



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 12 marzo 2009 (13.03)
(OR. en)**

7555/09

ENER 84

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	11 marzo 2009
Destinatario:	Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto:	Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Relazione sui progressi nell'istituzione di un mercato interno del gas e dell'elettricità

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2009) 115 definitivo.

All.: COM(2009) 115 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.3.2009
COM(2009) 115 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

Relazione sui progressi nell'istituzione di un mercato interno del gas e dell'elettricità

{SEC(2009) 287}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Relazione sui progressi nell'istituzione di un mercato interno del gas e dell'elettricità

A. CONTESTO

La liberalizzazione del mercato dell'elettricità e del gas nell'UE, iniziata alcuni anni fa, ha contribuito a ringiovanire il settore dell'energia e ha aiutato il potenziale imprenditoriale nel settore a svilupparsi, con effetti benefici su varie attività connesse al settore dell'energia che spaziano dalla produzione di diverse forme di energia rinnovabile alla nascita di mercati finanziari per i derivati dell'energia. Gli operatori sono meglio preparati ad adattarsi ai rapidi cambiamenti economici e ambientali – in particolare ad affrontare le sfide specifiche che i cambiamenti climatici rappresentano per il settore dell'energia. La presente relazione testimonia del fatto che negli ultimi cinque anni sono stati compiuti progressi notevoli nel mercato dell'elettricità e del gas nell'UE.

Se da una parte questi sviluppi sono incoraggianti e sottolineano i benefici derivanti dal processo di liberalizzazione, il pieno potenziale della liberalizzazione non è ancora stato realizzato. In alcuni settori e in alcuni Stati membri la legislazione in vigore (secondo pacchetto riguardante il mercato interno) non è ancora stata attuata adeguatamente oppure è diventata evidente l'esigenza di nuovi interventi legislativi. La Commissione sta adottando una serie di azioni per assicurare la corretta attuazione della legislazione comunitaria a livello nazionale mediante l'applicazione di procedimenti di infrazione e completando la legislazione in materia di mercato interno con il terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia¹. Nel giugno-luglio 2008 il pacchetto è stato oggetto della prima lettura al Parlamento europeo; nell'ottobre 2008 è stato concluso un accordo politico al Consiglio. La seconda lettura è iniziata nel gennaio 2009 e l'iter dovrebbe essere perfezionato entro la metà del 2009. Successivamente, il terzo pacchetto sul mercato interno dovrà essere recepito negli ordinamenti degli Stati membri.

Una delle finalità della presente relazione è quindi individuare i punti deboli della situazione attuale e indicare in quali aree è necessario agire. In sostanza, per la presente relazione sono state utilizzate due fonti di informazioni: le relazioni trasmesse dai regolatori nazionali e i dati Eurostat sui prezzi finali. Le relazioni nazionali, che sono state trasmesse alla Commissione nel secondo semestre del 2008, riguardano essenzialmente il 2007; i dati Eurostat erano disponibili per il primo semestre del 2008.

B. SVILUPPI IN SETTORI FONDAMENTALI, CARENZE ANCORA PERSISTENTI

1. Attuazione della legislazione

A distanza di oltre quattro anni dal termine fissato (1° luglio 2004), l'attuazione delle direttive del secondo pacchetto per l'energia e il gas² non è stata ancora completata.

¹ Cfr. il sito web della Commissione europea all'indirizzo www.ec.europa.eu/energy.

² Direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE.

Diversi Stati membri, fra cui la Danimarca, il Lussemburgo e i Paesi Bassi, hanno attuato correttamente entrambe le direttive adottando la legislazione nazionale appropriata. Si sono registrati progressi anche in altri Stati membri: la Repubblica ceca, la Finlandia, la Germania, la Grecia, la Lettonia, la Lituania, la Slovenia e il Regno Unito hanno armonizzato la normativa nazionale con la legislazione dell'UE dopo un parere motivato della Commissione europea. La Commissione ha dovuto adire le vie legali nei confronti di alcuni Stati membri per assicurare la piena e corretta attuazione di determinate disposizioni. La Commissione europea esamina costantemente le legislazioni nazionali. Il controllo della conformità ai regolamenti sull'elettricità e sul gas effettuato dal gruppo europeo di regolatori per l'elettricità³ e il gas⁴ (EREG) indica che non è stata conseguita la conformità completa, in particolare per quanto riguarda i poteri dei regolatori nazionali di imporre sanzioni, la trasparenza e altre questioni collegate.

