

Parere del Comitato delle regioni «I mercati europei dell'elettricità e del gas: terzo pacchetto legislativo»

(2008/C 172/11)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- fa presente che occorre mettere il consumatore al centro di tutte le riflessioni sulla liberalizzazione dell'energia,
- è pertanto favorevole a misure supplementari in materia di disaggregazione a livello del trasporto dell'energia,
- si compiace che il pacchetto legislativo proponga di completare il mercato interno dell'energia mediante misure legislative supplementari intese a garantire ai nuovi concorrenti un accesso non discriminatorio alle reti di trasporto — e quindi a favorire la concorrenza —, a instaurare un migliore coordinamento tra i regolatori e i gestori delle reti di trasporto, a favorire gli investimenti nella produzione di elettricità e nelle reti e ad accrescere la trasparenza di mercato,
- chiede alla Commissione di evitare la concentrazione dei mercati e di favorire la pluralità degli operatori privati e pubblici con misure adeguate; gli Stati membri che lo desiderano possono decidere di non applicare le norme di disaggregazione giuridica dei gestori di rete di distribuzione alle imprese di elettricità integrate che riforniscono meno di 100.000 clienti allacciati o riforniscono piccole reti isolate,
- auspica che si incoraggi la produzione di energia locale e regionale basata sulle fonti di energia rinnovabili — adeguate alle condizioni ambientali del territorio interessato — riducendo le spese di trasporto dell'energia e le emissioni in tutta l'UE. È quindi necessario promuovere piani energetici specifici a livello regionale, che dovranno essere debitamente coordinati e integrati nei quadri nazionale e comunitario.

Relatore: Michel LEBRUN (BE/PPE), deputato del Parlamento vallone

Testi di riferimento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/54/CE relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica

COM(2007) 528 def. — 2007/0195 (COD)

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/55/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale

COM(2007) 529 def. — 2007/0196 (COD)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia

COM(2007) 530 def. — 2007/0197 (COD)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1228/2003 relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica

COM(2007) 531 def. — 2007/0198 (COD)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1775/2005 relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale

COM(2007) 532 def. — 2007/0199 (COD)

Raccomandazioni politiche

IL COMITATO DELLE REGIONI

Raccomandazioni generali

1. Ricorda che gli enti locali e regionali contribuiscono in misura significativa al successo delle iniziative europee e svolgono un ruolo importante nella politica energetica europea;
2. sottolinea che l'energia costituisce un bene essenziale sia per i cittadini che per la competitività delle imprese. Gli enti locali e regionali, in quanto organi prossimi ai cittadini, auspicano che i consumatori possano beneficiare di un approvvigionamento di elettricità e di gas senza interruzioni, a prezzi concorrenziali e con un elevato livello di servizi;
3. fa presente che occorre mettere il consumatore al centro di tutte le riflessioni sulla liberalizzazione dell'energia;
4. constata che in numerosi Stati membri la liberalizzazione dell'energia non ha ancora prodotto i risultati attesi e che non esiste un vero mercato unico dell'elettricità e del gas all'interno dell'UE;
5. condivide l'analisi della Commissione europea sulle disfunzioni osservate sui mercati dell'elettricità e del gas: una forte concentrazione di mercato, un elevato grado di integrazione verticale delle imprese dell'energia, una frammentazione dei mercati, una mancanza di trasparenza e, a livello della formazione dei prezzi, una mancanza di coordinamento tra i gestori delle reti di trasporto (GRT);
6. si compiace che il pacchetto legislativo proponga di completare il mercato interno dell'energia mediante misure legislative supplementari intese a garantire ai nuovi concorrenti un accesso non discriminatorio alle reti di trasporto — e quindi a favorire la concorrenza —, ad instaurare un migliore coordina-

mento tra i regolatori e i GRT, a favorire gli investimenti nella produzione di elettricità e nelle reti e ad accrescere la trasparenza di mercato;

