



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 25.2.2015
COM(2015) 80 final

PACCHETTO "UNIONE DELL'ENERGIA"

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL
COMITATO DELLE REGIONI E
ALLA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI**

**Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica
lungimirante in materia di cambiamenti climatici**

1. PERCHÉ UN'UNIONE DELL'ENERGIA

Un'Unione dell'energia resiliente, articolata intorno a una politica ambiziosa per il clima, consentirebbe di fornire ai consumatori dell'UE - famiglie e imprese - energia sicura, sostenibile e competitiva a prezzi accessibili. Per raggiungere quest'obiettivo occorrerà operare una drastica trasformazione del sistema energetico europeo.

Nell'Unione dell'energia che vogliamo costruire gli Stati membri sono consapevoli di dipendere gli uni dagli altri per garantire ai loro cittadini un approvvigionamento energetico sicuro, fondato su un'effettiva solidarietà e un'autentica fiducia, e l'Unione dell'energia che auspichiamo si esprime con una sola voce sulla scena mondiale.

Miriam ad un sistema energetico integrato a livello continentale che consenta ai flussi di energia di transitare liberamente attraverso le frontiere, si fonda sulla concorrenza e sull'uso ottimale delle risorse e disciplini efficacemente i mercati dell'energia a livello di UE ove necessario.

Auspichiamo un'Unione dell'energia che si concretizzi in un'economia sostenibile, a basse emissioni di carbonio e rispettosa del clima, concepita per durare nel tempo.

Vogliamo imprese europee forti, innovative e competitive che sviluppino i prodotti industriali e la tecnologia necessari per conseguire l'efficienza energetica e mettere a punto le tecnologie a basse emissioni di carbonio, all'interno e all'esterno dell'Europa.

Abbiamo bisogno di lavoratori europei che possiedono le competenze per creare e gestire il sistema energetico del futuro.

Auspichiamo che l'andamento dei prezzi rispecchi le esigenze a lungo termine e gli obiettivi strategici, consolidando la fiducia degli investitori.

Ma soprattutto la nostra visione è quella di un'Unione dell'energia che mette in primo piano i cittadini che svolgono un ruolo attivo nella transizione energetica, si avvantaggiano delle nuove tecnologie per pagare di meno e partecipano attivamente al mercato, e che tutela i consumatori vulnerabili.

Per raggiungere questo obiettivo dobbiamo prendere le distanze da un'economia basata sui combustibili fossili, con una gestione centralizzata dell'energia incentrata sull'offerta, che si avvale di tecnologie obsolete e si fonda su modelli economici superati. Dobbiamo consentire ai consumatori di assumere un ruolo attivo mettendo nelle loro mani le informazioni e la possibilità di operare delle scelte, garantendo la flessibilità per gestire non solo l'offerta ma anche la domanda. Dobbiamo superare l'attuale sistema frammentato, caratterizzato da un'assenza di coordinamento delle politiche nazionali, da barriere di mercato e da zone geografiche isolate dal punto di vista energetico.

Il sistema energetico in Europa in cifre

Secondo gli ultimi dati disponibili, l'UE importa il 53% del proprio fabbisogno energetico, con un costo di circa 400 miliardi di euro, collocandosi al primo posto nel mondo per importazione di energia. Sei Stati membri dipendono da un unico fornitore esterno per la totalità delle importazioni di gas e rimangono quindi troppo vulnerabili alle crisi di approvvigionamento. Si stima, inoltre, che ogni punto percentuale di aumento del risparmio energetico consenta di ridurre le importazioni di gas del 2,6%¹. Il 75% del nostro parco immobiliare è a bassa efficienza energetica. Il 94% per cento dei trasporti dipende dai prodotti petroliferi, di cui il 90% importati. Complessivamente, l'UE spende oltre 120 miliardi di euro all'anno — direttamente o indirettamente — in sovvenzioni a favore dell'energia spesso non giustificate². Solo nel periodo fino al 2020 occorrerà investire nel settore dell'energia nell'UE oltre 1 000 miliardi di euro³.

I prezzi all'ingrosso dell'elettricità nei paesi europei sono bassi, pur rimanendo superiori del 30% a quelli praticati negli Stati Uniti. Al tempo stesso, al netto degli effetti fiscali dal 2012 al 2013 i prezzi dell'energia elettrica per le famiglie sono aumentati in media del 4,4%. I prezzi all'ingrosso del gas sono ancora più che doppi rispetto a quelli in vigore negli Stati Uniti⁴. Il differenziale dei prezzi rispetto ad altre economie incide sulla competitività della nostra industria, in particolare nei settori ad alta intensità energetica.

Nel comparto delle energie rinnovabili, le imprese dell'UE hanno un fatturato annuo di 129 miliardi di euro e danno lavoro a più di un milione di addetti⁵. Le imprese europee detengono il 40% di tutti i brevetti relativi alle tecnologie rinnovabili⁶. La posta in gioco per l'Europa è il mantenimento di un ruolo guida negli investimenti globali a favore delle energie rinnovabili⁷.

Le norme di efficienza energetica vigenti dell'UE sono fissate a livello europeo, ma oggi in pratica convivono con 28 quadri normativi nazionali distinti. Questa situazione non può perdurare. Un mercato dell'energia integrato è necessario per rafforzare la concorrenza, incrementare l'efficienza del mercato migliorando l'uso degli impianti di generazione di energia in tutta l'UE e garantire prezzi accessibili per i consumatori.

Il mercato al dettaglio non funziona adeguatamente. Molti utenti domestici non beneficiano di opzioni sufficienti nella scelta dei fornitori di energia e non possono controllare in modo adeguato i loro costi. Troppe famiglie europee non riescono a pagare le bollette dell'energia.

L'infrastruttura energetica sta invecchiando e non è adeguata per far fronte all'aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili. Occorre attirare gli investimenti, ma attualmente la struttura del mercato e le politiche nazionali non offrono gli incentivi adeguati né garantiscono una sufficiente prevedibilità per i potenziali investitori.

¹ Comunicazione "L'efficienza energetica e il suo contributo a favore della sicurezza energetica e del quadro 2030 in materia di clima ed energia", COM(2014) 520.

² "Strategia europea di sicurezza energetica", COM(2014) 330.

³ Stime della Commissione. Secondo le stime dell'AIE, saranno necessari 1 300 miliardi di EUR entro il 2025 per generazione, trasporto e distribuzione.

⁴ Calcoli della DG Energia sulla base di relazioni di mercato Platts e dati AIE per il primo semestre del 2014.

⁵ Relazione Eur'Observer 2014.

⁶ A fronte di una quota UE del 32% per tutti i brevetti su scala mondiale.

⁷ UNEP-BNEF Global Trends in Renewable Energy Investments 2014.

Esistono ancora isole energetiche, perché molti mercati non sono adeguatamente collegati con i mercati vicini, facendo lievitare i costi sostenuti dai consumatori e minando la sicurezza dell'approvvigionamento di energia.

Siamo ancora all'avanguardia nell'innovazione e nelle energie rinnovabili, ma altre parti del mondo ci stanno incalzando e in alcune tecnologie pulite a basse emissioni di CO₂ abbiamo già perso terreno.

Politiche stabili volte a potenziare gli investimenti in imprese competitive di alta tecnologia a livello mondiale porteranno all'Europa occupazione e crescita. Emergeranno nuovi settori di attività, nuovi modelli aziendali e nuovi profili professionali. Si tratta di cambiamenti profondi che avranno un impatto sostanziale sui ruoli di tutti i soggetti del sistema energia, compresi i consumatori.

L'Europa è a un crocevia. Se prosegue sulla strada attuale, l'inevitabile passaggio a un'economia a basse emissioni di CO₂ sarà ostacolato dai costi economici, sociali e ambientali derivanti dalla frammentazione dei mercati nazionali dell'energia. È necessario cogliere l'opportunità storica dell'attuale calo dei prezzi del petrolio e del gas, prima che la tendenza si inverta, combinandoli con la diminuzione del costo delle energie più pulite, con una politica forte dell'UE per il clima e con l'emergere di nuove tecnologie per instradare la politica energetica dell'UE nella direzione giusta: quello di un'Unione dell'energia.

2. LA STRADA DA PERCORRERE

La strategia dell'Unione dell'energia si articola in cinque *dimensioni*, strettamente interconnesse e che si rafforzano a vicenda, intese a migliorare la sicurezza, la sostenibilità e la competitività dell'approvvigionamento energetico:

- sicurezza energetica, solidarietà e fiducia,
- piena integrazione del mercato europeo dell'energia,
- efficienza energetica per contenere la domanda,
- decarbonizzazione dell'economia,
- ricerca, innovazione e competitività.

2.1. Sicurezza energetica, solidarietà e fiducia

Nel maggio 2014 la Commissione ha illustrato, nella Strategia di sicurezza energetica⁸, quanto l'UE continui ad essere vulnerabile alle crisi esterne di approvvigionamento energetico e ha invitato i responsabili politici nazionali e dell'UE a spiegare ai cittadini le scelte necessarie per ridurre la nostra dipendenza da determinati combustibili, fornitori e rotte di approvvigionamento. L'Unione dell'energia si fonda su tale strategia.