Per quanto riguarda il gas, la pubblicazione dei punti di ingresso e di uscita pertinenti, delle capacità acquisite e disponibili e dei flussi storici è stata giudicata insufficiente in diversi Stati membri. La Commissione verificherà la corretta osservazione dei requisiti attualmente in vigore e considererà inoltre la necessità di rafforzarli ulteriormente per fornire informazioni sufficienti ai partecipanti al mercato. Un altro settore in cui è necessario intervenire riguarda le norme sul bilanciamento, le quali variano ancora sensibilmente all'interno dell'UE⁵.

La conformità al regolamento sull'elettricità e agli orientamenti per la gestione della congestione sta migliorando. In circa la metà delle interconnessioni sono stati introdotti meccanismi di assegnazione giornaliera; negli altri casi lo stesso dovrà avvenire quanto prima. Sono necessari miglioramenti per assicurare la piena osservanza di tutti i requisiti di trasparenza e un meccanismo comune di assegnazione coordinata della capacità⁶.

La Commissione europea prenderà in considerazione l'opportunità di avviare procedimenti di infrazione nei settori in cui viene riscontrata la non conformità alle direttive e ai regolamenti riguardanti l'elettricità e il gas.

2. Integrazione del mercato

Un presupposto fondamentale per un mercato europeo integrato dell'elettricità e del gas è che i mercati siano sufficientemente connessi e che le interconnessioni siano utilizzate con efficacia. L'aumento degli scambi transfrontalieri che ne deriva aiuterà ad attenuare il potere di mercato e, con l'aumento della competitività dei mercati, i consumatori potranno beneficiare di prezzi e servizi competitivi.

³ [Compliance with Electricity Regulation 1228/2003 – An EREG Monitoring Report](#), rif. E07-EFG-23-06, 18 luglio 2007; Regulation 1228/2003 Compliance Monitoring. Second Report, rif. E08-ENM-03-05, 4 settembre 2008, cfr. www.energy-regulators.eu.

⁴ Compliance with transparency requirement of Gas Regulation 1775/2005 – An EREG Monitoring Report, rif. E07-TRA-02-03, 18 luglio 2007; Additional Transparency Requirements. An EREG Monitoring Report, rif. E07-TRA-02-03b, 9 ottobre 2007.

⁵ Implementation of Guidelines of Good Practice for Gas Balancing – 2008 EREG Monitoring Report, dicembre 2008.

⁶ Risp. il capitolo 5 e il capitolo 3 degli orientamenti per la gestione della congestione.

Il volume delle rendite da congestione⁷ sui mercati dell'elettricità suggerisce che per realizzare la piena integrazione del mercato sono necessari maggiori investimenti nella capacità transfrontaliera. È incoraggiante constatare l'esistenza di una netta tendenza all'aumento dei volumi scambiati sul mercato spot dell'energia⁸, anche se i volumi scambiati rappresentano una quota ancora modesta del consumo totale di elettricità⁹. Un altro modello che si sta delineando chiaramente è la crescente attività degli operatori nelle borse dell'energia.

Tabella 1: volumi scambiati nelle borse dell'energia del mercato spot

	Volume in % dei consumi			Numero di operatori attivi nelle borse dell'energia		
	2006	2007	Δ	2006	2007	Δ
Grecia	102,75	105,70	2,88	24	27	3
Danimarca	96,09	99,16	3,20	NA	9	NAP
Svezia	70,22	85,32	21,52	NA	150	NAP
Spagna	51,90	80,06	54,25	22	25	3
Italia	58,22	65,11	11,83	80	89	9
Finlandia	42,00	45,85	9,16	NAP	NAP	NAP
Portogallo	0,00	43,63	NAP	NA	2	NAP
Lituania	18,88	21,98	16,43	5	5	0
Germania	15,60	21,48	37,68	161	192	31
Paesi Bassi	17,14	18,48	7,81	NA	NA	NAP
Romania	7,74	9,32	20,31	NA	99	NAP
Francia	6,19	9,20	48,73	74	68	-6
Belgio	0,59	8,43	1325,26	NA	24	NAP
Regno Unito	4,33	4,71	8,97	51	60	9
Austria	2,70	3,73	38,19	37	40	3
Polonia	1,11	1,60	43,10	NA	NA	NAP
Slovenia	0,01	0,01	97,45	14	15	1

