



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.1.2009
COM(2008)906 definitivo

2007/0195 (COD)

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO**

a norma dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma, del trattato CE

relativa alla

**posizione comune del Consiglio sull'adozione della direttiva del Parlamento europeo e
del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica che
abroga la direttiva 2003/54/CE**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO**

a norma dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma, del trattato CE

relativa alla

posizione comune del Consiglio sull'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica che abroga la direttiva 2003/54/CE

1. ITER

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio (documento COM(2007) 528 - 2007/0195/COD): 19.9.2007

Data del parere del Comitato economico e sociale europeo: 22.4.2008

Data del parere del Comitato delle regioni: 10.4.2008

Data del parere del Parlamento europeo in prima lettura: 18.6.2008

Data dell'adozione all'unanimità della posizione comune: [9.1.2008]

2. OBIETTIVO DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

La proposta fa parte del terzo pacchetto legislativo per il mercato interno UE del gas e dell'energia elettrica ("terzo pacchetto"), comprendente due direttive e tre regolamenti.

Il pacchetto mira principalmente a istituire il quadro normativo necessario per rendere pienamente effettiva l'apertura del mercato e creare un mercato unico UE del gas e dell'energia elettrica nell'interesse dei cittadini e delle imprese dell'Unione europea. L'azione contribuirà a mantenere i prezzi al più basso livello possibile e a migliorare gli standard di servizio e di sicurezza dell'approvvigionamento.

Le principali misure sono le seguenti:

- una più efficace vigilanza regolamentare da parte di organismi nazionali di regolamentazione indipendenti;

- l'istituzione di un'agenzia incaricata di assicurare una cooperazione efficace tra gli organismi nazionali di regolamentazione e di prendere decisioni riguardanti i problemi transfrontalieri;
- la cooperazione obbligatoria tra i gestori delle reti per armonizzare tutte le norme relative alla trasmissione dell'energia in Europa e per coordinare la pianificazione degli investimenti;
- la disaggregazione effettiva della produzione e della trasmissione di energia in modo da eliminare i conflitti di interesse, favorire gli investimenti nelle reti e impedire i comportamenti discriminatori;
- maggiore trasparenza e miglioramento del funzionamento del mercato al dettaglio;
- maggiore solidarietà e cooperazione regionale tra gli Stati membri per accrescere la sicurezza degli approvvigionamenti.

3. OSSERVAZIONI SULLA POSIZIONE COMUNE

3.1. Osservazioni generali

La posizione comune adottata dal Consiglio sui cinque testi che costituiscono il terzo pacchetto contiene tutti gli elementi essenziali della proposta della Commissione necessari per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno del gas e dell'energia elettrica e, più in generale, per conseguire gli obiettivi essenziali descritti in precedenza. Pertanto, in linea generale, può essere appoggiata dalla Commissione (cfr. infra la sezione 3.2).

In sede di prima lettura l'obiettivo era raggiungere un accordo in seno al Consiglio. Gli emendamenti adottati dal Parlamento europeo non sono stati pertanto introdotti formalmente nella posizione comune. I negoziati a tal scopo avranno luogo nel corso della seconda lettura. Nella posizione comune si è comunque tenuto conto di alcuni emendamenti adottati dal Parlamento europeo (cfr. infra la sezione 3.3). La Commissione ritiene che in seconda lettura occorrerà tener conto di una serie di emendamenti che non sono stati presi in considerazione (cfr. infra la sezione 3.4).

3.2. Osservazioni specifiche

Le principali modifiche rispetto alla proposta della Commissione sono illustrate di seguito.

3.2.1 La disaggregazione effettiva

Per il gas e l'energia elettrica, la posizione comune sostiene tre opzioni per la disaggregazione effettiva.

Vengono adottate l'opzione della disaggregazione proprietaria e quella del gestore di sistema indipendente (GSI). Gli emendamenti del Parlamento europeo hanno dato un forte appoggio alla disaggregazione proprietaria, che la Commissione continua a considerare la soluzione migliore.

Nella posizione comune il Consiglio ha incluso una terza opzione: il gestore di trasmissione indipendente (GTI) che consente ai gestori dei sistemi di trasmissione di continuare a far parte

di un'impresa integrata ma prevede norme dettagliate sull'autonomia, l'indipendenza e gli investimenti, nonché una specifica disposizione in materia di revisione che consente la presentazione di proposte legislative. La Commissione ritiene che queste norme dettagliate garantiscano un livello accettabile di disaggregazione effettiva e che l'opzione del gestore di trasmissione indipendente può pertanto essere accettata nel quadro di un compromesso generale, a condizione che la portata di detta opzione non venga attenuata rispetto a quanto previsto nella posizione comune e che le caratteristiche siano le più forti consentite da un compromesso politico. Contrariamente alla proposta della Commissione, la posizione comune autorizza una partecipazione di minoranza nel quadro della disaggregazione proprietaria, ma senza diritti di voto, il che consente di evitare influenze reciproche.

