



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.9.2007
SEC(2007) 1180

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento

Pacchetto legislativo sul mercato interno per l'elettricità e il gas

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2007) 528 definitivo}
{COM(2007) 529 definitivo}
{COM(2007) 530 definitivo}
{COM(2007) 531 definitivo}
{COM(2007) 532 definitivo}
{SEC(2007) 1179}

Valutazione d'impatto del pacchetto legislativo sul mercato interno per l'elettricità e il gas

Il 10 gennaio 2007 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una comunicazione intitolata "Una politica dell'energia per l'Europa". Il documento concludeva che l'inefficienza e gli alti costi dei mercati del gas e dell'elettricità andavano a scapito dei consumatori e delle imprese. La Commissione ha dichiarato che avrebbe dato seguito al documento attuando iniziative in casi individuali nel quadro delle norme di concorrenza e avrebbe migliorato l'attuale inquadramento.

ASPETTI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

La consultazione delle parti interessate ha avuto luogo ai primi del 2007 e ha coinvolto le autorità di regolamentazione, gli operatori dei sistemi di trasmissione, le associazioni delle imprese del gas e dell'elettricità, le associazioni dei produttori indipendenti, le associazioni dei consumatori, associazioni di utenti industriali dell'energia, gli operatori commerciali e i nuovi soggetti sul mercato, i sindacati e le associazioni non governative. Quasi 150 parti interessate hanno apportato il loro contributo.

DEFINIZIONE DEL PROBLEMA E SCENARIO DI BASE

Vanno definiti gli aspetti seguenti: la concentrazione dei mercati e il potere di mercato; la preclusione verticale; la mancata integrazione dei mercati; l'assenza di trasparenza; i meccanismi di formazione dei prezzi; i mercati a valle del gas; i mercati di bilanciamento e i mercati del gas naturale liquefatto. Molti di questi aspetti sono connessi all'esistenza di imprese ad integrazione verticale e all'insufficienza dei poteri di cui dispongono molti organismi di regolamentazione. Vi è insufficiente coordinamento fra le reti energetiche nazionali.

Pur avendo avuto un impatto positivo, le misure finora adottate per alleviare questi problemi si sono dimostrate insufficienti. Il Consiglio europeo e il Parlamento europeo hanno fatto appello alla Commissione affinché proponga nuove misure legislative volte a migliorare il funzionamento del mercato interno del gas e dell'elettricità.

OBIETTIVI

Nel 2007 il Consiglio europeo e il Parlamento hanno ribadito la necessità di una politica energetica europea, nozione in cui è compreso il completamento del mercato interno del gas e dell'elettricità. Le misure proposte mirano a contribuire alla realizzazione di quest'obiettivo. Un mercato interno funzionante per il settore energetico contribuirà alla realizzazione degli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona in termini di competitività dell'economia europea e di sostenibilità. Vi è poi un nesso con altre politiche, come il sistema di scambio delle quote di emissione (ETS) o la riduzione delle emissioni di CO₂. La Commissione ha un ruolo da svolgere nel fare sì che il processo di liberalizzazione apporti vantaggi a tutti i cittadini dell'UE. Una serie di obiettivi secondari svolgerà un ruolo importante nella strategia complessiva.

Migliorare la concorrenza mediante il miglioramento della regolamentazione, la disaggregazione e la riduzione dell'informazione asimmetrica

L'esistenza di livelli di disaggregazione diversi nei vari Stati membri falsa la concorrenza tra i soggetti attivi sul mercato. Il fatto che le aziende del gas e dell'elettricità ad integrazione verticale abbiano in gran parte salvaguardato la propria posizione dominante sui mercati tradizionali ha indotto molti Stati membri a non rinunciare allo stretto controllo sui prezzi del gas e dell'elettricità imposti agli utenti finali: questo elemento rappresenta un grave freno alla concorrenza e non è nell'interesse a lungo termine dei clienti.

Migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento rafforzando gli incentivi ad effettuare investimenti sufficienti nelle capacità di trasmissione e distribuzione

Coordinamento degli investimenti fra GST

Sicurezza dell'approvvigionamento e dialogo energetico con i nostri principali fornitori di gas

Promozione di innovazioni tecnologiche

Migliorare la protezione dei consumatori e prevenire la povertà energetica

Il miglioramento delle condizioni di concorrenza e della sicurezza dell'approvvigionamento è nell'interesse di tutti i consumatori. Tutte le opzioni connesse contribuiscono alla protezione dei consumatori.