Fonte: dati forniti dalle autorità di regolamentazione

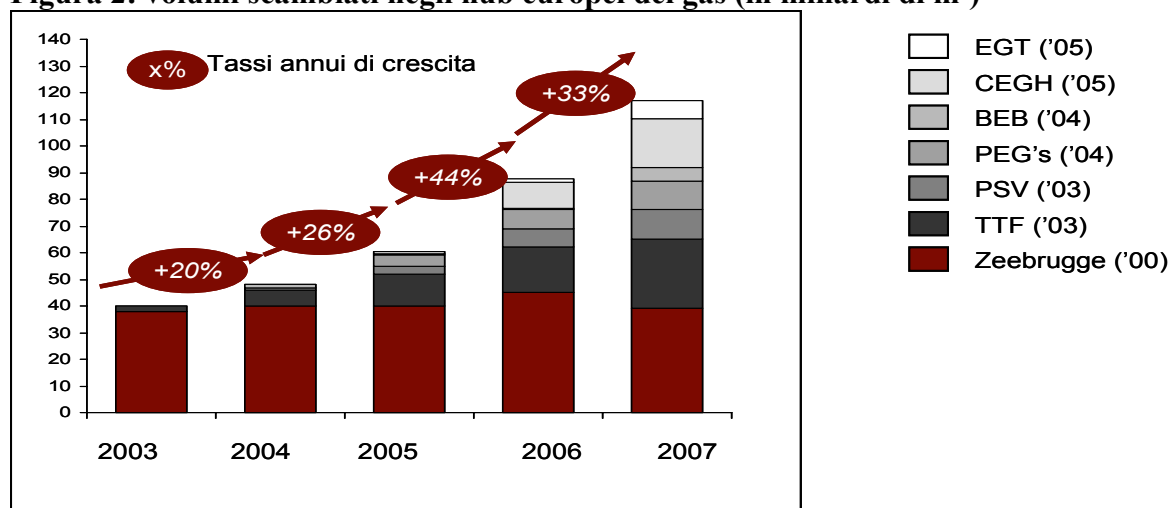
Nel 2007 i volumi scambiati negli hub del gas sono aumentati del 33%. Si tratta di un ulteriore sensibile aumento dopo la crescita del 44% nel 2006. Al momento, i volumi fisici consegnati nella maggior parte degli hub sono ancora relativamente contenuti rispetto al consumo totale sui rispettivi mercati.

⁷ Secondo i membri dell'ETSO (Associazione europea dei gestori delle reti di trasporto) le rendite da congestione sono state pari a 1,7 miliardi di euro nel 2007 a fronte di 10-11 miliardi di euro di entrate delle reti regolamentate nei paesi UE/SEE.

⁸ È difficile valutare lo sviluppo dei volumi scambiati sul mercato "over the counter" in quanto non è facile reperire i dati e verificarli.

⁹ Le differenze fra i volumi degli scambi sul mercato spot espressi come percentuale del consumo nazionale di elettricità non forniscono di per sé un'indicazione della liquidità dei mercati all'ingrosso interessati; tuttavia, il profilo dell'aumento dei volumi è chiaro. Cfr. l'inchiesta settoriale, pagg. 128-129.

Figura 2: volumi scambiati negli hub europei del gas (in miliardi di m³)



Fonte: AT Kearney

Diversi progetti intendono potenziare l'integrazione del mercato attraverso la creazione di nuove infrastrutture. Per esempio, è stato raggiunto un accordo per costruire una nuova interconnessione sul confine franco-spagnolo. Alcuni grandi progetti di nuove infrastrutture hanno ottenuto esenzioni dall'accesso regolamentato di terzi ai sensi dell'articolo 22 della direttiva sul gas¹⁰ o dell'articolo 7 del regolamento sull'elettricità¹¹.

Iniziative regionali

Le iniziative regionali nel settore dell'elettricità hanno dato alcuni risultati concreti: l'assegnazione congiunta di capacità sul confine italo-sloveno e italo-svizzero; la piattaforma di scambi infragiornalieri permanenti sull'interconnettore occidentale fra Germania e Danimarca; un sistema di bilanciamento transfrontaliero sull'interconnettore franco-inglese; l'attuazione dell'accoppiamento del mercato del giorno prima sulle interconnessioni fra Germania e Danimarca; e la pubblicazione di informazioni più dettagliate su carico, trasmissione e bilanciamento (nella regione dell'Europa settentrionale e centro-orientale). Ognuno di questi sviluppi costituisce un passo avanti. Per continuare a migliorare l'integrazione del mercato (regionale), sarebbe auspicabile prevedere di istituire una piattaforma unica di aste e l'accoppiamento dei mercati¹². I progressi riguardanti un ufficio comune per le aste nella regione dell'Europa centro-orientale e un ufficio per l'assegnazione della capacità (CASC) nella regione dell'Europa centro-occidentale dovrebbero servire da esempio ed essere seguiti da altre regioni.