7. accoglie favorevolmente l'inclusione dello sviluppo dei mercati regionali nel pacchetto legislativo, in quanto la considera un passo fondamentale verso il mercato unico dell'elettricità e del gas all'interno dell'UE;
8. apprezza che gli obiettivi di politica energetica europea perseguiti dalla Commissione europea siano la competitività, ma anche la sicurezza di approvvigionamento e la sostenibilità; osserva tuttavia che si tratta di obiettivi non necessariamente compatibili tra loro, per cui è necessario combinarli in modo equilibrato;
9. riconosce che il terzo pacchetto legislativo proposto mira innanzitutto a migliorare il funzionamento dei mercati europei dell'elettricità e del gas, ma auspica anche che esso contribuisca a sostenere altri obiettivi delle politiche comunitarie, quali il miglioramento dell'efficienza energetica e l'attenuazione dei cambiamenti climatici. Occorre fare in modo che le fonti di energia rinnovabili diventino l'opzione più raccomandabile;
10. rimanda ad un parere precedente del Comitato in cui si raccomandava l'internalizzazione dei costi ambientali nei prezzi al consumo (CdR 216/2005 fin). Una tale iniziativa richiederebbe l'introduzione di una normativa specifica a livello dell'UE, mentre il pacchetto legislativo non prevede nulla in tal senso; il Comitato invita quindi la Commissione a proporre un sistema di questo tipo. Nell'elaborare tale sistema, occorrerà tuttavia garantire che la sua attuazione non comporti un aumento spropositato dei prezzi dell'energia, tenuto conto delle ripercussioni sulla competitività dell'UE e sulla realizzazione degli obiettivi della strategia di Lisbona;

11. considera che, nonostante l'analisi d'impatto globalmente positiva della Commissione sul terzo pacchetto legislativo in materia d'energia, è necessario continuare ad essere attenti alle ripercussioni sociali, economiche e ambientali che avranno le misure proposte, in particolare a livello regionale e locale.

Mercato interno dell'elettricità e del gas

La concorrenza

12. Ricorda che la liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas doveva porre fine ai monopoli delle imprese del settore dell'energia negli Stati membri e favorire la concorrenza. Quest'ultima infatti può realizzarsi solo a condizione che, a livello di offerta, parecchi produttori e fornitori si trovino in reale concorrenza fra loro;

13. constata che attualmente, per quanto riguarda la produzione di elettricità, i mercati nazionali sono dominati da un monopolio di fatto o da un oligopolio. Per il settore del gas naturale, non solo il numero di produttori potenziali è limitato, ma oltre tutto i produttori esterni all'Unione europea — che assicurano la maggior parte dell'approvvigionamento — non sono soggetti alle norme dell'UE;

14. chiede alla Commissione di evitare la concentrazione dei mercati e di favorire la pluralità degli operatori privati e pubblici con misure adeguate. Le imprese locali e regionali dell'energia hanno un ruolo chiave da svolgere in tale ambito; per questo motivo, gli Stati membri che lo desiderano possono decidere di non applicare le norme di disaggregazione giuridica dei gestori di rete di distribuzione alle imprese di elettricità integrate che riforniscono meno di 100.000 clienti allacciati o riforniscono piccole reti isolate;

15. insiste perché i nuovi soggetti che entrano sul mercato possano investire in nuove capacità di produzione di elettricità e di importazione di gas in modo da sviluppare un *level playing field* propizio ad un mercato concorrenziale;

16. fa osservare che un mercato concorrenziale permette anche ai produttori locali e regionali di elettricità a partire da energie rinnovabili di avere un accesso ai consumatori in condizioni di parità.

Esigenze in materia di disaggregazione

17. Constata che la disaggregazione (*unbundling*) giuridica e funzionale a livello del trasporto, che è divenuta obbligatoria dal 1° luglio 2004, non è sufficiente a garantire il buon funzionamento del mercato, poiché non fa scomparire il conflitto d'interessi che deriva dall'integrazione verticale;

18. condivide il parere secondo cui un'impresa verticalmente integrata tende a considerare le reti come attivi strategici al servizio dell'interesse commerciale della società integrata, anziché servire l'interesse dei clienti delle reti e, in particolare, a sottoinvestire in nuove reti, per il timore che tali investimenti possano aiutare i suoi concorrenti ad espandersi sul suo mercato nazionale;

19. è pertanto favorevole a misure supplementari in materia di disaggregazione a livello del trasporto dell'energia;

20. nota che la disaggregazione della proprietà raccomandata dalla Commissione non raccoglie l'unanimità degli Stati membri, anche se è un modo di garantire l'uguaglianza di accesso alle reti per tutti i fornitori e la neutralità della politica di investimento nelle reti di trasporto;

21. ritiene pertanto che gli Stati membri che lo desiderano debbano avere la scelta di optare per l'approccio fondato su un gestore di rete indipendente (ISO), anche se questa opzione può comportare effetti collaterali indesiderati per gli azionisti (perdita di controllo, privatizzazione, ecc.). Si dovrebbe pertanto consentire agli Stati membri di optare anche per la «disaggregazione efficace ed efficiente» dei gestori delle reti di trasporto, che si basa da un lato sull'effettiva indipendenza dei gestori delle reti di trasporto e dall'altro su regole chiare per gli investimenti nelle reti;