OPZIONI PROGRAMMATICHE E ANALISI DEGLI IMPATTI

– Disaggregazione dei GST

Procedendo “come di ordinaria amministrazione” ci si baserebbe sulla normativa attuale, compresa la disaggregazione giuridica e funzionale dei GST. Sono state prese in considerazione due opzioni di ulteriore disaggregazione delle attività di trasmissione. Con la disaggregazione della proprietà il GST sarebbe proprietario degli impianti e delle apparecchiature di trasmissione, gestirebbe la rete e sarebbe indipendente sul piano della proprietà. Con il gestore di sistema indipendente (GSI) la rete di trasmissione sarebbe gestita e messa a punto da un terzo, in completa indipendenza dalle aziende ad integrazione verticale. Un'ulteriore opzione, la “disaggregazione regolamentata”, che concederebbe ulteriori poteri agli organismi di regolamentazione, è stata presentata al Consiglio europeo di marzo.

Nello scenario di base persisterebbero alcuni dei difetti di fondo che presentano gli attuali requisiti in materia di disaggregazione specificati nella comunicazione della Commissione. L'analisi economica dimostra che la disaggregazione completa stimola gli investimenti, riduce la concentrazione dei mercati e fa abbassare i prezzi. Non vi è alcuna indicazione che faccia ipotizzare un effetto negativo sulle valutazioni dell'affidabilità creditizia, sui prezzi delle azioni delle imprese o sul rapporto con i fornitori esterni. Si dispone in generale di minore evidenza empirica per quanto riguarda il funzionamento dei GSI. Questa opzione non influisce negativamente sui parametri delle aziende interessate, come le valutazioni dell'affidabilità creditizia e i prezzi delle azioni.

– *Rafforzamento degli organismi nazionali di regolamentazione in materia energetica così da armonizzare le competenze*

L'attuale normativa estendeva i poteri degli organismi nazionali di regolamentazione in ciascuno Stato membro e richiedeva la creazione di autorità con competenze specifiche. I servizi della Commissione hanno inoltre preso in considerazione l'estensione dei poteri ex-ante degli organismi in questione in vari settori.

L'ipotesi "come di ordinaria amministrazione" scalzerebbe la credibilità degli organismi di regolamentazione ai quali, secondo la maggioranza delle parti interessate, non vengono conferiti poteri sufficienti a permettere loro di svolgere il proprio ruolo. Il rafforzamento di tali poteri potrebbe permettere di affrontare il problema rappresentato dalle distorsioni del mercato e pervenire così a mercati dell'energia più competitivi. Potrebbero subire un certo aumento i costi della regolamentazione per il settore pubblico.

– *Cooperazione tra gli organismi di regolamentazione dell'UE*

Attualmente gli organismi di regolamentazione collaborano nel quadro dell'ERGEG (Gruppo europeo dei regolatori per il gas e l'elettricità), creato con decisione della Commissione nel novembre 2003. Sebbene il mercato interno dell'energia si sia sviluppato in misura considerevole, si resta comunque in presenza di un divario normativo per quanto riguarda gli aspetti transfrontalieri. Fra le opzioni atte a risolvere questa impasse sono da ricordare la graduale evoluzione dell'impostazione attuale, una rete europea di organismi di regolamentazione indipendenti ("ERGEG+") e un nuovo organismo a livello UE.

La valutazione dei compiti che sarà necessario espletare porta alla conclusione che il problema costituito dal divario normativo può essere risolto unicamente con la costituzione di un organismo di regolamentazione cui sia concessa la possibilità di adottare decisioni individuali giuridicamente vincolanti per i terzi. L'impatto economico è comunque difficilmente valutabile. Cambiando la struttura regolamentare si indurrebbe un aumento dei costi della regolamentazione a livello centrale, contestualmente ad una riduzione dei medesimi nei singoli Stati membri.

– *Coordinamento GST*

Le associazioni esistenti di GST (*European Transmission System Operators*, Operatori europei dei sistemi di trasmissione – ETSO, e *Gas Transmission Europe* – GTE) operano su base volontaria. Per potenziare il livello di cooperazione fra GST occorrerebbe istituire un nuovo quadro legislativo. L'opzione esaminata dalla Commissione è quella di affidare a ETSO e GTE compiti nuovi e più formalizzati a livello europeo. L'accento potrebbe essere posto sui due settori di competenza rappresentati dalla programmazione comune degli investimenti e dall'elaborazione di norme tecniche armonizzate.