Nelle iniziative regionali nel settore del gas si sono registrati progressi nei seguenti ambiti: per l'hub del gas dell'Europa centrale (CEGH) è stato istituito un indice dei prezzi del gas del giorno prima; sono stati sviluppati progetti concreti per migliorare l'interconnessione al confine francese e spagnolo; le attività nella regione nord-occidentale si sono concentrate su bilanciamento, qualità del gas, hub e trasparenza. Per un'ulteriore integrazione del mercato

¹⁰ 2 progetti di terminal GNL: GATE e Liongas nei Paesi Bassi e l'estensione del terminal GNL di Grain nel Regno Unito; 2 progetti di gasdotti: il gasdotto IGI Poseidon fra Grecia e Italia e la sezione austriaca del gasdotto Nabucco.

¹¹ L'interconnettore BritNed fra i Paesi Bassi e il Regno Unito; Estlink tra Finlandia ed Estonia e l'interconnettore est-ovest fra Irlanda e Gran Bretagna.

¹² L'accoppiamento dei mercati è un modo per assegnare la capacità transfrontaliera mediante aste implicite, attraverso offerte nelle borse energetiche confinanti.

sarebbe necessario concentrare maggiore attenzione sull'assegnazione della capacità, sull'offerta di servizi che agevolino l'efficienza degli scambi di gas e garantiscano che le tariffe della rete (basate sull'applicazione di un margine sui costi o sui prezzi di mercato) prevedano incentivi soprattutto per gli investimenti transfrontalieri. È altrettanto importante garantire l'attuazione di norme di bilanciamento non discriminatorie, trasparenti e uniformi a livello transnazionale.

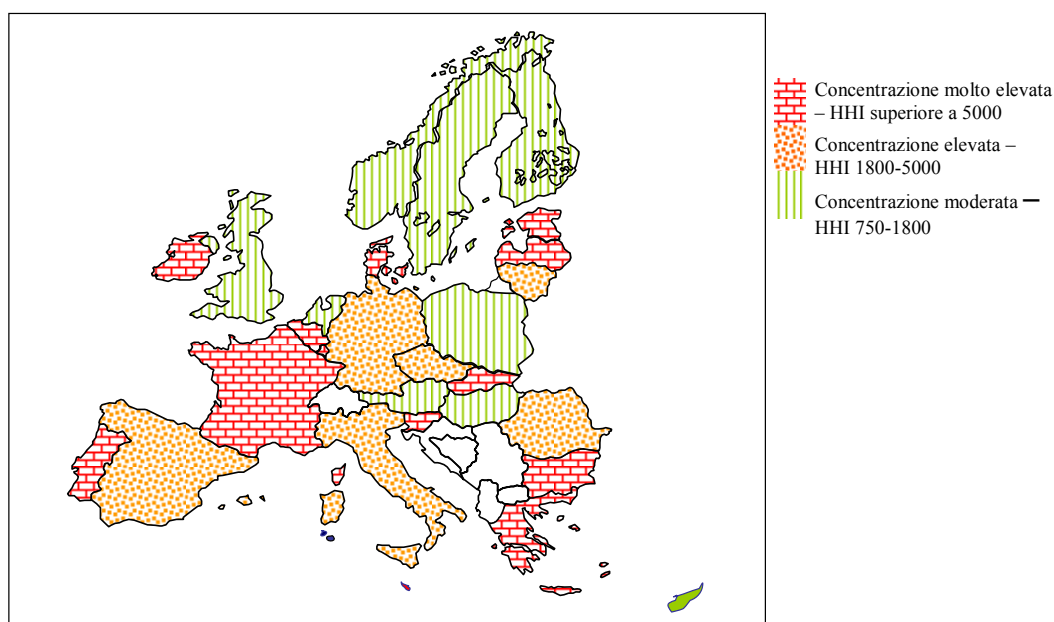
3. Concentrazione e consolidamento

Per quanto riguarda il mercato all'ingrosso dell'elettricità, in 15 Stati membri i tre principali generatori controllano ancora più del 70% della capacità di generazione nazionale. L'elevata concentrazione sul mercato all'ingrosso dell'elettricità è confermata dal fatto che solo in otto Stati membri il mercato è risultato moderatamente concentrato.