22. auspica che la disaggregazione giuridica e funzionale a livello della distribuzione, che è divenuta obbligatoria solo dal 1° luglio 2007, sia applicata non soltanto nella lettera, ma anche nello spirito; allo stesso tempo, per contrastare il più efficacemente possibile la concentrazione dei mercati, è necessaria anche una strategia di sostegno alle piccole e medie imprese attive nel settore dell'energia; il Comitato si compiace pertanto che l'esenzione attualmente in vigore per i piccoli gestori di rete di distribuzione (con meno di 100.000 clienti) venga mantenuta;

23. ritiene che occorrerebbe incoraggiare gli enti locali e regionali a diventare azionisti attivi dei gestori della rete di trasporto e di distribuzione, veri cardini del mercato dell'energia.

I regolatori dell'energia

24. Insiste sulla necessità di disporre di organismi di regolamentazione indipendenti, ma anche competenti ed efficaci, in un mercato in cui esistono operatori monopolistici e/o dominanti;

25. si compiace di vedere il ruolo dei regolatori nazionali armonizzato e rafforzato. Occorre tuttavia che i regolatori non si concentrino solo sulle attività regolamentate, ma vegliano anche al buon funzionamento generale del mercato tramite poteri discrezionali *ex ante*;

26. nota che i regolatori hanno spesso una visione troppo a breve termine, che mira a ridurre le tariffe di rete dell'elettricità e del gas a tutti i costi, perdendo di vista gli obiettivi di lungo termine, e cioè lo sviluppo ottimale della rete e il miglioramento — o almeno il mantenimento — della qualità della rete e dei servizi; essi dovrebbero quindi essere indotti a passare a una visione integrata della loro funzione, che non deve consistere unicamente nella regolazione dei prezzi;

27. sottolinea la necessità che i regolatori abbiano la competenza necessaria per impegnarsi a creare incentivi alla realizzazione degli investimenti necessari nelle reti, compresi quelli necessari per l'energia rinnovabile;

28. chiede che le metodologie di *benchmarking* di tariffe e di costi di accesso alle reti di trasporto e di distribuzione, introdotte dai regolatori, comprendano non solo aspetti quantitativi (costi), ma anche qualitativi (per esempio criteri di affidabilità sulla qualità delle reti) in modo da mantenere il livello di qualità attuale delle reti.

Investimenti per garantire la sicurezza di approvvigionamento energetico

29. Constata non solo che la sicurezza dell'approvvigionamento energetico è minacciata a causa della debolezza degli investimenti in nuove centrali elettriche, ma anche che per assicurare l'approvvigionamento è fondamentale sviluppare nuove reti di trasporto e distribuzione, ampliare e migliorare le reti esistenti e infine creare linee di interconnessione. Questo richiederà, oltre a notevoli sforzi di finanziamento, il superamento di importanti difficoltà di progettazione e realizzazione;

30. insiste sull'importanza di un ambiente stabile e attraente per gli investimenti;

31. sottolinea il ruolo rilevante che avrà la diversificazione delle fonti di energia per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico;

32. auspica che si incoraggi la produzione di energia locale e regionale basata sulle fonti di energia rinnovabili — adeguate alle condizioni ambientali del territorio interessato — riducendo le spese di trasporto dell'energia e le emissioni in tutta l'UE. È quindi necessario promuovere piani energetici specifici a livello regionale che dovranno essere coordinati e integrati nei quadri nazionale e comunitario;

33. invita la Commissione ad adottare tutte le misure necessarie per incentivare i produttori, ma anche i gestori di reti, ad investire rispettivamente nella costruzione di impianti di produzione e in quella di infrastrutture per le reti, per permettere un accesso equo alla produzione locale di energia rinnovabile;

34. richiama tuttavia l'attenzione della Commissione sul fatto che, in linea generale, le reti non sono attualmente concepite per accogliere una quota importante di energie rinnovabili: questo richiederà degli investimenti, e quindi mezzi finanziari supplementari, per adattarle allo sviluppo delle energie rinnovabili. Bisognerà anche esaminare le possibilità di stoccaggio dell'energia, il che richiederà investimenti supplementari non indifferenti;

35. ribadisce che le politiche di utilizzo razionale dell'energia e di efficienza energetica rappresentano il migliore strumento per ridurre la tensione attuale tra l'offerta e la domanda di energia.