In tutte e tre le opzioni il gestore del sistema di trasmissione deve essere certificato dagli organismi nazionali di regolamentazione. La posizione comune elimina tuttavia l'obbligo di vigilanza imposto alla Commissione nell'ambito della procedura di rilascio della certificazione, sostituendolo con l'obbligo a carico degli organismi nazionali di regolamentazione di tenere "nella massima considerazione" il parere della Commissione.

La posizione comune prevede anche un articolo che autorizza gli Stati membri ad adottare misure tendenti a creare condizioni di parità, purché dette misure siano proporzionate, non discriminatorie, trasparenti e conformi alle disposizioni del trattato CE. Le misure possono essere attuate soltanto previa approvazione della Commissione. Secondo la Commissione, detta disposizione consente di creare il giusto equilibrio tra, da un lato, il riconoscimento che sul mercato interno dell'energia possono esistere diversi modelli di disaggregazione e, dall'altro, la necessità di consentire agli Stati membri di creare condizioni di parità sul loro territorio per i diversi modelli. Pertanto, essa può essere accettata.

Per quanto riguarda la "clausola del paese terzo", la proposta della Commissione prevedeva la necessità di un accordo internazionale per autorizzare gli investitori dei paesi terzi ad acquisire il controllo delle reti di trasmissione nell'UE. Gli investitori dei paesi terzi dovevano inoltre conformarsi alle norme relative alla disaggregazione proprietaria soggette alla vigilanza vincolante della Commissione. Nella posizione comune, l'accordo con il paese terzo non è più un prerequisito per autorizzare l'acquisizione del controllo da parte di un investitore originario del paese terzo interessato. Nell'ambito della procedura di certificazione, lo Stato membro deve non soltanto assicurare la conformità ad una delle tre opzioni in materia di disaggregazione, ma deve anche rifiutare la certificazione se questa compromette la sicurezza dell'approvvigionamento di energia dello Stato membro interessato o della Comunità. L'autorità nazionale deve consultare la Commissione e "tenere nella massima considerazione" il suo parere. La posizione comune preserva gli obiettivi essenziali della proposta della Commissione e può pertanto essere accettata nel quadro di un compromesso generale.

3.2.2 Gli organismi nazionali di regolamentazione

In sostanza, si appoggia la proposta della Commissione con la creazione di organismi nazionali di regolamentazione indipendenti dal governo e dotati di ampi poteri sulle reti e sui mercati di approvvigionamento.

La proposta della Commissione è stata ammorbidita tra l'altro tramite l'introduzione di poteri che non sono in relazione con la funzione essenziale di regolamentazione del mercato, quali le politiche in materia di fonti di energia rinnovabili e di ricerca e sviluppo, la sicurezza degli approvvigionamenti e gli obblighi di servizio pubblico. I limiti fissati in materia di indipendenza non incidono sul principio fondamentale, ossia l'obbligo di rispettare il ruolo

delle altre autorità competenti per quanto riguarda, in particolare, la sostenibilità ambientale o gli obblighi di servizio pubblico, il controllo legislativo del bilancio, il controllo giudiziario e l'eventuale rinnovo del mandato dei dirigenti dell'organismo di regolamentazione.

Nel complesso la posizione comune preserva gli elementi essenziali della proposta della Commissione e può essere accettata. Come già indicato, l'inserimento degli emendamenti del Parlamento europeo che chiariscono e completano il ruolo degli organismi nazionali di regolamentazione migliorerebbe la posizione comune.

3.2.3 Gli orientamenti adottati tramite la procedura di comitato

Gli orientamenti sono resi non vincolanti e alcuni sono eliminati (sugli obblighi di servizio pubblico, i poteri e i doveri degli organismi nazionali di regolamentazione, i mercati al dettaglio e sulla disaggregazione effettiva della gestione del sistema a livello di distribuzione). I restanti orientamenti sono assolutamente essenziali.

3.2.4 Le deroghe

Il Consiglio ha introdotto deroghe generali per i sistemi piccoli/isolati per Cipro, Lussemburgo e Malta.

3.3. Aspetti della posizione comune che riflettono gli emendamenti del Parlamento europeo

Una serie di emendamenti del Parlamento europeo sono stati ripresi nella posizione comune, o nella stessa formulazione o nella sostanza. Si tratta dei seguenti: emendamento 33 sulla definizione di impresa elettrica; emendamento 35 sulla definizione di centrale elettrica virtuale; emendamento 68 sull'applicazione della disaggregazione agli enti pubblici; emendamento 119 sul controllo dell'attuazione delle misure di salvaguardia e emendamenti 50 e 137 sugli orientamenti relativi agli obblighi di servizio pubblico e ai poteri delle autorità di regolamentazione.