Figura 3: Concentrazione del mercato all'ingrosso dell'elettricità (sulla base dell'IHH)



Concentrazione del mercato dell'elettricità secondo l'indice HHI



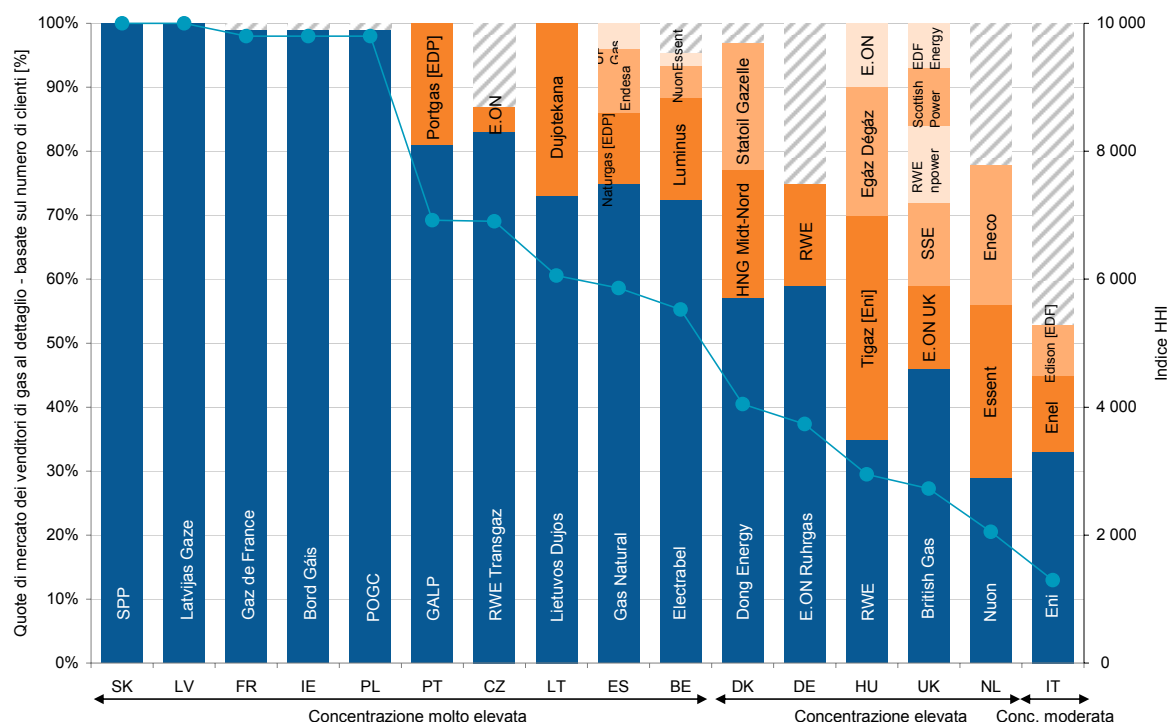
F

Fonte: dati forniti dai regolatori nazionali

Nel mercato all'ingrosso del gas i livelli di concentrazione sono ancora più elevati. In 12 Stati membri i tre principali grossisti detengono una quota di mercato pari o superiore al 90%.

Per disporre di un mercato al dettaglio correttamente funzionante sono anche necessari ulteriori miglioramenti. Per quanto riguarda il mercato al dettaglio dell'elettricità, la quota di mercato delle tre principali aziende attive in tale mercato è risultata superiore all'80% in 14 Stati membri. L'indice IHH nel grafico riportato di seguito indica il livello di concentrazione nel mercato del gas al dettaglio. Soltanto in uno Stato membro il mercato è moderatamente concentrato.