I fattori chiave della sicurezza energetica sono il completamento del mercato interno dell'energia e un consumo energetico più efficiente. Occorrono anche più trasparenza e più solidarietà e fiducia tra gli Stati membri. La sicurezza energetica dell'UE è strettamente legata ai suoi paesi vicini.

⁸ COM(2014) 330.

Approcci comuni nel settore dell'energia possono rafforzare tutte le parti dell'Unione europea, ad esempio in caso di problemi di approvvigionamento o di interruzione delle forniture. Lo spirito di solidarietà nelle questioni di energia è espressamente citato nel trattato e costituisce il fulcro dell'Unione dell'energia.

La diversificazione dell'approvvigionamento (fonti di energia, fornitori e rotte)

Negli ultimi mesi le difficoltà a livello politico hanno dimostrato che diversificare le fonti, i fornitori e le rotte di transito dell'energia è fondamentale per assicurare un approvvigionamento energetico sicuro e resiliente ai cittadini e alle imprese europei che vogliono disporre di un'energia a prezzi accessibili e competitivi in ogni momento. Per garantire la diversificazione delle forniture di gas, occorre accelerare i lavori del corridoio meridionale di trasporto del gas in vista dell'importazione del gas dai paesi dell'Asia centrale. Nel Nord Europa la creazione di hub di gas liquefatto con più fornitori contribuisce significativamente a migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento. Questo esempio andrebbe seguito in Europa centrale e orientale, nonché nell'area mediterranea, dove è in procinto la costruzione di un hub gasiero mediterraneo.

La costruzione dell'infrastruttura che consentirà di approvvigionare l'UE da nuove fonti di gas richiede il concorso di molti soggetti e comporta notevoli complessità e costi. Sono questioni che si possono risolvere solo con un'azione incisiva a livello dell'UE. La Commissione intensificherà il suo sostegno a questo processo attingendo a tutti gli strumenti di finanziamento comunitario disponibili, in particolare il futuro Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), e coinvolgendo pienamente le istituzioni finanziarie europee. Ma per portare il gas dove ce n'è bisogno, le infrastrutture necessarie devono essere presenti anche all'interno dell'UE, compresa la capacità di invertire il flusso.

Valuteremo tutto il potenziale del gas naturale liquefatto (GNL), anche come riserva in situazioni di crisi che comportano la riduzione del flusso di gas in arrivo in Europa attraverso i gasdotti esistenti. La crescita del commercio di GNL contribuirà a uniformare maggiormente i prezzi del gas naturale a livello globale. Negli ultimi anni il GNL ha registrato prezzi più elevati rispetto al gas di gasdotto, in particolare per via degli alti costi di liquefazione, rigassificazione e trasporto e per l'impatto della domanda asiatica. Al riguardo, la Commissione elaborerà un'ampia strategia per il GNL, che considererà anche l'infrastruttura di trasporto necessaria per collegare al mercato interno i punti di accesso del GNL. In questo contesto, si valuterà anche il potenziale di stoccaggio di gas in Europa, nonché il quadro normativo necessario per garantire una quantità sufficiente di gas stoccato per l'inverno. La Commissione si adopererà anche per eliminare gli ostacoli alle importazioni di GNL dagli USA e da altri produttori.

Considerando la dipendenza dell'UE dalle importazioni e le sfide dei cambiamenti climatici globali, è necessario adottare misure supplementari per ridurre il nostro consumo di petrolio. Attualmente i prezzi del petrolio sono bassi perché si registra un eccedente di produzione associato alla diminuzione del consumo e all'aumento dell'efficienza energetica⁹.

L'UE dipende in forte misura dalle importazioni di combustibile nucleare e dei relativi servizi negli Stati membri in cui l'energia nucleare è parte del mix energetico. La diversificazione delle fonti è importante per garantire la sicurezza degli

⁹ L'UE continuerà a svolgere un ruolo guida per promuovere miglioramenti normativi e di efficienza a livello mondiale, riducendo il futuro consumo di petrolio e quindi il grado di dipendenza dell'Unione europea.

approvvigionamenti. La Commissione provvederà ad aggiornare e migliorare le prescrizioni relative alle informazioni da fornire, conformemente all'articolo 41 del trattato Euratom, per i progetti di impianti nucleari.

Anche l'energia prodotta in Europa contribuisce a ridurre la dipendenza dalle importazioni energetiche. Si tratta in particolare di fonti rinnovabili, necessarie per la decarbonizzazione, e di risorse fossili convenzionali e — per gli Stati membri che lo decidono — non convenzionali. La produzione in Europa di petrolio e gas da fonti non convenzionali, come il gas di scisto, è un'alternativa possibile a condizione di affrontare adeguatamente i problemi di accettazione sociale e di impatto ambientale.

Lavorare insieme per un approvvigionamento sicuro

Gli Stati membri, i gestori dei sistemi di trasmissione, il settore dell'energia e tutte le altre parti interessate devono collaborare fattivamente per garantire un elevato livello di sicurezza dell'approvvigionamento energetico per le imprese e i cittadini europei.

Per quanto riguarda il petrolio, sono già stati realizzati progressi significativi con l'adozione nel 2009 della direttiva sulle scorte petrolifere¹⁰ che prevede l'obbligo per gli Stati membri di costituire e mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e di prodotti petroliferi.

È importante garantire che gli Stati membri possano, in situazioni di riduzione dell'approvvigionamento, contare sui loro vicini. La relazione della Commissione del 2014 sulla resilienza di breve termine nel settore del gas¹¹ ha sottolineato la necessità di una cooperazione più intensa nell'eventualità di una perturbazione dell'approvvigionamento. Per istituire una gestione comune delle crisi, la Commissione proporrà piani di prevenzione e di emergenza a livello regionale e dell'UE, cui saranno associate le parti contraenti della Comunità dell'energia. È necessario rafforzare la solidarietà tra Stati membri, specialmente in tempi di crisi di approvvigionamento. Nella proposta di revisione del regolamento sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas si terrà conto di questi elementi e dell'esperienza maturata nell'attuazione del regolamento.

La Commissione valuterà la possibilità di adottare meccanismi volontari di aggregazione della domanda per acquisti collettivi di gas in caso di crisi e per gli Stati membri che dipendono da un unico fornitore. Occorrerà al riguardo garantire la piena conformità alle regole dell'OMC e alla normativa dell'UE in materia di concorrenza.

Oggi in molti Stati membri la sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia elettrica è caratterizzata da quadri di riferimento inadeguati e da approcci obsoleti e incoerenti per valutarla. In collaborazione con gli Stati membri, la Commissione stabilirà una serie di livelli di rischio accettabili per le interruzioni delle forniture ed eseguirà una valutazione oggettiva e concreta della sicurezza dell'approvvigionamento a livello dell'UE che consideri la situazione nei singoli Stati membri. Così si terrà conto dei flussi transfrontalieri, delle variazioni della produzione di energia da fonti rinnovabili, della *demand response* e delle possibilità di stoccaggio. I meccanismi di regolazione della capacità dovrebbero essere messi a punto solo per affrontare il problema della sicurezza dell'approvvigionamento ove la valutazione dell'adeguatezza di un sistema regionale ne

¹⁰ Direttiva 2009/119/CE del Consiglio, del 14 settembre 2009, che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi.

¹¹ COM(2014) 654 final.

indichi la necessità, tenendo conto del potenziale dell'efficienza energetica e degli interventi sul fronte della domanda¹².

Rafforzamento del ruolo dell'Europa sui mercati mondiali dell'energia

L'Unione dell'energia non è un'iniziativa fine a se stessa. Un'UE più forte e più unita può dialogare in modo più costruttivo con i suoi partner, a vantaggio di tutti.

Spesso la politica energetica è utilizzata come strumento di politica estera, in particolare dai principali paesi di produzione e di transito, e non si può non tenerne conto quando si discute della politica energetica esterna dell'Europa.

L'Unione europea deve pertanto migliorare la propria capacità di farsi valere sui mercati mondiali dell'energia. Insieme con i principali partner, l'Unione europea si adopererà per migliorare il sistema di governance globale dell'energia e dunque rafforzare la competitività e la trasparenza dei mercati mondiali dell'energia.

La politica commerciale dell'UE favorisce una maggiore sicurezza e diversificazione energetica mediante l'inclusione di clausole sull'energia negli accordi commerciali. Negli accordi negoziati dall'UE con paesi importanti dal punto di vista della sicurezza dell'approvvigionamento, la Commissione punterà in via prioritaria a negoziare disposizioni specifiche in materia di energia che contribuiscano alla sicurezza energetica, in particolare per quanto riguarda l'accesso alle risorse, e gli obiettivi dell'Unione dell'energia in materia di energia sostenibile. In generale, la Commissione porterà avanti un programma dinamico in materia di scambi e investimenti nel settore dell'energia, compreso l'accesso ai mercati esteri per le tecnologie e i servizi europei dell'energia¹³.

Nel quadro del rilancio di una diplomazia europea in materia di energia e clima, l'UE utilizzerà tutti i suoi strumenti di politica estera per istituire partenariati strategici nel settore dell'energia con paesi o regioni produttori e di transito che stanno acquisendo un'importanza sempre maggiore, quali l'Algeria e la Turchia, l'Azerbaijan e il Turkmenistan, il Medio Oriente, l'Africa e altri potenziali fornitori.