Gli elementi principali di una cooperazione rafforzata tra GST sono la messa a punto di codici tecnici e di mercato, il coordinamento delle attività di funzionamento delle reti e della pianificazione comune degli investimenti. Il gas e l'elettricità potrebbero allora essere prodotti e trasportati in maniera molto più conforme alle soggiacenti condizioni economiche ed ambientali, aumentando così l'efficienza complessiva del settore. La concessione di un ruolo istituzionale alle esistenti associazioni GST avrebbe effetti positivi (soluzioni ETSO+GTE+).

– *Aumentare la trasparenza*

L'efficienza dei mercati all'ingrosso rende necessari un meccanismo affidabile di formazione dei prezzi e la disponibilità di sufficienti informazioni ai soggetti attivi sul mercato. Un'opzione potrebbe essere rappresentata dall'introduzione di orientamenti vincolanti per la trasparenza, oppure dal miglioramento dei requisiti di trasparenza per il gas. Occorre aumentare la trasparenza per le informazioni sulle reti e sull'equilibrio domanda/offerta del mercato, nonché sugli scambi. Un punto di partenza potrebbe essere rappresentato dalle raccomandazioni formali emesse dall'ERGEG nel 2006. L'attuale quadro normativo ha un ambito di competenza limitato per quanto riguarda la trasparenza.

Gli attuali requisiti in materia di trasparenza riguardano principalmente la capacità delle reti. Aumentando la trasparenza si potenzierebbe, a costi bassissimi, l'efficienza della catena di approvvigionamento. Attualmente gli scambi di materie prime non sono coperti da altri strumenti giuridici ed è improbabile che lo siano nel prossimo futuro. L'elettricità e il gas sono prodotti essenziali, e diversi da altre materie prime. Risulta utile e ragionevole mettere a punto norme in materia di scambi per i mercati spot e a termine per il gas e l'elettricità che tengano conto della specificità di questi settori.

– *Contratti a lungo termine pre-liberalizzazione per la trasmissione di gas*

L'attuale quadro normativo ha dato luogo ad una certa confusione. Una possibilità potrebbe consistere nel depennare o modificare le disposizioni così da mettere in chiaro che la legislazione si applica anche a questi contratti, benché in tal modo si renda contestabile la validità dei contratti di pre-liberalizzazione per l'importazione di gas nell'UE.

La Commissione ha concluso che la direttiva non va modificata su questo punto. È chiaro che tutti i contratti conclusi prima dell'entrata in vigore della direttiva 2003/55/CE continuano ad essere validi se e in quanto rispettano la normativa comunitaria in materia di concorrenza, e che questi contratti sono inoltre soggetti alle disposizioni dell'inquadramento attuale.

– *Potenziamento della disaggregazione dei GRD, compresi un numero maggiore di controlli regolamentari e un riesame del limite 100 000*

Una possibilità da esaminare è rappresentata dalla disaggregazione della proprietà per quei GRD che attualmente hanno lo stesso regime giuridico dei GRT. Un'altra opzione potrebbe consistere nel ricorso ad orientamenti comunitari per migliorare il funzionamento dei GRD per quanto riguarda la disaggregazione a livello di gestione.

La Commissione ha preso in esame la possibilità di rafforzare gli obblighi di disaggregazione per i GRD e di applicare un sistema di disaggregazione giuridica e funzionale obbligatoria a tutti i GRD. Questa soluzione non sembra proporzionata alla luce dell'analisi costi-benefici.

– *Stoccaggio del gas*

La concorrenza nel settore del gas è limitata dalla disponibilità di impianti di stoccaggio. Nel 2004 sono stati messi a punto di comune accordo orientamenti volontari, la cui osservanza risulta però soggetta a ritardi. Potrebbero rivelarsi necessarie misure volte a realizzare un equilibrio fra la necessità di accesso effettivo e il mantenimento in vigore degli incentivi per lo sviluppo di nuovi impianti di stoccaggio. Si renderebbe in tal caso necessario un inquadramento normativo specifico.

L'attuazione della disaggregazione giuridica e funzionale per gli impianti di stoccaggio del gas e del gas liquido naturale e la messa a punto di orientamenti rappresentano opzioni favorevoli in termini di costi e benefici. Potrebbe inoltre rivelarsi necessario estendere ai terminali GLN gli obblighi di più facile accesso.