I seguenti emendamenti sono stati ripresi parzialmente nella posizione comune: emendamenti 54 e 138 sul rafforzamento della cooperazione regionale; emendamento 95 sull'indipendenza degli organismi nazionali di regolamentazione; emendamento 98 sugli obblighi dei predetti organismi ed emendamenti 129 e 130 sulla metodologia di approvazione delle tariffe.

3.4. Emendamenti del Parlamento europeo approvati dalla Commissione ma non accolti dal Consiglio

La Commissione può accettare del tutto o in parte la maggioranza degli emendamenti adottati dal Parlamento – a condizione, in alcuni casi, di formularli in modo più preciso o di riformularli. Si tratta degli emendamenti riguardanti i seguenti punti principali.

3.4.1 Il ruolo degli organismi di regolamentazione

In linea generale, la Commissione appoggia gli emendamenti del Parlamento che rafforzano il ruolo e l'indipendenza degli organismi nazionali di regolamentazione (ad esempio, approvazione e attuazione dei piani annuali di investimento dei gestori delle reti di trasmissione, applicazione delle misure di tutela dei consumatori, vigilanza sulle pratiche contrattuali restrittive, norme rigorose e interventi per ripristinare la concorrenza sui mercati dell'approvvigionamento, finanziamento autonomo degli organismi di regolamentazione).

I contratti a lungo termine si possono accettare, a condizione che rispettino le regole della concorrenza, ma non saranno incoraggiati, perché possono avere un effetto di preclusione sul mercato. Anche se un massimale tariffario può essere utile in casi eccezionali e a condizioni chiaramente definite, è preferibile non introdurre, nell'attuale contesto di regolamentazione dei prezzi, disposizioni legislative specifiche che avrebbero l'effetto di impedire l'apertura del mercato in numerosi Stati membri.

I principi che sottendono gli emendamenti relativi alla promozione dell'efficienza energetica possono nell'insieme essere appoggiati. Tuttavia, l'emendamento che prevede il semplice obbligo di introdurre formule tariffarie che determinano un aumento dei prezzi in caso di aumento dei livelli di consumo non può essere accettato. Vista la complessità e le conseguenze economiche di un tale obbligo e dato che esistono soluzioni alternative per conseguire lo stesso risultato, il mercato dovrebbe essere libero di fissare le proprie formule tariffarie.

3.4.2 I diritti dei consumatori

In linea generale la Commissione appoggia gli emendamenti del Parlamento europeo che rafforzano i diritti dei consumatori. Ciò riguarda in particolare l'estensione dell'allegato A, l'obbligo a carico dei fornitori di emettere fatture adeguate in caso di pagamento anticipato, il riconoscimento reciproco delle licenze dei fornitori da parte degli Stati membri, la designazione di un punto di contatto unico a livello nazionale, con il compito di fornire ai consumatori tutte le informazioni necessarie sui loro diritti e la designazione di un mediatore a livello nazionale. La proposta di introduzione progressiva, nell'arco di 10 anni, dei contatori intelligenti può anche essere appoggiata in linea di principio, ma il campo di applicazione esatto e la formulazione dovrebbero essere attentamente riesaminati.

Per quanto riguarda la "carta dei consumatori di energia", la Commissione riconosce che l'informazione dei consumatori è essenziale per il funzionamento del mercato dell'approvvigionamento. La Commissione ha messo a punto uno strumento di informazione sotto forma di una "lista di controllo europea per i consumatori di energia", che ha lo scopo di informare i consumatori sui loro diritti. Il forum dei cittadini sull'energia è un elemento determinante per creare mercati al dettaglio competitivi e garantire la tutela dei consumatori di energia nell'UE. Il forum sta redigendo la lista di controllo. La carta dei consumatori sarebbe basata sull'allegato A delle direttive e sulle direttive generali in materia di tutela dei consumatori e pertanto non presenterebbe alcun valore giuridico aggiuntivo. Inoltre, per ragioni giuridiche, la carta non può essere integrata nelle direttive poiché ribadisce diritti già sanciti. Pertanto, la Commissione non può appoggiare emendamenti che mirano a integrare nella direttiva la carta dei consumatori di energia. La Commissione potrebbe tuttavia accettare una disposizione sul riesame che preveda una relazione della Commissione sull'applicazione delle misure previste nell'allegato A entro tre anni dall'entrata in vigore della direttiva.

