



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.1.2009
COM(2008) 907 definitivo

2007/0196 (COD)

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO**

ai sensi dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma, del trattato CE

relativa alla

**posizione comune definita dal Consiglio in vista dell'adozione della direttiva del
Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno del
gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO**

ai sensi dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma, del trattato CE

relativa alla

posizione comune definita dal Consiglio in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE

1. CONTESTO

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio (documento COM(2007) 529- 2007/0196(COD):	19.9.2007
Data del parere del Comitato economico e sociale europeo:	22.4.08
Data del parere del Comitato delle regioni:	10.4.08
Data del parere del Parlamento europeo in prima lettura:	9.7.2008
Data di adozione della posizione comune all'unanimità:	[9.1.2008]

2. OBIETTIVO DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

La presente proposta fa parte del terzo pacchetto di misure legislative per il mercato interno comunitario del gas e dell'elettricità ("Terzo pacchetto"), che comprende due direttive e tre regolamenti.

L'obiettivo principale del pacchetto è istituire il quadro regolamentare necessario per rendere pienamente operativa l'apertura del mercato e creare un mercato unico UE del gas e dell'elettricità a vantaggio dei cittadini e delle imprese dell'Unione europea, che contribuirà a mantenere i prezzi per quanto possibile bassi e a migliorare gli standard del servizio e la sicurezza dell'approvvigionamento.

Tali risultati vengono ottenuti mediante le seguenti misure principali:

- un livello di controlli più efficace da parte dei regolatori nazionali;
- l'istituzione di un'agenzia finalizzata a garantire una cooperazione efficace fra regolatori nazionali e ad adottare decisioni su tutte le questioni transfrontaliere pertinenti;
- la cooperazione obbligatoria fra i gestori delle reti per armonizzare tutte le norme connesse al trasporto di energia in Europa e coordinare la pianificazione degli investimenti;
- la separazione effettiva della generazione e del trasporto dell'energia al fine di eliminare conflitti di interesse, promuovere investimenti di rete ed evitare comportamenti discriminatori;
- una maggiore trasparenza e un migliore funzionamento del mercato al dettaglio;

- l'intensificazione della solidarietà e della cooperazione regionale fra gli Stati membri al fine di garantire una maggiore sicurezza dell'approvvigionamento.

3. OSSERVAZIONI SULLA POSIZIONE COMUNE

3.1. Considerazioni 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 garantire il corretto funzionamento del mercato interno del gas e dell'elettricità e, più in generale, di conseguire gli obiettivi essenziali definiti sopra. Essa può pertanto essere appoggiata, a livello generale, dalla Commissione (cfr. punto 3.2 qui di seguito).

La prima lettura si è concentrata sul raggiungimento di un accordo all'interno del Consiglio. Gli emendamenti adottati dal Parlamento europeo, pertanto, non sono stati integrati formalmente nella posizione comune. Negoziati a tale scopo avranno luogo nel corso della seconda lettura. Nella posizione comune si tiene peraltro conto di alcuni emendamenti adottati dal Parlamento europeo (cfr. punto 3.3 qui di seguito). La Commissione ritiene che numerosi emendamenti che non sono stati integrati dovrebbero essere presi in considerazione nella seconda lettura (cfr. punto 3.4 qui di seguito).

3.2. Osservazioni specifiche

I cambiamenti principali rispetto alla proposta della Commissione sono i seguenti.

3.2.1 Separazione effettiva

La posizione comune consente tre opzioni per la separazione effettiva nel settore del gas e dell'elettricità.

Si sono adottate l'opzione della separazione proprietaria e quella del gestore di sistemi indipendente. La Commissione continua a considerare la separazione proprietaria come la soluzione migliore.

Nella posizione comune il Consiglio ha inserito una terza opzione, quella del gestore di trasporto indipendente, che consente ai gestori di sistemi di trasporto di restare parte delle imprese integrate ma prevede norme dettagliate in materia di autonomia, indipendenza e investimenti, più una clausola di revisione specifica da cui possono scaturire proposte legislative. La Commissione ritiene che tali norme dettagliate garantiscano un livello accettabile di separazione effettiva. Essa può accogliere l'opzione del gestore di trasporto indipendente nel quadro di un compromesso globale, ma tale opzione non deve essere più debole della posizione comune e deve contenere gli elementi più forti possibili nel quadro di un compromesso politico.

A differenza di quanto previsto dalla proposta della Commissione, nell'opzione della separazione proprietaria è consentita la partecipazione di minoranza, ma senza diritto di voto per evitare interferenze incrociate.