L'UE consoliderà il partenariato con la Norvegia, che è il suo secondo fornitore di petrolio greggio e gas naturale, e continuerà a integrare pienamente questo paese nelle sue politiche energetiche interne. Svilupperà inoltre i suoi partenariati con paesi quali gli Stati Uniti e il Canada.

Quando le condizioni lo permetteranno, l'UE valuterà un riassetto della relazione con la Russia nel settore dell'energia, sulla base di condizioni eque di concorrenza in termini di apertura di mercato, concorrenza leale, tutela ambientale e sicurezza, a vantaggio di entrambe le parti.

Si presterà particolare attenzione al potenziamento del partenariato strategico con l'Ucraina nel settore dell'energia. Ciò consentirà di affrontare questioni legate al ruolo fondamentale dell'Ucraina come paese di transito e alle riforme del mercato dell'energia ucraino, quali il potenziamento della rete di distribuzione del gas, l'istituzione di un quadro normativo appropriato per il mercato dell'energia elettrica e il miglioramento

¹² Cfr. la comunicazione "Realizzare il mercato interno dell'energia elettrica e sfruttare al meglio l'intervento pubblico", C(2013) 7243 final.

¹³ Iniziative come quella per il commercio dei prodotti ecologici contribuiranno a promuovere prodotti che riducono le emissioni di CO₂, hanno effetti positivi sull'ambiente e creano posti di lavoro e crescita nell'Unione europea.

dell'efficienza energetica in Ucraina per ridurre la sua dipendenza dalle importazioni di energia.

Nei paesi più vicini la Commissione proporrà il potenziamento della Comunità dell'energia, per assicurare l'attuazione efficace dell'*acquis* dell'UE in materia di energia, ambiente e concorrenza e delle riforme del mercato dell'energia e per incentivare gli investimenti nel settore. L'obiettivo è una maggiore integrazione dei mercati dell'energia dell'UE e della Comunità dell'energia. Nell'ambito dell'esame in corso dello Strumento europeo di vicinato e partenariato si terrà conto delle relazioni nel settore energetico con i paesi del vicinato europeo.

Approvvigionamento di gas più trasparente

Un elemento importante per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico (e in particolare del gas) è la piena conformità al diritto dell'UE degli accordi relativi all'acquisto di energia da paesi terzi. Attualmente le verifiche di conformità degli accordi intergovernativi (IGA) e degli accordi commerciali connessi, sulla base della pertinente decisione¹⁴, si effettuano dopo che uno Stato membro e un paese terzo hanno concluso un accordo. La pratica però dimostra che rinegoziare questi accordi è molto difficile una volta che le posizioni dei firmatari si sono consolidate, creando pressioni politiche affinché non si modifichi nessun elemento dell'accordo stesso. In futuro, la Commissione dovrebbe essere informata sin dall'inizio in merito alla negoziazione di accordi intergovernativi, in modo da garantire una migliore valutazione ex ante della compatibilità di tali accordi con le norme relative al mercato interno e con i criteri di sicurezza dell'approvvigionamento. Anche la partecipazione della Commissione ai negoziati con i paesi terzi e un maggior ricorso a clausole contrattuali standard potrebbero contribuire efficacemente ad evitare indebite pressioni e a garantire il rispetto delle norme europee. La Commissione riesaminerà pertanto la decisione sugli accordi intergovernativi e proporrà alternative per garantire che l'UE parli con una sola voce nei negoziati con i paesi terzi.

Nell'ambito della revisione del regolamento sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas, la Commissione proporrà inoltre di assicurare un'adeguata trasparenza dei contratti commerciali di fornitura di gas che possono avere un impatto sulla sicurezza energetica dell'UE, pur salvaguardando la riservatezza delle informazioni sensibili.

2.2. Un mercato interno dell'energia pienamente integrato

Malgrado i progressi degli ultimi anni, il sistema energetico dell'Europa è ancora poco efficiente. L'attuale struttura di mercato non determina investimenti sufficienti, la concentrazione del mercato e la debolezza della concorrenza rimangono un problema e il panorama energetico europeo è ancora troppo frammentato. Occorre imprimere un nuovo impulso politico al completamento del mercato interno dell'energia.

L'hardware del mercato interno: collegare i mercati per mezzo delle interconnessioni

Attualmente in Europa i sistemi di trasmissione dell'elettricità e del gas, in particolare i collegamenti transfrontalieri, non sono sufficienti a far funzionare correttamente il mercato interno dell'energia e collegare le isole energetiche rimanenti alla rete principale dell'elettricità e del gas.

¹⁴ Decisione n. 994/2012/UE che istituisce un meccanismo per lo scambio di informazioni riguardo ad accordi intergovernativi fra Stati membri e paesi terzi nel settore dell'energia.

Negli ultimi anni si è assistito ad un'accelerazione dei lavori sui progetti infrastrutturali, soprattutto alla luce dei recenti avvenimenti al confine orientale dell'Unione europea. Nel 2013 l'Unione europea ha individuato 248 progetti di infrastrutture energetiche di interesse comune (PIC). Tale elenco è destinato a essere riveduto e aggiornato nel corso di quest'anno e successivamente ogni due anni¹⁵. Nel 2014 la strategia europea di sicurezza energetica ha individuato 33 progetti infrastrutturali ritenuti essenziali per migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento e collegare meglio fra loro i mercati dell'energia.

Un obiettivo specifico di interconnessione minima per l'energia elettrica, da raggiungere entro il 2020, è stato fissato al 10% della capacità di produzione elettrica installata degli Stati membri. Le misure necessarie al raggiungimento di quest'obiettivo del 10% sono illustrate nella comunicazione della Commissione presentata insieme al presente quadro strategico dell'Unione dell'energia. Nel 2016 la Commissione riferirà sulle misure necessarie per raggiungere il traguardo del 15% entro il 2030.

La transizione verso un sistema energetico più sicuro e sostenibile richiederà importanti investimenti nella generazione, nelle reti e nell'efficienza energetica, stimati a circa 200 miliardi di euro l'anno per il prossimo decennio¹⁶. Il settore privato sosterrà gran parte dei costi di questi investimenti, ma l'accesso ai finanziamenti sarà di importanza fondamentale. Oggi la Banca europea per gli investimenti, il meccanismo per collegare l'Europa e i finanziamenti a titolo dei fondi strutturali e d'investimento europei forniscono già i mezzi finanziari necessari. Un sostegno aggiuntivo verrà poi dal Fondo europeo per gli investimenti strategici proposto, che agevolerà ulteriormente l'accesso ai finanziamenti per progetti di dimensioni europee, come le reti energetiche, le energie rinnovabili e l'efficienza energetica. La Commissione valuterà proposte per regimi di investimento nel settore dell'energia in grado di accomunare risorse per finanziare investimenti economicamente sostenibili, evitando le distorsioni di mercato e la frammentazione.

Gli investitori possono avvalersi del "Portale degli investimenti", in fase di allestimento nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici, il cui scopo è migliorare la trasparenza dell'iter dei progetti d'investimento nell'UE e rendere le informazioni accessibili ai potenziali investitori. La Commissione riunirà inoltre informazioni su progetti infrastrutturali finanziati dal meccanismo per collegare l'Europa e dai fondi della politica di coesione dell'UE, in modo da migliorare la coerenza dell'ampia gamma di meccanismi di finanziamento esistenti e da ottimizzarne l'impatto.

La Commissione farà periodicamente il punto dell'avanzamento dei grandi progetti infrastrutturali che contribuiscono all'Unione dell'energia, in particolare nel quadro del follow-up dei progetti di interesse comune. Nell'ambito di questo esercizio di analisi, presenterà una relazione annuale sui progressi compiuti per raggiungere l'obiettivo di interconnessione elettrica del 10%, dedicando un'attenzione particolare all'attuazione dei piani d'azione regionali. Infine, la Commissione convocherà anche uno specifico Forum dell'infrastruttura energetica per discutere dei progressi compiuti con gli Stati membri, con i gruppi di cooperazione regionale interessati e con le istituzioni dell'UE. Il Forum si riunirà per la prima volta alla fine del 2015.

¹⁵ L'aggiornamento comprenderà i progetti strategici di interesse della Comunità dell'energia ritenuti importanti per migliorare la sicurezza di approvvigionamento dell'Unione dell'energia, purché soddisfino i criteri per essere considerati PIC.

¹⁶ "Un piano di investimenti per l'Europa", COM(2014) 903 final.

Attuazione e aggiornamento del software del mercato interno dell'energia

La piena attuazione e la rigorosa applicazione della normativa vigente nel settore dell'energia e della legislazione correlata è la prima priorità per realizzare l'Unione dell'energia. Non avrebbe senso, infatti, elaborare nuove politiche e nuovi approcci su basi poco solide.

Al riguardo la Commissione utilizzerà tutti gli strumenti politici disponibili e insisterà affinché gli Stati membri attuino e applichino pienamente il 3° pacchetto sul mercato interno dell'energia, in particolare per quanto riguarda la separazione (unbundling) e l'indipendenza dei regolatori. Occorre soddisfare determinate condizioni ex ante per poter attingere ai fondi strutturali e di investimento europei al fine di cofinanziare investimenti nel settore dell'energia. In tal modo si garantirà il rispetto della normativa dell'UE in materia di energia.