Figura 4: concentrazione nel mercato del gas al dettaglio

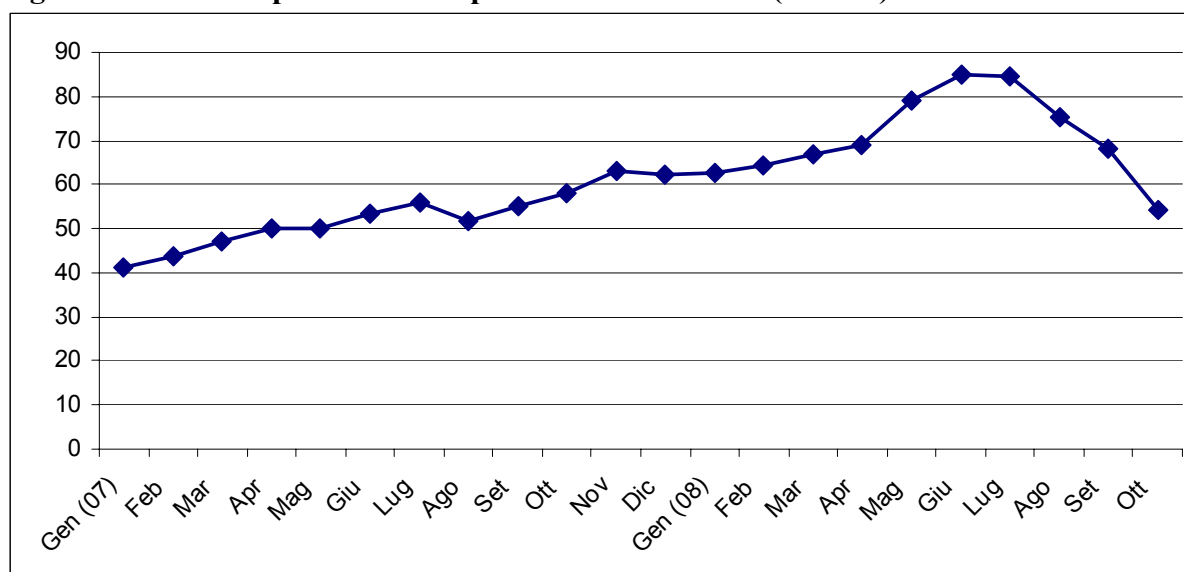


Fonte: Capgemini

4. Tendenze dei prezzi

La crescita dei prezzi del petrolio sul mercato internazionale ha fortemente influenzato i prezzi dell'elettricità e del gas. Nel primo semestre del 2008 il prezzo medio del Brent su base mensile è aumentato del 36%¹³. Fra luglio e dicembre 2008 il prezzo medio mensile del Brent è sceso del 64% per effetto della crisi economica mondiale e del calo della domanda di petrolio.

Figura 5: Mercato spot del Brent: prezzo medio mensile (in euro)



¹³ Media mensile del Brent in euro; confronto gennaio-luglio 2008.

Fonte: Platts

Le fluttuazioni del prezzo del petrolio sul mercato internazionale incidono sui prezzi del gas e dell'elettricità in quanto il prezzo del petrolio serve da riferimento nei contratti a lungo termine per l'approvvigionamento di gas. Questo collegamento dovrebbe attenuarsi se il mercato del gas funzionasse meglio, se il portafoglio delle forniture di gas fosse maggiormente diversificato e se esistessero condizioni più favorevoli per le importazioni. Le clausole di revisione dei prezzi calcolano le differenze di prezzo dopo un certo periodo (in genere da 3 a 6 mesi); vista la tendenza al calo dei prezzi del petrolio, nel 2009 i prezzi del gas e dell'elettricità dovrebbero scendere.