In tutte le opzioni i gestori di sistemi di trasporto devono essere certificati dal regolatore nazionale. La posizione comune elimina tuttavia il ruolo di supervisione vincolante della Commissione nella procedura di certificazione, prevedendo invece l'obbligo, per i regolatori nazionali, di "tenere nella massima considerazione" la posizione della Commissione.

La posizione comune contiene anche un articolo che consente agli Stati membri di adottare misure per garantire parità di condizioni, purché tali misure siano proporzionate, non discriminatorie e trasparenti, e siano compatibili con il trattato CE. Tali misure possono essere attuate solo previa approvazione della Commissione. A parere di quest'ultima tale

disposizione crea un equilibrio corretto fra riconoscere il principio della coesistenza di vari modelli di separazione nel mercato interno dell'energia e autorizzare gli Stati membri a garantire parità di condizioni all'interno del proprio territorio riguardo a questi diversi modelli. Essa può pertanto essere accolta.

Per quanto riguarda la clausola relativa ai paesi terzi, la proposta della Commissione prevedeva l'esigenza di un accordo internazionale per consentire agli investitori dei paesi terzi di acquisire il controllo delle reti di trasporto dell'Unione. Gli investitori dei paesi terzi dovevano anche conformarsi alle norme sulla separazione proprietaria sotto la supervisione vincolante della Commissione. Nella posizione comune l'accordo con un paese terzo non è più un prerequisito per consentire a un investitore di detto paese terzo di controllare una rete di trasporto. Nel quadro della procedura di certificazione, oltre a garantire la conformità con una delle tre opzioni di separazione, lo Stato membro deve rifiutare la certificazione se essa rischia di compromettere la sua sicurezza dell'approvvigionamento energetico o quella della Comunità. L'autorità nazionale deve consultare la Commissione e tenere nella "massima considerazione" il suo parere. La posizione comune salvaguarda gli obiettivi essenziali della proposta della Commissione ed è pertanto accettabile nel quadro di un compromesso globale.

3.2.2 Regolatori nazionali

La proposta della Commissione viene accolta nella sostanza, con la creazione di regolatori nazionali indipendenti dal governo e dotati di ampie competenze tanto sulle reti quanto sui mercati dell'approvvigionamento.

La proposta della Commissione è stata ammorbidita, in particolare in relazione a competenze che non riguardano i compiti fondamentali nella regolamentazione delle reti, come le politiche in materia di energie rinnovabili e di ricerca e sviluppo, la sicurezza dell'approvvigionamento e gli obblighi di servizio pubblico. I limiti posti all'indipendenza non incidono sul principio di base, vale a dire l'obbligo di rispettare il ruolo delle altre autorità competenti nel campo, ad esempio, della sostenibilità ambientale o degli obblighi di servizio pubblico, del controllo legislativo sul bilancio, del controllo giurisdizionale e dell'eventuale rinnovo della gestione del regolatore.

Globalmente, la posizione comune salvaguarda l'essenza della proposta della Commissione e può pertanto essere accolta. Come specificato in seguito, sarebbe opportuno inserire nella posizione comune gli emendamenti del Parlamento europeo che chiariscono e completano il ruolo dei regolatori nazionali.

3.2.3 Orientamenti adottati in applicazione della procedura di comitato

Taluni orientamenti sono resi facoltativi e altri sono ritirati (sugli obblighi di servizio pubblico, le competenze e i compiti dei regolatori nazionali, i mercati al dettaglio e la separazione effettiva per la gestione del sistema a livello di distribuzione). Gli orientamenti restanti sono assolutamente essenziali.

3.2.4 Deroghe

Il Consiglio ha introdotto deroghe generali per i sistemi piccoli/isolati per Cipro, Lussemburgo e Malta, nonché l'Estonia, la Finlandia e la Lettonia finché ciascuno di questi Stati membri non sarà collegato direttamente al sistema di qualsiasi Stato membro diverso dall'Estonia, dalla Finlandia dalla Lettonia o dalla Lituania.

3.3. Aspetti della posizione comune che riprendono gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo

Numerosi emendamenti del Parlamento europeo sono ripresi nella posizione comune, con la stessa formulazione o nella sostanza. Si tratta dei seguenti. Gli emendamenti (78, 125 riv, 135 riv, 138 riv) del Parlamento europeo che propongono l'opzione del gestore di trasporto indipendente sono concettualmente nel campo della posizione comune. Il Parlamento europeo richiede peraltro la nomina di un amministratore fiduciario per garantire sia l'indipendenza del gestore dei sistemi di trasporto che il valore degli attivi di quest'ultimo a favore dell'impresa verticalmente integrata.