Un'applicazione rigorosa delle norme del trattato in materia di concorrenza contribuirà ad impedire alle imprese di distorcere il mercato interno dell'energia. L'applicazione delle norme antitrust garantirà che l'energia possa fluire liberamente ovviando alle restrizioni territoriali contenute nei contratti di fornitura e alle questioni di preclusione a monte/a valle e a livello di rete (compresi gli interconnettori). La Commissione valuterà anche — mediante l'applicazione del diritto della concorrenza — l'andamento e la formazione dei prezzi dell'energia.

Un mercato interno dell'energia efficiente non può prescindere da un quadro normativo efficace. Il 3° pacchetto sul mercato interno dell'energia ha istituito organismi incaricati di garantire la cooperazione tra i gestori dei sistemi di trasmissione e le autorità di regolamentazione. Nel contesto della discussione sulla struttura del mercato, si provvederà a rafforzare l'operato di questi organismi. Attualmente le decisioni prese nell'ambito degli organismi rispecchiano ancora posizioni nazionali.

La gestione del sistema di trasmissione dovrà diventare molto più integrata per affrontare le sfide del sistema energetico riqualificato. Le reti europee dei gestori dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica e del gas (ENTSO-E/G), anch'esse istituite dal 3° pacchetto sul mercato interno dell'energia, dovranno essere riqualificate per svolgere questo ruolo. Occorrerà creare centri operativi regionali incaricati di pianificare e gestire efficacemente i flussi transfrontalieri di elettricità e di gas.

L'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) è stata istituita dal 3° pacchetto sul mercato interno dell'energia per assistere i regolatori nazionali, in particolare sulle questioni transfrontaliere. Tuttavia, attualmente l'ACER si limita sostanzialmente ad emettere raccomandazioni e pareri e dispone di poteri decisionali molto limitati. Ad esempio, può prendere decisioni solo su richiesta delle autorità nazionali di regolamentazione o se queste non prendono una decisione entro un termine prefissato. Occorre rafforzare la disciplina europea del mercato unico attraverso un incremento significativo dei poteri e dell'indipendenza dell'ACER per consentirle di svolgere funzioni di regolamentazione a livello europeo e in tal modo monitorare efficacemente lo sviluppo del mercato interno dell'energia e le relative regole di mercato, e permetterle anche di affrontare tutte le questioni transfrontaliere pertinenti per creare un mercato interno senza ostacoli¹⁷.

¹⁷ Esempi pertinenti potrebbero essere decisioni concernenti nuove infrastrutture che interessano più di due Stati membri, su deroghe ai flussi fisici inversi in linea con il regolamento sulla sicurezza

Il 3° pacchetto sul mercato interno dell'energia prevede anche l'adozione di codici di rete per contribuire ad armonizzare il flusso di energia elettrica e di gas attraverso diversi sistemi di trasmissione. Questo lavoro deve essere portato a termine per garantire un migliore funzionamento dei mercati transfrontalieri.

L'integrazione del mercato della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili richiede mercati flessibili sia sul lato dell'offerta che sul lato della domanda, a livello nazionale e transfrontaliero. Si rende quindi necessario uno sviluppo sostanziale delle reti elettriche. È necessario ampliare le possibilità di generazione distribuita e di gestione della domanda, ivi compresi i mercati infragiornalieri, e sviluppare nuovi collegamenti di lunga distanza ad alta tensione (super-reti) e nuove tecnologie di stoccaggio.

La Commissione elaborerà una proposta legislativa ambiziosa per riconfigurare il mercato dell'energia elettrica integrando il commercio all'ingrosso e al dettaglio. Si incrementerà così la sicurezza dell'approvvigionamento e si garantirà l'adeguamento del mercato dell'energia elettrica alla transizione energetica, determinando un aumento significativo del numero di produttori, in particolare delle fonti energetiche rinnovabili. Si renderà inoltre possibile la piena partecipazione dei consumatori al mercato, in particolare tramite la *demand response*. Una più stretta integrazione anche a livello regionale, l'aumento degli scambi transfrontalieri e lo sviluppo di mercati sia a breve che a lungo termine con un'efficace formazione dei prezzi darà i giusti segnali d'investimento e garantirà la flessibilità necessaria per realizzare l'integrazione nel mercato delle nuove fonti di generazione.

Un mercato interno dell'energia pienamente funzionante, che fornisce i segnali di investimento adeguati, è il mezzo migliore per ridurre la necessità di meccanismi di regolazione della capacità. La Commissione ha già predisposto orientamenti¹⁸ e norme¹⁹ per limitare gli effetti dannosi di interventi pubblici mal progettati, frammentari e skoordinati. Tuttavia, l'applicazione effettiva di tali orientamenti può essere solo un primo passo per assicurare che meccanismi di mercato nazionali divergenti, quali i meccanismi di regolazione della capacità e i regimi di sostegno alle energie rinnovabili non coordinati, diventino più compatibili con il mercato interno²⁰. Alcune forme di intervento pubblico, sebbene in alcuni casi fossero necessarie e giustificate per ovviare alle carenze del mercato, hanno avuto un grave impatto negativo sul buon funzionamento del mercato interno dell'energia. La Commissione collaborerà con gli Stati membri per garantire che i meccanismi di regolazione della capacità e il sostegno all'elettricità da fonti rinnovabili siano pienamente compatibili con le norme esistenti e non falsino il mercato interno dell'energia. Occorre eliminare del tutto i sussidi che hanno un impatto negativo sull'ambiente²¹. Un sistema di scambio di quote di emissione modificato avrà anch'esso un ruolo importante per dare i segnali di investimento giusti.

dell'approvvigionamento di gas, sulla ripartizione dei costi transfrontalieri nell'ambito del regolamento RTE-E o altri casi analoghi.

¹⁸ Cfr. la comunicazione "Realizzare il mercato interno dell'energia elettrica e sfruttare al meglio l'intervento pubblico", C(2013) 7243 final.

¹⁹ Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia (GU C 200 del 28.6.2014, pag. 1).

²⁰ L'applicazione di tale disciplina ai regimi di sostegno finora approvati ha in parte attenuato gli effetti della frammentazione, ma sono necessari ulteriori interventi.

²¹ Cfr. la "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" (COM(2011) 571) e la comunicazione del 2012 sul mercato interno dell'energia (COM(2012) 663), oltre all'impegno assunto in sede di G20.

Infine, la Commissione assicurerà una maggiore trasparenza nella composizione dei costi e dei prezzi dell'energia predisponendo un monitoraggio e una rendicontazione periodici e dettagliati, anche per quanto riguarda gli impatti dei costi e dei prezzi dell'energia sulla competitività. Si dedicherà un'attenzione particolare agli interventi pubblici quali tariffe regolamentate, politiche di tassazione dell'energia e livello di sostegno pubblico, nonché al loro impatto sui meccanismi di fissazione dei prezzi, compresi i disavanzi nelle tariffe nel settore dell'energia elettrica.

Una cooperazione regionale rafforzata nell'ambito di un quadro di riferimento comune dell'UE

In un'Unione dell'energia, nell'elaborazione delle loro politiche energetiche gli Stati membri devono coordinarsi e collaborare con i paesi vicini.

L'attuazione tecnica dei diversi elementi della nostra strategia dell'Unione dell'energia sarà molto complessa. Alcuni elementi, quali i nuovi meccanismi dei mercati a breve termine del gas e dell'elettricità o l'integrazione degli interventi dei gestori dei sistemi di trasmissione, vanno messi a punto e attuati a livello regionale come primo passo verso la completa integrazione del mercato a livello dell'UE. Disposizioni esistenti come il Forum pentalaterale dell'energia e il piano d'interconnessione del mercato energetico del Baltico (BEMIP — *Baltic Energy Market Interconnection Plan*) rappresentano punti di partenza per ulteriori sviluppi. I successi ottenuti in queste regioni devono fungere da catalizzatori per altre aree. La Commissione garantirà l'evoluzione coerente di tutte le iniziative regionali e la loro convergenza verso un mercato unico dell'energia pienamente integrato.

È necessario migliorare la cooperazione, la solidarietà e la fiducia nell'Europa centrale e sud-orientale, data la sua situazione di particolare vulnerabilità. Specifici meccanismi di cooperazione contribuirebbero ad accelerare una migliore integrazione di tali mercati nel più vasto mercato europeo dell'energia, migliorando così la liquidità e la resilienza del sistema energia, e consentirebbero di realizzare pienamente il potenziale della regione in termini di energia rinnovabile e di efficienza energetica. Al riguardo, la Commissione varerà rapidamente iniziative concrete.

Per quanto riguarda il Mare del Nord e il Mar Baltico, la Commissione collaborerà con gli Stati membri e con l'industria per ridurre i costi dei sistemi offshore di produzione di energia.

