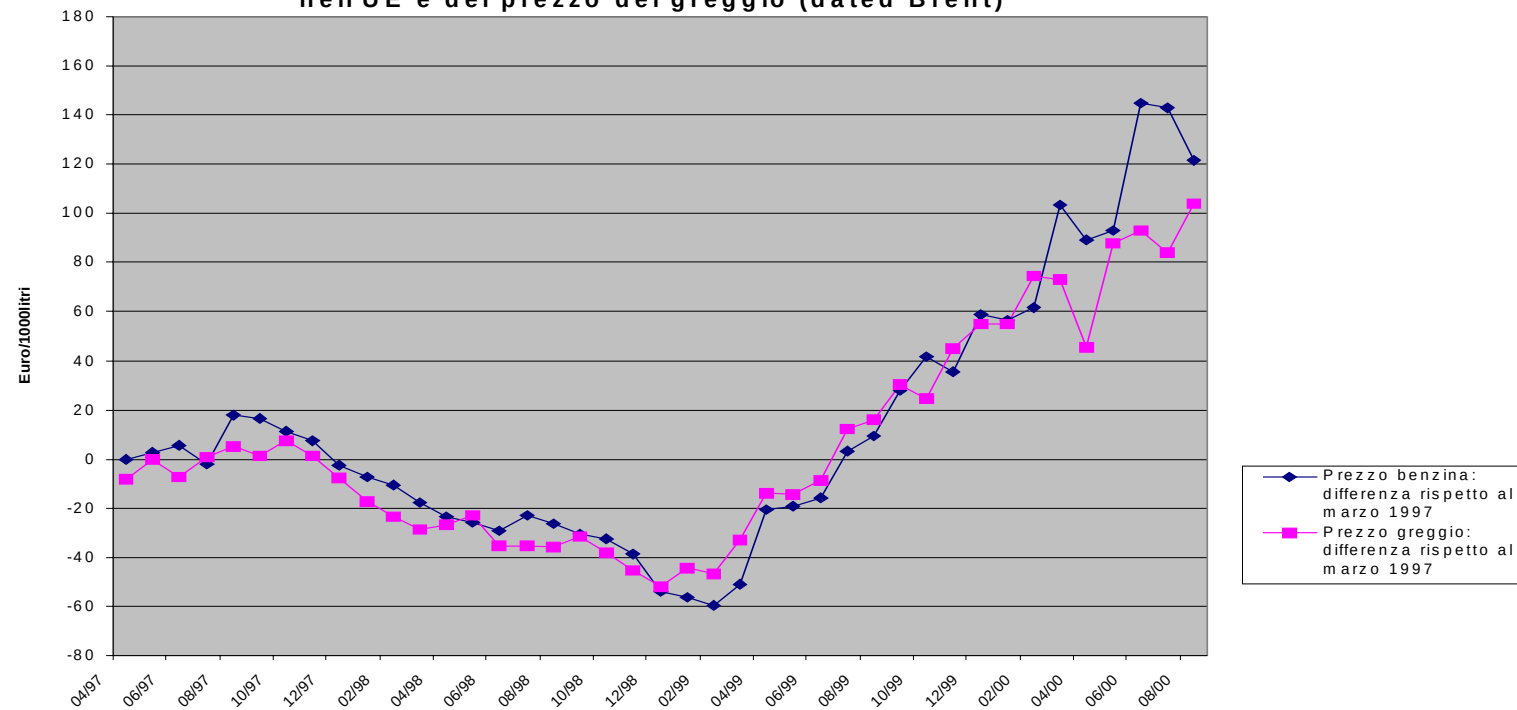
Costo della produzione di petrolio non OPEC