L'emendamento 63 applica la separazione anche agli enti pubblici.

La posizione comune riprende, parzialmente, anche i seguenti emendamenti: gli emendamenti 55 e 104 sul rafforzamento della cooperazione regionale, l'emendamento 91 sull'indipendenza delle autorità di regolamentazione nazionali, l'emendamento 93 sui compiti delle autorità di regolamentazione nazionali e gli emendamenti 95 e 96 sulla metodologia di approvazione delle tariffe.

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

La Commissione può accogliere per intero o in parte – in alcuni casi previa formulazione più precisa o nuova redazione – la maggioranza degli emendamenti adottati dal Parlamento. Ciò vale in particolare per le questioni seguenti.

3.4.1 Ruolo dei regolatori

La Commissione sostiene in linea generale gli emendamenti del Parlamento che rafforzano il ruolo e l'indipendenza dei regolatori nazionali (es. approvazione ed esecuzione dei piani di investimento dei gestori dei sistemi di trasporto, esecuzione di misure di tutela dei consumatori, controllo delle pratiche contrattuali restrittive, norme e interventi vigorosi per ripristinare la concorrenza sui mercati dell'approvvigionamento, finanziamento autonomo dei regolatori).

I contratti a lungo termine sono accettabili a condizione che rispettino le norme sulla concorrenza, ma non verranno incoraggiati perché possono avere un effetto di chiusura del mercato. Se l'applicazione di massimali tariffari può essere utile in casi eccezionali e a condizioni chiaramente definite, nel contesto attuale di prezzi regolamentati è preferibile non inserire una disposizione legislativa specifica perché impedirebbe l'apertura del mercato in numerosi Stati membri.

I principi alla base degli emendamenti relativi alla promozione dell'efficienza energetica possono, in linea generale, essere sostenuti. Non può tuttavia essere accolto l'emendamento specifico con cui si sollecita l'obbligo di introdurre formule tariffarie in cui i prezzi aumentano quando aumentano i livelli di consumo. Tenuto conto della complessità e delle conseguenze economiche di tale obbligo, e tenuto conto del fatto che esistono modi alternativi per conseguire lo stesso risultato, il mercato deve essere libero di stabilire le proprie formule tariffarie.

3.4.2 Diritti dei consumatori

La Commissione appoggia in linea generale gli emendamenti del Parlamento europeo che rafforzano i diritti dei consumatori. Ciò vale in particolare per l'estensione dell'allegato A, l'obbligo dei fornitori di definire bollette di prepagamento adeguate, il riconoscimento incrociato fra Stati membri delle licenze di approvvigionamento, la nomina di un punto di

contatto unico a livello nazionale per fornire ai consumatori tutte le informazioni necessarie riguardo ai loro diritti, e la nomina di un mediatore a livello nazionale. In linea di principio anche la proposta di installare contatori intelligenti in un arco di tempo di dieci anni può essere appoggiata, benché sia necessario un riesame attento della portata e della formulazione precise.

Per quanto riguarda la Carta europea dei consumatori di energia, la Commissione riconosce che l'informazione dei consumatori è essenziale per il funzionamento del mercato. Ha elaborato uno strumento di informazione – la lista di controllo europea per i consumatori di energia – destinato a fornire informazioni ai consumatori in merito ai loro diritti. Il Forum dei cittadini sull'energia ha un ruolo trainante per realizzare mercati al dettaglio competitivi e garantire la protezione dei consumatori di energia nella UE. Il Forum elabora la lista di controllo. La Carta dei consumatori dovrebbe basarsi sull'allegato A delle direttive e sulle direttive che riguardano, a livello più generale, la tutela dei consumatori e non presenta quindi un valore giuridico ulteriore. Per motivi giuridici, la Carta non può essere integrata nelle direttive in quanto costituirebbe un doppione di diritti esistenti. La Commissione non può pertanto appoggiare gli emendamenti che mirano a integrare nella direttiva una Carta europea dei consumatori di energia. Al contrario, potrebbe accettare una clausola di revisione che preveda l'elaborazione, da parte della Commissione, di una relazione sull'attuazione delle misure di cui all'allegato A entro tre anni dall'applicazione della direttiva.