Un "New Deal" per i consumatori

In un'Unione dell'energia, i consumatori di un determinato Stato membro dovrebbero poter fare scelte informate ed essere liberi di acquistare energia agevolmente anche da società stabilite in altri Stati membri. È necessario adeguare ulteriormente gli attuali quadri nazionali di regolamentazione, in quanto le famiglie europee continuano ad essere in gran parte consumatrici passive. In alcuni Stati membri i consumatori godono di una scelta limitata di fornitori e le procedure per cambiare fornitore sono relativamente complesse.

Per rafforzare la posizione dei consumatori, gli Stati membri e le autorità nazionali devono attuare e applicare pienamente la normativa europea vigente, comprese le norme di tutela dei consumatori. È inoltre opportuno che anche gli enti locali e regionali adottino le misure di sostegno necessarie per offrire ai consumatori informazioni comprensibili e facilmente accessibili, strumenti di agevole uso e incentivi finanziari per risparmiare energia.

Grazie alle tecnologie intelligenti, i consumatori e le imprese di servizi energetici che lavorano per loro potranno avvantaggiarsi delle opportunità esistenti sul mercato dell'energia controllando il proprio consumo energetico (ed eventualmente producendo essi stessi energia). Ne deriverà una maggiore flessibilità del mercato e, potenzialmente, una riduzione dei costi per i consumatori.

La Commissione continuerà a promuovere la standardizzazione, sostenere la diffusione dei contatori intelligenti a livello nazionale²² e incoraggiare l'ulteriore sviluppo di apparecchiature e reti intelligenti, per premiare l'uso flessibile dell'energia. Svilupperà sinergie tra l'Unione dell'energia e l'agenda per il mercato unico digitale e adotterà misure per tutelare la privacy e la sicurezza informatica.

Tuttavia, ciò sarà possibile solo se i prezzi di mercato invieranno i segnali giusti. In diversi Stati membri, le tariffe regolamentate continuano a limitare lo sviluppo di una concorrenza effettiva, scoraggiando così gli investimenti e l'emergere di operatori di mercato nuovi. I prezzi regolamentati praticati per gli utenti finali mirano spesso a proteggere le famiglie e talvolta anche i clienti commerciali dall'aumento dei costi dell'energia. Queste misure vanno ad incidere sui clienti non regolamentati, le aziende elettriche e/o le finanze pubbliche, in caso di disavanzi delle tariffe del settore dell'energia elettrica. Tuttavia, a lungo termine tali misure ledono gli interessi dei consumatori che intendono aiutare. La Commissione perseguirà la progressiva eliminazione dei prezzi regolamentati sottocosto attraverso la concorrenza e i quadri di governance economica. Incoraggerà inoltre gli Stati membri a stabilire una tabella di marcia per la graduale soppressione di tutte le regolamentazioni dei prezzi.

Tutela dei consumatori vulnerabili

La povertà energetica incide negativamente sulle condizioni di vita e di salute delle persone. Le cause sono molte, principalmente una combinazione di basso reddito, abitazioni inadeguate e un sistema di occupazione degli alloggi che non riesce a promuovere l'efficienza energetica. La povertà energetica si può affrontare soltanto con una combinazione di misure, soprattutto in campo sociale, che devono essere adottate a livello nazionale, regionale o locale. Nell'eliminare progressivamente i prezzi regolamentati, gli Stati membri devono proporre un meccanismo di tutela dei consumatori vulnerabili che dovrebbe essere attuato preferibilmente dal sistema generale di previdenza sociale. Se invece tale tutela dovesse essere garantita dal mercato dell'energia, potrebbe assumere la forma di meccanismi quali una "tariffa solidale" o uno sconto sulle bollette energetiche. Inevitabilmente il costo di questi regimi ricade collettivamente sui consumatori che non ne beneficiano. Perciò è importante che si tratti di un sistema accuratamente mirato per mantenere bassi i costi complessivi e limitare le distorsioni derivanti dai prezzi regolamentati (p. es. evitando di aggravare ulteriormente i disavanzi delle tariffe negli Stati membri).

2.3. L'efficienza energetica come mezzo per moderare la domanda di energia

Nel ottobre 2014 il Consiglio europeo ha fissato a livello dell'UE un obiettivo indicativo di almeno il 27% di miglioramento dell'efficienza energetica entro il 2030. Quest'obiettivo sarà riesaminato entro il 2020, in vista di un obiettivo europeo del 30%. In tale contesto è necessario ripensare radicalmente l'efficienza energetica equiparandola a una fonte di energia a sé stante, pari al valore dell'energia risparmiata. Nell'ambito del riesame dell'organizzazione del mercato, la Commissione garantirà che l'efficienza

²² Cfr. la relazione "Analisi comparativa dell'introduzione dei sistemi di misurazione intelligenti nell'UE-27, in particolare nel settore dell'elettricità", COM(2014) 356 final.

energetica e gli interventi sul fronte della domanda possano competere alla pari con la capacità di generazione.

La maggior parte del lavoro deve essere fatto a livello nazionale, regionale e locale, ma la Commissione può avere un ruolo decisivo con la creazione del quadro appropriato per la realizzazione delle azioni. La Commissione intende pertanto incoraggiare gli Stati membri a dare all'efficienza energetica un posto preminente nelle loro politiche.

L'UE ha già posto in essere un insieme di misure all'avanguardia a livello mondiale per conseguire una maggiore efficienza nel consumo di energia. La normativa sull'etichettatura energetica e sulla progettazione ecocompatibile consentirà ai consumatori di fare scelte informate sul loro consumo di energia. Se da un lato tutti i settori economici devono adottare misure per aumentare l'efficienza del loro consumo di energia, dall'altro lato la Commissione presterà particolare attenzione ai settori che presentano un potenziale di efficienza energetica particolarmente elevato, in special modo i trasporti e l'edilizia. Inoltre, la Commissione creerà sinergie tra le politiche di efficienza energetica, quelle di efficienza dell'uso delle risorse e l'economia circolare. Ciò comprenderà anche lo sfruttamento del potenziale energetico della "termovalorizzazione".

Migliorare l'efficienza energetica nel settore edilizio

Il riscaldamento e l'aria condizionata rappresentano insieme la principale fonte di domanda energetica in Europa e assorbono la maggior parte delle importazioni di gas. Il teleriscaldamento e il teleraffreddamento offrono un enorme potenziale ancora non sfruttato di miglioramenti di efficienza che sarà oggetto di una strategia della Commissione.

Per valorizzare il potenziale di efficienza energetica degli edifici sono necessarie azioni a livello degli Stati membri, in particolare a livello locale e regionale. Attirare il volume di investimenti necessario resta una sfida, in particolare a livello locale, principalmente a causa della scarsa consapevolezza e competenza in materia di finanziamenti di modesta entità. La Commissione sosterrà i meccanismi di semplificazione dell'accesso ai finanziamenti esistenti, proporrà ai gestori dei fondi strutturali e di investimenti europei e alle parti interessate modelli di finanziamento "pronti per l'uso" per strumenti finanziari, promuoverà nuovi regimi di finanziamento basati sulla condivisione di rischi e profitti e svilupperà nuove tecniche di finanziamento e sostegno sotto forma di assistenza tecnica. Occorre associare il sostegno finanziario e l'assistenza tecnica, per agevolare l'aggregazione di piccoli progetti in programmi più vasti capaci di ridurre i costi delle transazioni e di attirare il settore privato su vasta scala.

Le attività delle iniziative "Città e comunità intelligenti" e del Patto dei sindaci, portate avanti principalmente da sindaci, organizzazioni della società civile, investitori, istituzioni finanziarie e prestatori di servizi, sono importanti per conseguire progressi in materia di efficienza energetica all'interno e all'esterno dell'UE e godono del pieno sostegno della Commissione. Quest'ultima svilupperà inoltre un'iniziativa a favore della "eccellenza mondiale nella definizione delle politiche di efficienza energetica", per contribuire al Piano d'azione per l'efficienza energetica del G20. Tale piano intende promuovere attivamente l'adozione di obiettivi e traguardi ambiziosi di efficienza energetica in sedi quali l'iniziativa delle Nazioni Unite "Energia sostenibile per tutti" e l'Agenzia internazionale per l'energia. Per l'UE, in quanto leader mondiale nelle tecnologie di efficienza energetica, ciò dovrebbe rappresentare un motore per le esportazioni, la crescita e l'occupazione.

I fondi dell'UE e i finanziamenti della BEI possono avere un impatto decisivo. Il Fondo europeo per gli investimenti strategici offre l'occasione di mobilitare ingenti investimenti nella ristrutturazione degli edifici. Gli investimenti in questo settore possono condurre a risultati molto significativi in termini di crescita e occupazione.

Verso un settore dei trasporti efficiente sotto il profilo energetico e a basse emissioni di CO₂

I trasporti rappresentano più del 30% del consumo finale di energia in Europa. Per realizzarne il potenziale di efficienza energetica è necessario adoperarsi costantemente per rendere sempre più severe le norme sulle emissioni di CO₂ delle autovetture e dei furgoni dopo il 2020 e per introdurre misure volte a migliorare l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti e degli autobus. È anche opportuno promuovere una migliore gestione del traffico come strumento moderno e lungimirante di riduzione delle emissioni di CO₂.