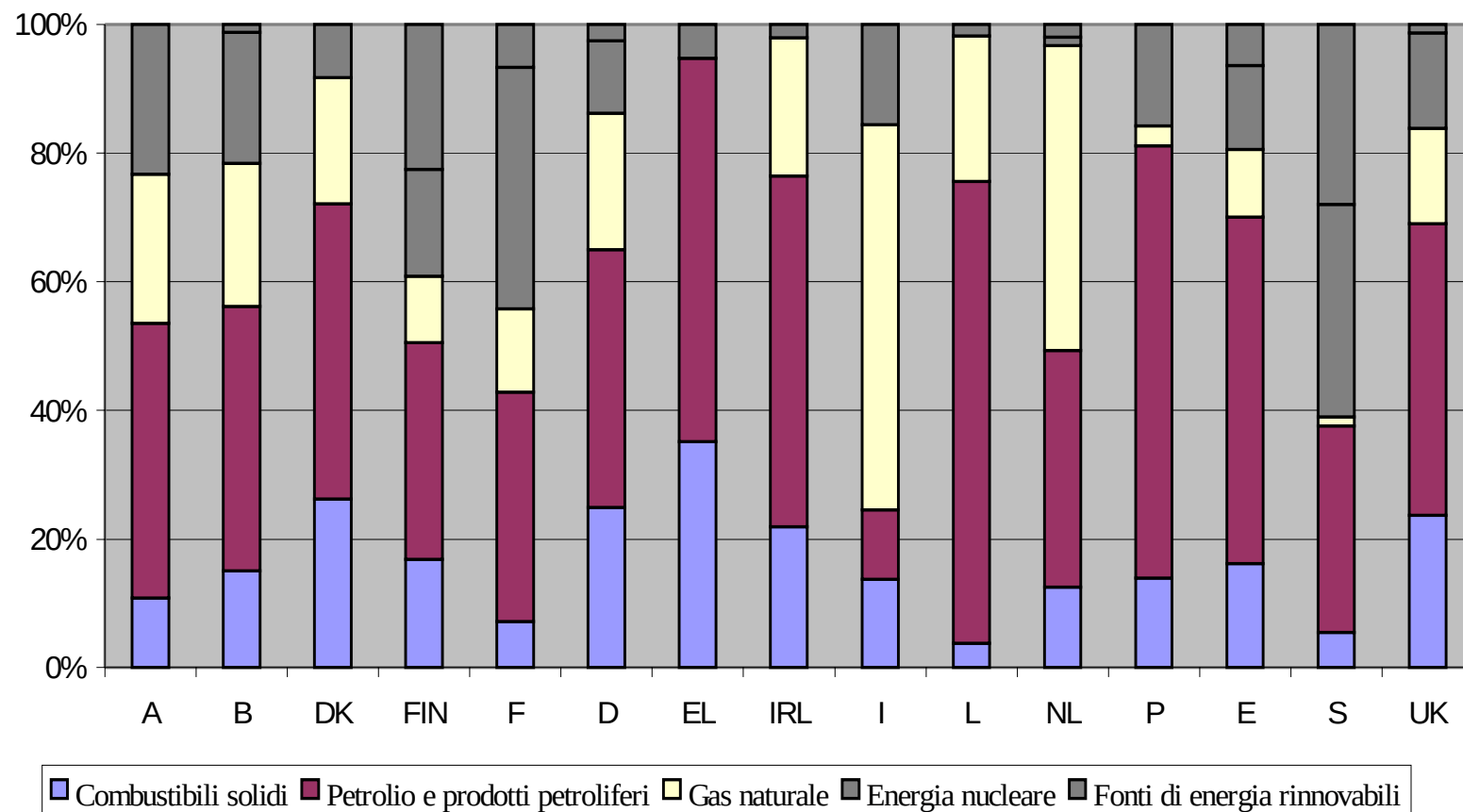
Comparazione dei prezzi al netto delle imposte per la benzina «euro super 95» (giugno 2000)