– *Imposizione di obblighi per lo stoccaggio strategico di gas*

Ad esito delle crisi in materia di approvvigionamento del gas del 2006 e 2007, la Commissione ha esaminato se fosse necessario rafforzare il meccanismo attualmente utilizzato. Sono state prese in considerazione tre opzioni: imporre alle imprese l'obbligo di costituzione di scorte strategiche; migliorare il meccanismo esistente; creare un meccanismo di solidarietà a livello regionale fra Stati membri.

L'imposizione di un obbligo di stoccaggio del gas serve a potenziare la sicurezza complessiva dell'approvvigionamento a livello europeo, ma ha anche effetti negativi. Data la complessità dell'argomento, la Commissione avvierà ben fra poco uno studio sulle scorte strategiche di gas.

– *Inquadramento per nuovi investimenti nelle infrastrutture di gas*

L'UE deve conciliare due obiettivi: quello di rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento e quello di garantire l'esistenza di un mercato del gas competitivo. La possibilità attualmente offerta di esentare le nuove infrastrutture di grandi dimensioni dall'accesso regolamentato di terzi è risultata talvolta di difficile attuazione. La seconda opzione consiste nel migliorare la procedura e chiarire i criteri di concessione dell'esenzione.

Lo scenario di base si tradurrebbe in un'accentuazione delle differenze nazionali in sede di trattamento delle richieste di esenzione per i nuovi progetti di infrastrutture. Questo rischio si ridurrebbe se il quadro legislativo venisse chiarito e precisato mediante orientamenti specifici, che sarebbero inoltre d'aiuto nel trattamento delle richieste di esenzione transfrontaliere. Sarebbe consigliabile incaricare la nuova Agenzia per il coordinamento degli organismi di regolamentazione di trattare le richieste di esenzione per le condutture che attraversano più di uno Stato membro.

– *Tutelare i consumatori e prevenire la povertà energetica*

Le attuali direttive impongono misure di salvaguardia atte a tutelare i consumatori e includono il concetto di servizio universale per l'elettricità. Oltre alle misure relative ad un migliore funzionamento dei GRD, sono state considerate due opzioni: ulteriori misure legislative o strumenti non vincolanti ("*soft-law*") (Carta dei consumatori di energia).

L'obbligo di trasmettere informazioni contribuirà con ogni probabilità alla tutela dei consumatori, alla contestabilità del mercato e alla riduzione dei prezzi dell'energia. Rendendo disponibili i dati ai consumatori si eserciterebbe un impatto positivo su tutti i costi e sul risparmio energetico. Il costo di installazione di tali meccanismi sembra modesto se si considerano i potenziali benefici.

– *Controllo sugli investimenti di paesi terzi nelle reti UE*

La Commissione ha analizzato le misure volte a controllare gli investimenti di imprese di paesi terzi nelle reti di gas ed elettricità dell'UE. Un'effettiva disaggregazione dei GST potrebbe risultare compromessa dall'esistenza di società di paesi terzi attive a livello sia di approvvigionamento che di gestione delle reti e, più in generale, la disaggregazione a livello di proprietà si tradurrebbe nella cessione di reti europee. Si è inoltre valutato se fossero necessarie ulteriori norme in materia di regolamentazione o di proprietà.

Gli investimenti nelle reti del gas e dell'elettricità dell'UE sono un fatto positivo e gli investimenti effettuati da paesi terzi possono essere considerati vantaggiosi. Nei casi in cui il coinvolgimento di aziende di paesi terzi compromette l'effettiva disaggregazione dei GST, o in cui gli investimenti sono motivati da considerazioni diverse da quelle di carattere economico, essi possono neutralizzare l'effetto pro-concorrenziale della disaggregazione e mettere a repentaglio la sicurezza degli approvvigionamenti. Possono essere prospettate due diverse impostazioni: quella consistente nel sottoporre a restrizioni la proprietà delle reti europee da parte di imprese di paesi terzi, o un'impostazione regolamentare in cui l'indipendenza del GST candidato è tenuta sotto sorveglianza a livello nazionale e/o europeo.

– *Analisi degli impatti macroeconomici*

Le simulazioni econometriche degli impatti macroeconomici di un'ulteriore liberalizzazione del mercato dell'energia rivelano un impatto positivo delle opzioni proposte sui prezzi e sul PIL. Migliorando l'efficienza nei settori del gas e dell'elettricità si riducono i prezzi dell'energia, fenomeno che a sua volta incide sul resto dell'economia.