Nel contempo occorre prevedere misure volte a sfruttare meglio il potenziale del mercato unico e a internalizzare i costi esterni. La Commissione promuoverà l'utilizzo di sistemi di tariffazione stradale sulla base dei principi "chi usa paga" e "chi inquina paga" e intensificherà gli sforzi per creare uno spazio unico europeo dei trasporti fondato su un uso più efficiente del parco veicoli. Si potrebbero realizzare risparmi considerevoli di carburante eliminando gli ostacoli ai modi di trasporto che producono meno emissioni di gas a effetto serra, quali il trasporto ferroviario, marittimo e le vie navigabili interne, e rendendo tali modi più attraenti ed efficienti sotto il profilo dei costi. La Commissione intende promuovere ulteriormente l'iniziativa "Shift 2Rail"²³.

La Commissione adotterà anche altre iniziative per decarbonizzare il settore dei trasporti, che dipende ancora in ampissima misura dai prodotti petroliferi. A tal fine, sarà necessaria una trasformazione graduale dell'intero sistema dei trasporti, nonché un ulteriore sviluppo e una maggiore diffusione dei carburanti alternativi. La Commissione continuerà ad adoperarsi per promuovere la rapida realizzazione delle infrastrutture necessarie, quali le stazioni di rifornimento e ricarica²⁴. La diffusione commerciale di tali veicoli dipende dall'introduzione simultanea di infrastrutture, veicoli e carburanti.

L'elettrificazione dei trasporti è fondamentale per superare la dipendenza dal petrolio e decarbonizzare il settore, soprattutto i trasporti stradali (a breve e medio raggio) e ferroviari. L'Europa deve accelerare l'elettrificazione del suo parco automobilistico e di altri mezzi di trasporto e assumere un ruolo di leadership nell'elettromobilità e nelle tecnologie di stoccaggio dell'energia. Ciò richiede una piena integrazione dei veicoli elettrici nelle politiche di mobilità urbana e nella rete elettrica, sia come consumatori di energia sia come potenziali impianti di stoccaggio.

2.4. La decarbonizzazione dell'economia

Una politica per il clima ambiziosa è parte integrante della nostra Unione dell'energia. La politica per il clima dell'UE si basa su un mercato europeo della CO₂ (il sistema UE di scambio delle quote di emissione), su obiettivi nazionali ambiziosi ma equi di riduzione dei gas a effetto serra per i settori esclusi dal sistema di scambio delle quote di emissione e su una politica energetica volta a garantire all'Unione europea la posizione di leader nel settore delle energie rinnovabili.

²³ Regolamento (UE) n. 642/2014 del Consiglio che istituisce l'impresa comune Shift2Rail.

²⁴ Direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi.

Una politica dell'UE per il clima ambiziosa

L'accordo sul quadro 2030 per il clima e l'energia sancisce l'impegno dell'UE per una riduzione di almeno il 40% delle emissioni di gas a effetto serra interne rispetto al 1990. Si tratta di un contributo ambizioso ai negoziati internazionali sul clima in vista della conclusione di un accordo vincolante nel 2015. Tale contributo è illustrato nella comunicazione sulla preparazione per la conferenza di Parigi, presentata contestualmente al presente quadro strategico dell'Unione dell'energia. La Commissione, insieme agli Stati membri, dialogherà con altre grandi economie per convincerle ad aderire agli obiettivi ambiziosi dell'Europa. A tal fine si ricorrerà a una dinamica diplomazia europea per il clima che utilizzerà pienamente gli strumenti commerciali e di sviluppo.

La pietra angolare della politica climatica europea è l'adeguato funzionamento del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE. La riserva stabilizzatrice del mercato e le misure necessarie per raggiungere l'obiettivo più ambizioso del quadro 2030 permettono al sistema UE di scambio delle quote di emissione di fissare un prezzo significativo per le emissioni di CO₂ e di incentivare riduzioni, efficienti sotto il profilo dei costi, delle emissioni di gas a effetto serra. La Commissione europea vuole che il sistema di scambio di emissioni dell'UE compia pienamente il suo ruolo di motore europeo tecnologicamente neutrale ed economicamente efficiente a favore degli investimenti a basse emissioni di CO₂. Attraverso la formazione dei prezzi a livello dell'UE, il sistema rafforza il funzionamento del mercato interno dell'energia e incoraggia la diffusione delle energie rinnovabili e di altre tecnologie a basse emissioni di CO₂ ed elevata efficienza energetica. Le politiche volte a prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di CO₂ dovranno rispecchiare l'intensità delle azioni intraprese in altre grandi economie.

Per i settori che non rientrano nel sistema di scambio di quote di emissione dell'UE, gli obiettivi nazionali devono ancora essere stabiliti e il settore agroforestale sarà integrato nel quadro UE 2030, garantendo che anche questi settori beneficino degli incentivi adeguati per mitigare le emissioni di gas a effetto serra e contribuire alla lotta contro i cambiamenti climatici.

Al primo posto nel settore delle energie rinnovabili

L'Unione europea intende diventare il leader mondiale nel settore delle energie rinnovabili, il polo mondiale per lo sviluppo della prossima generazione di energie rinnovabili competitive e tecnicamente avanzate. L'UE ha anche fissato per sé l'obiettivo minimo del 27% per la quota di energia da fonti rinnovabili consumata nell'UE nel 2030.

L'Unione europea è già sulla buona strada per raggiungere il suo obiettivo 2020 di ottenere da fonti rinnovabili il 20% del suo mix energetico e i costi degli impianti fotovoltaici sono diminuiti significativamente in gran parte grazie all'impegno dell'UE in questo campo. Inoltre, la riforma in corso dei regimi di sostegno dovrebbe ridurre ulteriormente i costi. Ma per conseguire l'obiettivo del 27% occorrerà affrontare nuove sfide.

Per integrare progressivamente ed efficacemente la produzione delle rinnovabili in un mercato che promuove le energie rinnovabili competitive e dà impulso all'innovazione, è necessario adeguare i mercati e le reti dell'energia alle caratteristiche di questa

produzione²⁵. Occorre attuare pienamente la normativa vigente e le nuove regole di mercato, in modo da consentire la diffusione di nuove tecnologie, reti intelligenti e meccanismi di *demand response* per un'efficace transizione energetica.

In linea con la disciplina degli aiuti di Stato per l'ambiente e l'energia, la produzione di energia da fonti rinnovabili deve essere sostenuta mediante dispositivi basati sul mercato che tengano conto delle carenze del mercato stesso, garantiscano l'efficacia in termini di costi ed evitino sovracompenzioni e distorsioni. Il finanziamento a basso costo per energie rinnovabili a forte intensità di capitale dipende dall'esistenza di un quadro di investimenti stabile che riduca i rischi legati alla regolamentazione. Questo serve a garantire la fiducia degli investitori e ad attrarre gli investimenti di grandi fondi internazionali, promotori di progetto di ampie dimensioni e cooperative e famiglie in un quadro di riferimento orientato al mercato che mantenga bassi i costi di capitale. La Commissione faciliterà la cooperazione²⁶ e la convergenza dei regimi di sostegno nazionali a favore di una maggiore apertura transfrontaliera mediante discussioni approfondite con gli Stati membri sulle pertinenti linee guida della Commissione²⁷ e sulla disciplina degli aiuti di Stato per l'ambiente e l'energia.

Le decisioni di investimento nell'energia elettrica da fonti rinnovabili devono tenere conto delle realtà fisiche della disponibilità di risorse e della rete, l'accettazione da parte dell'opinione pubblica, l'ubicazione dei consumatori e gli ostacoli amministrativi. Anche lo sviluppo di nuove infrastrutture, in particolare le interconnessioni, deve ridurre il costo dell'integrazione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili nel mercato interno dell'energia.

L'UE deve investire in combustibili alternativi avanzati e sostenibili, compresi i processi di produzione dei biocombustibili, e più in generale nella bioeconomia. In tal modo potremo mantenere la nostra leadership tecnologica e industriale e realizzare gli obiettivi in materia di cambiamenti climatici. L'UE dovrà anche prendere in considerazione l'impatto della bioenergia sull'ambiente, l'uso del suolo e la produzione alimentare. Il piano di investimenti dell'UE, insieme ad altre fonti di finanziamento dell'UE, potrebbe contribuire a reperire i finanziamenti necessari.

2.5. Un'Unione dell'energia per la ricerca, l'innovazione e la competitività

L'Unione dell'energia non può prescindere da una nuova strategia per la ricerca e l'innovazione (R&I). L'Unione dell'energia europea, se intende raggiungere il primo posto nel mondo nel campo delle energie rinnovabili, deve essere pioniera della prossima generazione di tecnologie rinnovabili e soluzioni di stoccaggio.

Garantire all'UE una posizione di primo piano nelle tecnologie delle reti e delle case intelligenti, dei trasporti puliti, dei combustibili fossili puliti e della generazione nucleare

²⁵ Per preparare i mercati alle energie rinnovabili i mercati a breve devono consolidarsi, migliorare la liquidità e iniziare a funzionare in tempo reale. Le reti elettriche esistenti, progettate e spesso gestite per una produzione di energia convenzionale in ambito nazionale, sono insufficienti per un futuro in cui l'approvvigionamento da fonti rinnovabili diventerà sempre più importante e in cui si dovrà ricorrere al bilanciamento per compensare la variabilità intrinseca di tali fonti.