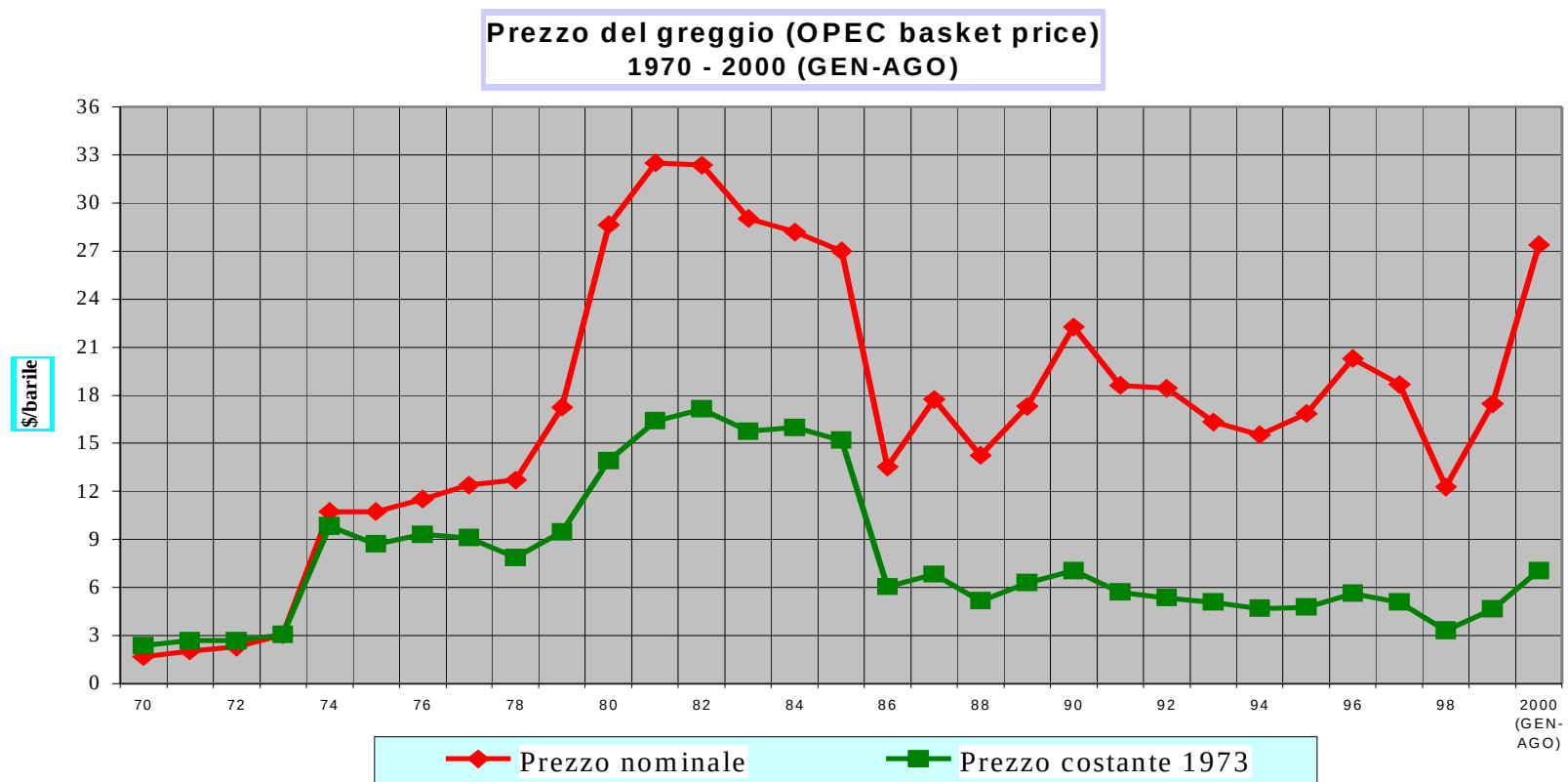


Comparazione dell'evoluzione del prezzo medio della benzina euro super 95 nell'UE e del prezzo del greggio (dated Brent)



Struttura del consumo di energia nell'UE (1998)





LEVEL OF OIL STOCKS IN THE EUROPEAN UNION

DERNIERE INFORMATION MENSUELLE DISPONIBLE - LAST AVAILABLE MONTHLY DATA

Sur base de la
consommation de
1999
On the basis of
1999consumption

au/at:29/09/2000

	CATEGORIE/CATEGORY I		CATEGORIE/CATEGORY II		CATEGORIE/CATEGORY III		TOTAL	
	Days of consump.		Days of consump.		Days of consump.		Days of consump.	
	Jours consommat. (1)	1000 t	Jours consommat. (1)	1000 t	Jours consommat. (1)	1000 t	Jours consommat.	1000 t
B - 31/7/2000	101	659	83	2702	223	933	99	4294
DK - 31/7/2000	157	649	141	1393	503	576	172	2618
D - 31/7/2000	116	9413	118	20647	226	3006	123	33066
EL - 31/3/2000	78	690	70	1291	133	1090	87	3071
E - 30/6/2000	105	2576	92	7114	152	3080	104	12770
F - 31/7/2000	107	4147	97	12954	176	2106	104	19207
IRL - 31/7/2000	94	362	93	1022	112	634	98	2018
IT - 30/6/2000	99	4434	93	6449	122	6623	104	17506
L - 31/7/2000	149	230	150	612	214	3	150	845
NL - 30/6/2000	154	1587	103	2788	5505	1167	148	5542
P - 30/6/2000	132	751	80	1085	121	1297	105	3133
UK - 30/4/2000	96	4241	92	6649	338	1518	102	12408
A - 31/5/2000	144	719	94	1417	213	851	124	2987
S - 30/6/2000	106	1176	105	1862	353	1633	140	4671
FIN - 31/7/2000	101	512	133	1708	145	647	128	2867
EUR-15	109	32146	101	69693	171	25164	112	127003

(1) Obligation de 90 jours pour les trois catégories de produits / 90-day obligation for the 3 product categories

CATEGORIE/CATEGORY I - Essences auto et carburant pour avion de type essence/Motor spirit and aviation fuel of gasoline type.

CATEGORIE/CATEGORY II - Gasoil, diesel, pétrole lampant et carburéacteur de type kérosène/Gasoil, diesel oil, kerosene and jet-fuel.

CATEGORIE/CATEGORY III - Fuel oils.

Accise e aliquote IVA sui carburanti			
	Accise benzina <i>Euro/1000 litri</i>	Accise gasolio carburanti <i>Euro/1000 litri</i>	Aliquota IVA carburanti
Minimo direttive UE	287	245	15%
Belgio	507	290	21%
Danimarca	518	344	25%
Germania	562	378	16%
Grecia	291	246	18%
Spagna	371	269	16%
Francia	589	391	19,6%
Irlanda	378	330	21%
Italia	520	381	20%
Lussemburgo	372	252	15% (benzina 12%)
Paesi Bassi	596	351	17,5%
Austria	414	289	20%
Portogallo	289	245	17%
Finlandia	559	304	22%
Svezia	529	345	25%
Regno Unito	777	777	17,5%