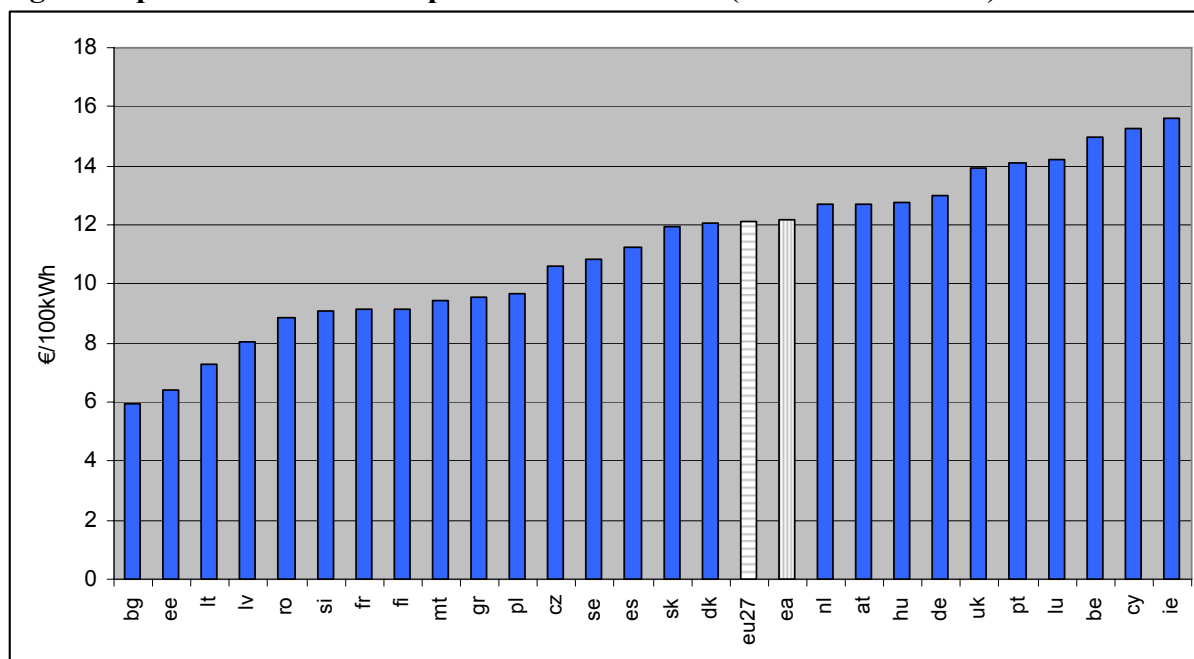
Nel primo semestre del 2008 i **prezzi dell'elettricità** per i clienti domestici sono variati in misura considerevole, rivelando così un'insufficiente integrazione del mercato. Vari fattori spiegano le differenze dei prezzi dell'elettricità fra gli Stati membri. Innanzi tutto, occorre tenere conto dei diversi costi connessi alla generazione dell'elettricità (in particolare il mix di combustibili utilizzato). Un secondo elemento è la disponibilità di sufficiente capacità di gestione. In terzo luogo, occorre ricordare il ruolo importante svolto dal livello di concorrenza sul mercato all'ingrosso e al dettaglio. Infine, anche la regolamentazione dei prezzi causa differenze di prezzi fra gli Stati membri.

Nel periodo di riferimento l'aumento dei prezzi dell'elettricità ha variato in misura considerevole da uno Stato membro all'altro. In media, i prezzi dell'elettricità per i clienti domestici sono aumentati di quasi il 2%¹⁴. I prezzi dell'elettricità per i clienti domestici hanno subito un'impennata in particolare in Ungheria, Repubblica ceca, Danimarca, Belgio, Lettonia e Cipro, dove hanno fatto registrare un aumento superiore al 13% nel periodo di riferimento. Non esiste necessariamente, tranne che per Cipro e il Belgio, un collegamento fra gli aumenti considerevoli e i prezzi massimi dell'elettricità in termini assoluti. In Irlanda si registrano i prezzi più elevati dell'elettricità in termini assoluti (al netto delle tasse), nonostante siano diminuiti quasi dell'8%. La figura 6 mostra che tutti i cinque Stati membri con i prezzi dell'elettricità più bassi per i clienti domestici hanno prezzi regolamentati¹⁵. Pertanto, sembra che i differenti livelli di aumento possano essere ricondotti in parte a misure programmatiche specifiche (come la regolamentazione dei prezzi); inoltre sembra che gli Stati membri in cui l'equilibrio fra offerta e domanda è peggiorato abbiano registrato aumenti più pesanti.

¹⁴ Analisi basata su dati forniti da Eurostat in euro, al netto delle tasse. Categorie di utenti DC e DD - cfr. la tabella 5.7 nell'allegato tecnico. Confronto del secondo semestre 2007 con il primo semestre 2008.

¹⁵ Gli effetti della regolamentazione dei prezzi sono discussi nel seguito della presente comunicazione.

Figura 6: prezzi dell'elettricità per i clienti domestici (al netto delle tasse)¹⁶



Fonte: Eurostat

Se si prendono in considerazione le parità di potere di acquisto¹⁷, i prezzi dell'elettricità (tasse comprese) sono elevati per i clienti domestici in Ungheria, Slovacchia, Germania, Cipro, Danimarca e Polonia. Tutti questi Stati membri, esclusa la Germania, applicano prezzi regolamentati. I prezzi dell'elettricità sono più bassi per i clienti domestici in Finlandia, Francia, Norvegia, Estonia, Grecia e Lettonia.