²⁶ Diversi Stati membri stanno valutando l'opportunità di utilizzare i meccanismi di cooperazione della direttiva sulle energie rinnovabili per raggiungere gli obiettivi nazionali in modo economicamente efficiente. La Commissione ha sostenuto questo processo aiutando gli Stati membri a trovare soluzioni per le problematiche tecniche e finanziarie connesse a tali meccanismi transfrontalieri.

²⁷ *European Commission guidance for the design of renewables support schemes*, SWD(2013)439; *Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanism*, SWD(2013)440.

più sicura del mondo è fondamentale per centrare l'obiettivo di trasformare l'Unione dell'energia in un motore per la crescita, l'occupazione e la competitività.

Si sono compiuti importanti progressi nel miglioramento dell'efficacia dei programmi di ricerca dell'Europa, ma si può fare molto di più. Siamo ancora lontani da una ricerca pienamente coordinata e mirata che riunisca efficacemente i programmi dell'UE e degli Stati membri intorno a obiettivi e risultati comuni. Per raggiungere i nostri obiettivi dobbiamo ottenere il massimo risultato possibile da ogni euro investito in tutta l'UE. A tal fine, occorre adottare un approccio integrato per creare sinergie, collaborare per coordinare le azioni e ottenere risultati e assicurare un più efficace collegamento tra ricerca e industria in modo da introdurre nuove tecnologie sul mercato nell'UE.

Ciò presuppone che il nuovo approccio europeo di R&I in materia di energia²⁸ acceleri la trasformazione del sistema energetico. Si tratterà di utilizzare Orizzonte 2020 come punto di partenza e di coinvolgere tutti gli Stati membri, i portatori di interesse e la Commissione.

Le azioni dovranno articolarsi intorno a quattro priorità principali che gli Stati membri e la Commissione devono sottoscrivere:

- essere leader mondiale nello sviluppo della prossima generazione di tecnologie delle energie rinnovabili, compresi la produzione rispettosa dell'ambiente e l'uso della biomassa e dei biocombustibili, nonché lo stoccaggio dell'energia;
- agevolare la partecipazione dei consumatori alla transizione energetica mediante reti intelligenti, elettrodomestici intelligenti, città intelligenti e sistemi domotici;
- dotarsi di sistemi energetici efficienti e utilizzare la tecnologia per rendere il parco immobiliare neutro dal punto di vista energetico;
- dotarsi di sistemi di trasporto più sostenibili in grado di mettere a punto e diffondere su vasta scala tecnologie e servizi innovativi per migliorare l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas a effetto serra.

Oltre a queste quattro priorità comuni, altre priorità di ricerca meritano un livello di collaborazione molto più elevato fra la Commissione e gli Stati membri interessati a farne uso:

- un approccio lungimirante alla cattura e stoccaggio del carbonio (CCS) e alla cattura e consumo del carbonio (CCU) per i settori dell'energia e dell'industria, che sarà di importanza fondamentale per raggiungere gli obiettivi del 2050 per il clima all'insegna dell'efficacia dei costi. Ciò presuppone un quadro strategico favorevole, che comprenda una riforma del sistema di scambio di quote di emissioni e il nuovo Fondo per l'innovazione, al fine di garantire per gli investitori e le imprese una maggior chiarezza, necessaria per sviluppare ulteriormente questa tecnologia.
- Attualmente nell'UE quasi il 30% dell'elettricità è generato dall'energia nucleare²⁹. L'UE deve garantire che gli Stati membri utilizzino i migliori standard esistenti in materia di sicurezza, gestione dei rifiuti e non proliferazione. L'UE dovrebbe anche adoperarsi per mantenere la leadership tecnologica nel settore nucleare, anche

²⁸ Ciò dovrebbe comprendere un aggiornamento del Piano strategico europeo per le tecnologie energetiche e un'agenda strategica di R&I dei trasporti.

²⁹ Cfr. "Strategia europea di sicurezza energetica", COM(2014) 330 final.

attraverso il progetto ITER³⁰, per non aumentare la propria dipendenza energetica e tecnologica.

Una transizione a un'economia a basse emissioni di CO₂ basata sull'innovazione offre grandi opportunità per la crescita e l'occupazione. Emergeranno nuovi settori di attività, nuovi modelli aziendali e nuovi profili professionali. La leadership tecnologica deve spianare la strada allo sviluppo di capacità di produzione industriale o di catene di approvvigionamento tecnologico in tutta Europa. A tal fine è necessaria una collaborazione fra la ricerca, l'industria, il settore finanziario e le autorità pubbliche. Un'efficace strategia industriale in tal senso permetterà all'industria dell'UE di trarre vantaggio dal suo ruolo di precursore, sia a livello nazionale che sui mercati tecnologici internazionali, con ripercussioni positive sulla competitività e l'occupazione.

La Commissione valuterà in quale misura gli appalti pubblici possano sfruttare pienamente il loro potenziale di catalizzatori dell'innovazione industriale e commerciale e di stimolo alla crescita ecologica, sia all'interno dell'UE che al di là dei suoi confini. Utilizzerà pienamente la politica commerciale dell'UE per migliorare l'accesso ai mercati esteri per le tecnologie e i servizi connessi all'Unione dell'energia nonché per proteggere il mercato dell'UE dalle pratiche commerciali sleali e sostenere altri paesi nell'istituzione di sistemi energetici moderni e sostenibili. La Commissione collaborerà con gli Stati membri e con le regioni per garantire sinergie tra i vari fondi dell'UE e per sfruttare appieno il potenziale dei finanziamenti della politica di coesione per l'innovazione.

I cambiamenti attesi richiederanno anche l'adeguamento di alcuni settori, modelli economici o profili professionali. Occorrerà istituire percorsi di formazione professionale e o di altro tipo per profili professionali nuovi o modificati corrispondenti alle nuove esigenze delle imprese e fornire alle persone solide competenze. Una transizione energetica giusta ed equa richiederà pertanto la riqualificazione o il perfezionamento professionale dei lavoratori in alcuni settori e, ove necessario, misure sociali al livello appropriato. Al riguardo, saranno fondamentali le conoscenze e l'esperienza di prima mano delle parti sociali. La Commissione terrà informate le parti sociali e le inviterà ad includere la transizione energetica nel loro dialogo sociale a livello europeo.

3. La governance dell'Unione dell'energia

L'Unione dell'energia ha anche bisogno di una governance integrata e di una procedura di monitoraggio per garantire che tutte le azioni in materia di energia a livello europeo, nazionale, regionale e locale contribuiscano alla realizzazione dei suoi obiettivi. Il processo di governance dovrà servire per i seguenti scopi:

- riunire le azioni in materia di clima e di energia e quelle in altri settori strategici pertinenti per una maggiore coerenza programmatica a lungo termine. Si offrono così agli investitori certezza e orientamenti a lungo termine;
- garantire l'attuazione del mercato interno dell'energia e la realizzazione del quadro 2030 per l'energia e il clima, in particolare l'attuazione degli obiettivi concordati per il 2030 in materia di energie rinnovabili, efficienza energetica, settori esclusi dal sistema di scambio di quote di emissioni e interconnessioni;
- razionalizzare gli attuali obblighi di pianificazione e di rendicontazione, evitando inutili oneri amministrativi;
- avviare un dialogo sull'energia con i portatori di interesse per contribuire all'elaborazione delle politiche e sostenere l'impegno attivo nella gestione della transizione energetica;

- approfondire la cooperazione tra Stati membri, anche a livello regionale, e con la Commissione;
- migliorare i dati disponibili, le analisi e le informazioni che sono alla base dell'Unione dell'energia mettendo in comune le conoscenze pertinenti e rendendole facilmente accessibili a tutte le parti interessate;
- riferire ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio sulla situazione dell'Unione dell'energia in modo da trattare le questioni essenziali e orientare il dibattito politico.

La Commissione avvierà un processo dinamico di governance dell'Unione europea dell'energia. Nonostante gli evidenti collegamenti tra questo processo di governance e il semestre europeo, questi saranno gestiti separatamente.

4. Realizzare l'Unione dell'energia

Realizzare l'Unione dell'energia significa portare a termine le azioni illustrate nella presente strategia, riassunte nei quindici punti riportati in appresso. La tabella di marcia allegata elenca le iniziative da mettere in atto nell'ambito della strategia, con un preciso calendario di adozione e di attuazione e le rispettive responsabilità. La Commissione ritiene tali iniziative interconnesse e coerenti con le ambizioni che l'UE deve avere per trasformare il sistema energia dell'Europa.

Il successo dell'attuazione dipende dall'impegno politico di tutti i soggetti interessati, comprese le istituzioni dell'UE, gli Stati membri, la Banca europea per gli investimenti ed altri portatori di interesse, anche a livello regionale e locale, in linea con i principi di sussidiarietà, di proporzionalità e del "legiferare meglio".