– *Analisi degli effetti sociali e sull'occupazione*

È probabile che l'impatto sociale diretto di tutte le misure proposte, in termini di occupazione nel settore dell'energia, resti molto limitato. La maggior parte delle imprese del settore è già entrata in fase di ristrutturazione per adeguarsi alla liberalizzazione, indipendentemente dall'introduzione di ulteriori forme di disaggregazione e dal miglioramento della normativa .

In alcuni Stati membri la povertà energetica potenziale costituisce un problema. L'ulteriore liberalizzazione dei mercati dell'energia dovrebbe avere un effetto positivo, prevedendosi una riduzione dei prezzi del gas e dell'elettricità.

– *Analisi degli effetti ambientali*

Gli obiettivi principali delle proposte modifiche regolamentari sono di carattere economico, ma non si possono escludere ripercussioni sul bilancio ambientale del sistema energetico e sull'economia europea nel suo insieme. Il previsto intensificarsi della concorrenza dovrebbe, in linea di massima, eliminare i profitti dovuti all'assenza della medesima sul mercato interno dell'elettricità: di conseguenza l'effetto del sistema UE ETS sui prezzi dell'elettricità potrebbe essere quello di farli aumentare, trasmettendo così ai consumatori, tramite i prezzi dell'elettricità, un segnale più chiaro e meno distorto sul prezzo del carbonio.

CONCLUSIONE: RAFFRONTO DELLE OPZIONI

- Ulteriore disaggregazione dei GST: la separazione della proprietà tra le reti di trasmissione e gli interessi in materia di generazione/approvvigionamento (completa disaggregazione della proprietà) offre le migliori garanzie dal punto di vista della concorrenza. L'opzione ISO costituisce una soluzione alternativa, a condizione di essere accompagnata da una normativa più rigorosa a controllo del funzionamento del sistema di trasmissione.
- Potenziamento del ruolo e del coordinamento degli organismi di regolamentazione: quella dello status quo non è un'opzione realistica. L'accrescimento dei poteri e dell'indipendenza di questi organismi avrebbe un effetto molto positivo sulla concorrenza, garantendo parità di condizioni e di trattamento per le imprese in Europa. I costi si presentano molto limitati rispetto ai benefici previsti in termini di funzionamento del mercato. Il problema della mancanza di coordinamento tra gli organismi di regolamentazione potrebbe essere affrontato con la creazione di un'agenzia comunitaria.
- Coordinamento fra GST: il miglior modo di coordinare formalmente i GST è rappresentato dall'opzione "ETSO+/GIE+".
- Aumento della trasparenza dei mercati all'ingrosso: un'impostazione unificata per accrescere la trasparenza, sulla base di un insieme di norme paneuropee di alto livello in

materia di pubblicità dei dati per il gas e l'elettricità, sarebbe molto utile e gradita ai soggetti attivi sul mercato.

- Iniziative volte a regolamentare i contratti a lungo termine nel settore del gas: l'analisi costi/benefici di eventuali ulteriori misure legislative in questo settore non ha dato risultati conclusivi.
- Accesso agli impianti di stoccaggio del gas: è necessario esaminare i benefici potenziali che potrebbero derivare dalla creazione di scorte strategiche di gas a livello UE. I soggetti interessati esprimono un consenso limitato a tali misure.
- Modifiche all'inquadramento per gli investimenti nelle infrastrutture di importazione del gas: è necessario modificare l'attuale inquadramento. Un'iniziativa UE a questo livello, destinata a creare condizioni favorevoli per gli investimenti, offrirebbe un chiaro valore aggiunto.
- Disaggregazione dei GRD: i benefici che apporterebbe un'ulteriore disaggregazione non si presentano per il momento sensibilmente più elevati dei costi. Dato che la disaggregazione giuridica dei GRD è avvenuta solo di recente in molti Stati membri, sembrerebbe sproporzionato imporre ora la disaggregazione della proprietà.
- Protezione dei consumatori: una Carta dell'energia offrirebbe un adeguato livello di protezione a livello UE, particolarmente contro la povertà energetica.
- Controllo sugli investimenti dei paesi terzi nelle reti UE: grazie a misure di ordine normativo si potrebbe assicurare che si prenda in considerazione l'importanza delle reti UE del gas e dell'elettricità, e che le imprese di paesi terzi rispettino i requisiti in materia di disaggregazione.