La protezione dei consumatori

36. Ricorda che gli obblighi di servizio pubblico devono costituire un complemento necessario alla concorrenza e restare al centro del processo di apertura del mercato;

37. raccomanda che la libertà di scelta dei consumatori di energia sia accompagnata da solide garanzie sui loro diritti. A

tale riguardo, sarebbe auspicabile che le disposizioni della futura *Carta europea dei diritti dei consumatori di energia* avessero valore legale;

38. accoglie favorevolmente la proposta di istituire un «forum per il dettaglio», in analogia con i forum di Firenze e di Madrid;

39. chiede alla Commissione di sorvegliare maggiormente i mercati al dettaglio per valutare gli effetti della liberalizzazione sulle famiglie, rafforzare la fiducia dei consumatori nel mercato dell'energia e limitare i rischi di manipolazione del mercato;

40. sottolinea l'importanza di una fatturazione più trasparente dell'elettricità e del gas per indurre i consumatori a modificare i loro comportamenti nel senso dei risparmi di energia e di un aumento dell'efficienza energetica;

41. insiste sull'introduzione di sistemi informatici neutrali e indipendenti dai fornitori che permettano una gestione automatizzata dello *switch*;

42. richiama l'attenzione della Commissione sulla necessità di sottoporre l'introduzione generalizzata dei contatori intelligenti a due condizioni preliminari: l'introduzione deve essere finanziariamente ragionevole e proporzionata, tenuto conto dei risparmi energetici realizzabili per i diversi tipi di clienti;

43. raccomanda di aumentare in futuro la protezione dei consumatori vulnerabili per combattere il fenomeno della povertà energetica.

Agenzia di cooperazione dei regolatori dell'energia

44. Riconosce, per quanto riguarda le questioni transfrontaliere, il *regulatory gap* e la necessità di migliorare le interconnessioni in alcuni segmenti del mercato;

45. sostiene tuttavia l'opportunità di rafforzare il Gruppo dei regolatori europei per il gas e l'energia elettrica (ERGEG) invece di sostituirlo con una nuova agenzia. Piuttosto che istituire una nuova struttura, con le spese e gli oneri burocratici che ne derivano, sarebbe infatti possibile proseguire sulle basi attuali, con un ERGEG rafforzato, che avrebbe la competenza di decidere in merito alle problematiche transfrontaliere e al quale verrebbero affidati anche gli altri compiti che dovrebbe svolgere l'agenzia che si propone di creare. Qualora poi con tale intervento la concorrenza non risultasse sufficientemente aumentata, si giustificherebbe la costituzione di un'agenzia distinta.

Gli scambi transfrontalieri

46. Apprezza che il terzo pacchetto legislativo rafforzi la cooperazione fra i GRT creando una rete europea dei GRT. Si incoraggiano così gli scambi transfrontalieri di elettricità e di gas, che sono una delle premesse irrinunciabili per il pieno funzionamento del mercato interno; un'elevata capacità di trasporto è una condizione tecnica essenziale sia per la sicurezza di approvvigionamento che per il funzionamento della concorrenza in un mercato comune dell'energia. Ciò vale soprattutto per gli Stati orientali dell'UE che stanno cercando di liberarsi dalla loro dipendenza energetica dagli Stati limitrofi orientali;

47. ritiene che occorra cercare di evolvere progressivamente verso gestori di reti di trasporto regionali;

48. fa osservare che le proposte della Commissione europea relative alla rete europea dei GRT dell'elettricità e del gas conferiscono ai GRT uno status quasi da organo di regolamentazione, mentre il ruolo dell'agenzia sembra limitarsi a quello di organo consultivo. Alcune regole, come quelle relative alla trasparenza o agli scambi, dipendono in maggior misura dalla competenza delle autorità di regolamentazione;

49. accoglie favorevolmente l'obbligo imposto alla rete europea dei GRT dell'elettricità di pubblicare ogni due anni un piano decennale di investimento nelle reti a livello europeo;

50. auspica che i nuovi soggetti che entrano nel mercato, in particolare le imprese locali e regionali di elettricità, possano

disporre dello stesso livello di informazioni sui mercati degli operatori storici.

Rete di trasporto del gas

51. Ritiene che la disponibilità limitata delle capacità di stoccaggio di gas, che sono spesso nelle mani degli operatori storici, incida sensibilmente sulla concorrenza nel settore del gas e indirettamente sul settore dell'elettricità a livello di produzione. Accoglie pertanto favorevolmente le proposte intese a migliorare l'accesso agli impianti di stoccaggio e a quelli di GNL;

52. appoggia la creazione di un sistema di entrata/uscita, nel quale la capacità è assegnata ad una zona/regione e non a un gasdotto particolare, il che favorisce l'aumento della concorrenza.

Bruxelles, 10 aprile 2008.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Luc VAN DEN BRANDE