L'Unione europea deve essere in grado di reagire agli imprevisti, cogliere nuove opportunità e prevedere le tendenze future e adattarvisi. Ogniqualvolta sarà necessario la Commissione si avvarrà del suo diritto di iniziativa per definire una risposta adeguata agli eventi.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare la presente strategia per realizzare l'Unione dell'energia e a impegnarsi attivamente nella sua attuazione, in stretta cooperazione con tutte le parti interessate.

*

* *

L'Unione dell'energia in quindici punti d'azione

1. La piena attuazione e la rigorosa applicazione della normativa vigente nel settore dell'energia e della relativa legislazione è la prima priorità per realizzare l'Unione dell'energia.

- La Commissione utilizzerà tutti gli strumenti disponibili per garantire che gli Stati membri ottemperino pienamente alla normativa in materia di energia, in particolare il 3° pacchetto sul mercato interno dell'energia, e intende far rispettare rigorosamente le regole di concorrenza del trattato.

2. L'UE deve diversificare l'approvvigionamento di gas e renderlo più resiliente in caso di perturbazioni.

- Nel 2015-2016 la Commissione proporrà un pacchetto di resilienza e diversificazione per il settore del gas, mediante la revisione dell'attuale regolamento sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas.
- La Commissione elaborerà una strategia globale per il gas naturale liquefatto (GNL) e il suo stoccaggio.
- La Commissione collaborerà con gli Stati membri per sviluppare l'accesso a fornitori alternativi, anche via il corridoio meridionale del gas, dal Mediterraneo e dall'Algeria, per alleviare le attuali situazioni di dipendenza da singoli fornitori.

3. Gli accordi intergovernativi devono rispettare integralmente la normativa dell'UE ed essere più trasparenti.

- La Commissione proporrà la revisione della decisione sugli accordi intergovernativi, nel 2016, per assicurare la compatibilità con la normativa dell'UE prima della negoziazione degli accordi e la partecipazione della Commissione nei negoziati, elaborare clausole tipo per i contratti che tengano conto delle norme dell'UE e rendere più trasparenti gli appalti di fornitura commerciale del gas.

4. L'esistenza di infrastrutture adeguate è un presupposto indispensabile per completare il mercato dell'energia, integrare le energie rinnovabili e garantire la sicurezza dell'approvvigionamento.

- La Commissione sosterrà la realizzazione di grandi progetti infrastrutturali, in particolare i progetti d'interesse comune, con i mezzi finanziari disponibili, quali il meccanismo per collegare l'Europa, i fondi strutturali e di investimento europei e il futuro Fondo europeo per gli investimenti strategici, per mobilitare i necessari finanziamenti privati e pubblici.
- La Commissione riunirà le informazioni sui progetti infrastrutturali finanziati dall'UE per aumentare la coerenza generale e massimizzarne l'impatto.
- La Commissione creerà uno specifico Forum delle infrastrutture energetiche per discutere dei progressi dei grandi progetti infrastrutturali con gli Stati membri, con gruppi di cooperazione regionali e con le istituzioni dell'UE. Il Forum si riunirà per la prima volta alla fine del 2015.

5. La creazione di un mercato interno dell'energia senza soluzione di continuità, a vantaggio dei cittadini e in grado di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, integrare le energie rinnovabili nel mercato e porre rimedio all'attuale mancanza di coordinamento dei meccanismi di regolazione della capacità negli Stati membri, rende opportuno rivedere l'attuale assetto del mercato.

- La Commissione presenterà una proposta legislativa in materia di sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia elettrica nel 2016.
- La Commissione proporrà un nuovo assetto del mercato europeo dell'energia elettrica nel 2015, cui faranno seguito proposte legislative nel 2016.

6. Il quadro di regolamentazione istituito dal 3° pacchetto sul mercato interno dell'energia dovrà essere perfezionato per realizzare un mercato interno dell'energia omogeneo per i cittadini e per le imprese.

- La Commissione riesaminerà il quadro di regolamentazione, in particolare il funzionamento della ACER e delle REGST, nel 2015-2016, e proporrà azioni pertinenti per rafforzare tale quadro.

7. Gli approcci regionali all'integrazione del mercato sono un elemento importante dell'evoluzione verso un mercato dell'energia pienamente integrato a livello dell'UE.

- La Commissione elaborerà orientamenti sulla cooperazione regionale e si impegnerà attivamente in seno agli organismi regionali di cooperazione con gli Stati membri e le parti interessate.

8. Una maggiore trasparenza in materia di costi e prezzi dell'energia, nonché in relazione al livello di sostegno da parte dell'opinione pubblica, rafforzerà l'integrazione del mercato e consentirà di individuare gli interventi che creano distorsioni nel mercato interno.

- La Commissione elaborerà relazioni biennali sui prezzi dell'energia, analizzerà a fondo il ruolo di tasse, imposte e sovvenzioni e perseguirà l'eliminazione progressiva dei prezzi regolamentati sottocosto.
- A livello nazionale e locale, occorrerà adottare misure di stampo sociale per proteggere i consumatori vulnerabili.

9. L'Unione europea si è fissata l'obiettivo di realizzare almeno il 27% di risparmio energetico entro il 2030.

- Nel 2015 e 2016 la Commissione riesaminerà tutti i pertinenti atti legislativi in materia di efficienza energetica e proporrà le modifiche eventualmente necessarie per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo del 2030.
- È auspicabile che gli Stati membri e le regioni facciano maggior uso dei fondi europei per la ristrutturazione delle abitazioni.

10. Gli edifici racchiudono un potenziale enorme di miglioramento dell'efficienza energetica. La riqualificazione degli edifici per renderli efficienti sotto il profilo energetico e il pieno utilizzo del teleriscaldamento e del teleraffreddamento sostenibili diminuiranno la fattura delle importazioni di energia dell'UE, rafforzeranno la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e ridurranno i costi dell'energia per le famiglie e le imprese.

- La Commissione elaborerà un'iniziativa di "finanziamento intelligente per gli edifici intelligenti" volta a rendere gli edifici esistenti più efficienti sotto il profilo energetico, agevolando l'accesso agli strumenti di finanziamento esistenti.
- La Commissione proporrà una strategia per facilitare gli investimenti nel settore del riscaldamento e del raffreddamento.

11. L'UE deve accelerare il miglioramento dell'efficienza energetica e la decarbonizzazione nel settore dei trasporti, favorendo il graduale passaggio ai combustibili alternativi e l'integrazione dei sistemi di energia e di trasporto.

- La Commissione proporrà un pacchetto globale per il trasporto stradale che promuoverà una tariffazione più efficace dell'infrastruttura, l'adozione generalizzata di soluzioni di trasporto intelligente e il miglioramento dell'efficienza energetica.
- La Commissione si adopererà ulteriormente per creare condizioni di mercato favorevoli ad una maggiore diffusione dei carburanti alternativi e per promuovere ulteriormente i veicoli puliti nell'ambito degli appalti. Questo obiettivo verrà realizzato mediante una combinazione di misure nazionali, regionali e locali, con il sostegno dell'UE.

12. Al Consiglio europeo di ottobre l'UE ha stabilito un quadro per il clima e l'energia per il 2030. Occorre ora procedere alla sua attuazione. L'UE fornirà un contributo ambizioso ai negoziati internazionali sul clima.

- La Commissione proporrà misure legislative per raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra concordato dal Consiglio europeo di ottobre 2014, sia per i settori che rientrano nel sistema di scambio delle quote di emissioni, sia per quelli che ne esulano.

13. L'UE ha concordato l'obiettivo di almeno il 27% di energie rinnovabili a livello di UE entro il 2030.

- La Commissione proporrà un nuovo pacchetto sulle energie rinnovabili nel 2016-2017. Il pacchetto comprenderà una nuova politica per la biomassa e i biocombustibili sostenibili, nonché norme per garantire che l'obiettivo dell'UE per il 2030 sia raggiunto all'insegna dell'efficacia dei costi.

14. L'UE deve mettere a punto una strategia lungimirante di R&I per l'energia e per il clima, allo scopo di mantenere la leadership tecnologica dell'Europa e ampliare le opportunità per le esportazioni.

- Nel periodo 2015-2016 la Commissione proporrà un approccio europeo alla R&I in materia di energia, che comprenderà la riqualificazione del Piano strategico per le tecnologie energetiche e un'agenda di R&I per i trasporti, con un numero limitato di priorità essenziali e obiettivi chiari.
- La Commissione elaborerà un'iniziativa sulla leadership globale nella tecnologia e nell'innovazione per l'energia e per il clima, al fine di incrementare l'occupazione e la crescita.

15. L'UE farà uso di tutti gli strumenti disponibili per dotarsi di un'azione forte, unita e costruttiva nei confronti dei suoi partner e per esprimersi con una sola voce sull'energia e sul clima.

- La Commissione, con l'AR/VP, e gli Stati membri rilanceranno la diplomazia dell'UE per l'energia e per il clima.
- La Commissione, con l'AR/VP, metterà a punto un intenso programma di lavoro per rafforzare la cooperazione dell'UE con i paesi terzi nel settore dell'energia, comprese le energie rinnovabili e l'efficienza energetica.
- La Commissione farà ampio ricorso alla politica di commercio estero dell'UE per promuovere l'accesso alle risorse energetiche e l'accesso ai mercati esteri per le tecnologie e i servizi del settore europeo dell'energia.