La Commissione appoggia anche gli emendamenti relativi al ruolo dei gestori dei sistemi di distribuzione. Tuttavia, le proposte devono essere studiate in modo più approfondito per assicurarsi che siano utili e realizzabili.

Le norme attualmente in vigore in materia di servizio universale non dovrebbero essere modificate. Gli Stati membri dovrebbero potere continuare a scegliere di introdurre o no un servizio universale di fornitura di energia elettrica per le piccole imprese e non dovrebbe essere imposto l'obbligo di fornire elettricità a prezzi fissati sulla base dei costi. Pertanto la

Commissione non può accettare la richiesta del Parlamento europeo di un servizio universale per le piccole imprese a prezzi basati sui costi.

3.4.3 La lotta contro la povertà energetica

Il Parlamento europeo chiede che agli Stati membri venga imposto l'obbligo di adottare nel quadro del rispettivo piano di azione nazionale per l'energia misure per combattere la povertà energetica. Tali misure dovrebbero consentire di ridurre il numero di persone in condizioni di povertà energetica, di impedire che i pensionati o i disabili subiscano interruzioni di fornitura in inverno e di fare in modo che la povertà energetica venga definita a livello nazionale in conformità alla definizione comunitaria basata sulla capacità di riscaldare le abitazioni secondo gli standard fissati dall'Organizzazione Mondiale della Sanità.

La Commissione non ha proposto di modificare il vigente quadro giuridico, che prevede già un obbligo per gli Stati membri di proteggere i consumatori più vulnerabili.

Il concetto di povertà energetica non è stato utilizzato in tutti gli Stati membri e le misure per affrontare il problema impongono di tener conto di tutti gli aspetti delle politiche energetiche e sociali. La Commissione ritiene che il ricorso esclusivo allo strumento della politica energetica distorcerebbe il funzionamento del mercato dell'energia. Gli Stati membri sono liberi di definire i consumatori vulnerabili riferendosi a quelli che sono in condizioni di povertà energetica. Pertanto, la Commissione potrebbe appoggiare la previsione dell'obbligo a carico degli Stati membri di definire la povertà energetica nei limiti della definizione di consumatori vulnerabili a livello nazionale, ma non è a favore di una definizione della povertà energetica a livello comunitario.

La Commissione ritiene, inoltre, che non sia opportuno imporre a livello comunitario un obbligo di ridurre il numero di persone in condizioni di povertà energetica, poiché tale disposizione non tiene conto della necessità di una risposta politica più ampia al problema. La Commissione potrebbe tuttavia appoggiare un obiettivo generale di riduzione del numero di persone in condizioni di povertà energetica.

La Commissione potrebbe anche appoggiare la previsione dell'obbligo a carico degli Stati membri di assicurare una tutela speciale dei pensionati e dei disabili in inverno e di notificare alla Commissione le misure adottate a tale riguardo. Inoltre, in linea generale la Commissione sostiene gli Stati membri che hanno rispettato l'obbligo di definire i consumatori vulnerabili, eventualmente con riferimento alla necessità di evitare interruzioni di fornitura, ma ritiene che un divieto totale supererebbe l'obiettivo perseguito.

3.4.4 Altre questioni

La Commissione può nel complesso accettare gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo che evidenziano gli obblighi dei gestori dei sistemi di trasmissione in materia di gestione della congestione, di investimenti in nuove capacità e di trasparenza. La Commissione può anche approvare la previsione del requisito del rafforzamento della cooperazione tra i gestori dei sistemi di trasmissione nel quadro della gestione dei loro sistemi, ma la formulazione delle relative disposizioni deve essere chiarita.

Il Parlamento vuole autorizzare gli Stati membri ad accordare deroghe alle norme di accesso dei paesi terzi ai siti industriali. La Commissione appoggia in linea di principio la deroga per i siti industriali, che includerebbe anche gli aeroporti e le ferrovie. Esonerando i siti industriali dalla quasi totalità degli obblighi applicabili ai gestori dei sistemi di trasmissione e ai gestori

dei sistemi di distribuzione l'emendamento proposto dal Parlamento europeo va oltre il dovuto. Una soluzione accettabile consisterebbe nell'accordare una deroga limitata agli obblighi amministrativi più onerosi, ad esempio l'approvazione delle tariffe *ex-ante* da parte degli organismi di regolamentazione

4. CONCLUSIONI

La Commissione ritiene che la posizione comune preservi i punti essenziali della proposta della Commissione. Essa ritiene che, sulle questioni sostanziali, la posizione costituisca nel complesso un buon equilibrio e un compromesso valido, che consente il funzionamento regolare del mercato interno del gas e dell'energia elettrica. Tuttavia, la Commissione ritiene che una serie di emendamenti adottati dal Parlamento europeo in prima lettura dovrebbero essere integrati soltanto in seconda lettura.