La Commissione appoggia anche l'obiettivo degli emendamenti relativi al ruolo degli gestori di sistemi di trasporto. Le proposte devono tuttavia essere esaminate in modo più approfondito per garantire che siano concrete e realizzabili.

3.4.3 Lotta contro la povertà energetica

Il Parlamento europeo auspica che venga imposto agli Stati membri l'obbligo di adottare, nell'ambito dei rispettivi piani d'azione energetici nazionali, misure per affrontare la povertà energetica. Tali misure dovrebbero garantire la diminuzione del numero di persone in situazione di povertà energetica, il divieto di interruzione delle forniture per i pensionati e i disabili in inverno e la definizione a livello nazionale della povertà energetica, in linea con la definizione comunitaria basata sulla capacità di riscaldare la propria abitazione conformemente agli standard raccomandati dall'Organizzazione mondiale della sanità.

La Commissione non ha proposto di modificare il quadro giuridico attuale che impone già agli Stati membri l'obbligo di tutelare i clienti vulnerabili.

La povertà energetica non è un concetto utilizzato in tutti gli Stati membri e le misure per affrontarla impongono di tenere in considerazione tutti gli aspetti della politica energetica e sociale. La Commissione è del parere che utilizzare la politica energetica come unico strumento a tale scopo comporterebbe distorsioni del funzionamento del mercato dell'energia. Gli Stati membri sono liberi di adottare una definizione di consumatori vulnerabili facendo riferimento alle persone in situazione di povertà energetica. La Commissione potrebbe pertanto appoggiare l'imposizione agli Stati membri dell'obbligo di definire la povertà energetica nel quadro della definizione di consumatori vulnerabili a livello nazionale, ma non è favorevole a una definizione a livello comunitario.

La Commissione ritiene inoltre inadeguato introdurre a livello comunitario l'obbligo di garantire la riduzione del numero di persone in situazione di povertà energetica, perché trascura l'esigenza di una risposta politica di ampio respiro alla questione, ma potrebbe essere favorevole alla definizione di un obiettivo generale a tale scopo.

La Commissione potrebbe anche appoggiare l'imposizione agli Stati membri dell'obbligo di garantire una tutela particolare ai pensionati e ai disabili e di trasmetterle una relazione in

merito alle misure adottate a tale proposito. In linea generale, essa appoggia anche gli Stati membri che hanno adempiuto l'obbligo, quando ciò era appropriato, di definire i consumatori vulnerabili facendo riferimento all'esigenza di evitare l'interruzione della fornitura, ma ritiene che un divieto assoluto sarebbe eccessivo.

3.4.4 Accesso allo stoccaggio e al GNL

Gli emendamenti del Parlamento che costituiscono il fondamento del regime di accesso allo stoccaggio di cui all'articolo 19 possono essere appoggiati, ma non la cancellazione della separazione giuridica e funzionale.

La proposta del Parlamento di concedere un accesso negoziato a terzi per il GNL non può essere accettata nella sua forma attuale.

3.4.5 Altre questioni

Gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo che sottolineano gli obblighi dei gestori di sistemi di trasporto in materia di gestione della congestione, investimenti in nuove capacità e trasparenza possono, in linea generale, essere accolti dalla Commissione. Quest'ultima può appoggiare anche l'esigenza di una maggiore cooperazione fra gestori di sistemi di trasporto nel funzionamento dei loro sistemi, anche se è necessario precisare la formulazione di tali disposizioni.

Il Parlamento vuole consentire agli Stati membri di concedere deroghe dalle norme relative all'accesso di terzi ai siti industriali. La Commissione appoggia in linea di principio la deroga per i siti industriali, che comprenderebbe anche gli aeroporti e le ferrovie. L'emendamento proposto dal Parlamento, tuttavia, si spinge troppo oltre in quanto esonera i siti industriali da quasi tutti gli obblighi che si applicano ai gestori di sistemi di trasporto e ai gestori di sistemi di distribuzione. Una soluzione accettabile potrebbe essere una deroga limitata agli obblighi amministrativi più onerosi, come l'approvazione *ex ante* delle tariffe da parte dei regolatori.

4. CONCLUSIONI

La Commissione ritiene che la posizione comune conservi i punti chiave della sua proposta. La Commissione constata che, sulle questioni di fondo, la posizione comune consegue un buon equilibrio e costituisce un valido compromesso che consentirà al mercato interno del gas e dell'elettricità di funzionare correttamente. D'altro canto, è del parere che numerosi emendamenti adottati dal Parlamento europeo in prima lettera dovrebbero essere integrati solo in seconda lettura.