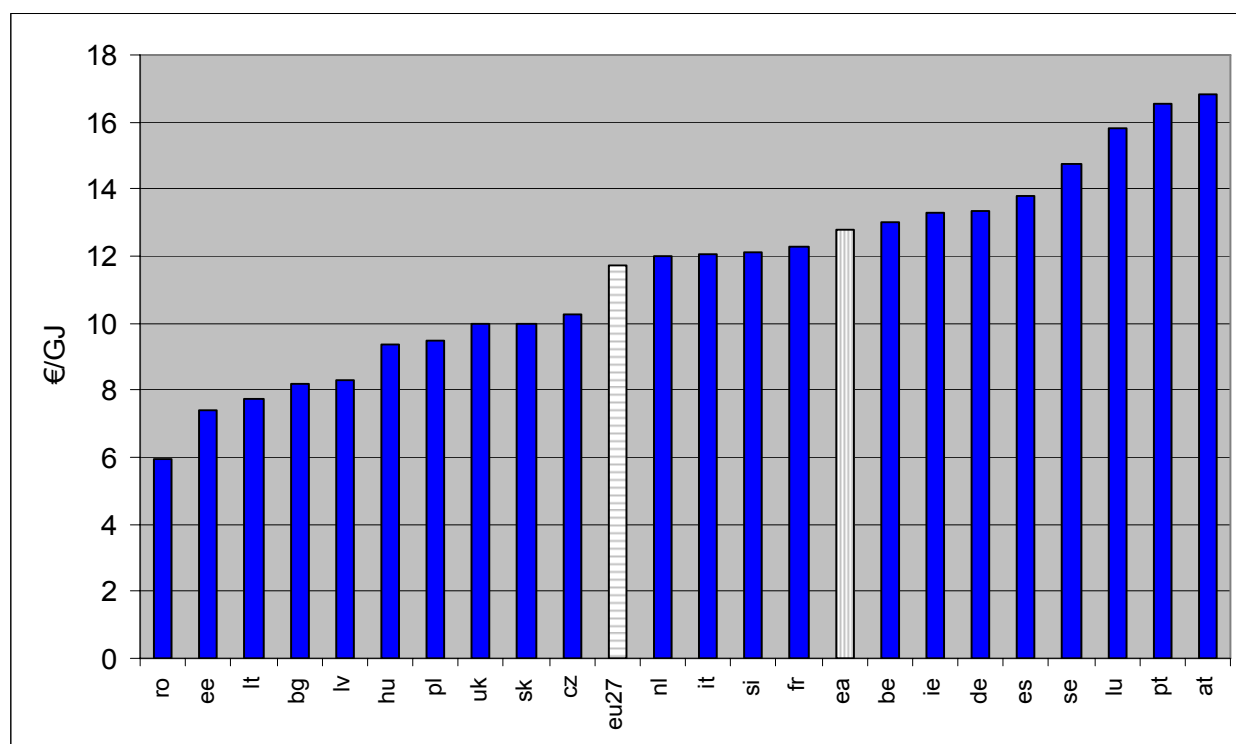
I **prezzi del gas** per i clienti domestici sono aumentati più di quelli dell'elettricità (tasse escluse): nel primo semestre del 2008 gli aumenti sono stati del 5-7% circa. Anche in questo caso la situazione è influenzata dalla regolamentazione dei prezzi. In Romania, Irlanda e, in misura minore, Portogallo i consumatori domestici di gas hanno beneficiato di una diminuzione dei prezzi (regolamentati). Analogamente, tutti i sette Stati membri con i prezzi del gas più bassi applicano prezzi regolamentati: si tratta di Romania, Estonia, Lituania, Bulgaria, Lettonia, Ungheria e Polonia.

Nel Regno Unito si registra il prezzo più basso (non regolamentato) del gas per i clienti domestici. Anche nei Paesi Bassi i prezzi del gas sono relativamente bassi. Entrambi questi Stati membri sono grandi produttori di gas.

¹⁶ Categoria Eurostat clienti domestici: consumo fra 2 500 kWh e 5 000 kWh.

¹⁷ La **parità di potere di acquisto** utilizza il tasso di cambio di equilibrio a lungo termine delle valute per equilibrare il loro potere di acquisto. In questo modo è possibile confrontare le differenze fra i livelli di costo della vita negli Stati membri in quanto questo valore tiene conto del *costo relativo della vita* e del tasso di *inflazione*. Cfr. la tabella 5.2. nell'allegato tecnico.

Figura 7: prezzi del gas per i clienti domestici (al netto delle tasse)¹⁸



Fonte: Eurostat

In termini di parità di potere di acquisto i prezzi del gas più alti per i clienti domestici si sono registrati in Svezia, Bulgaria, Austria, Portogallo e Slovenia, mentre quelli più bassi nel Regno Unito, in Ungheria, Lettonia, Irlanda, Francia ed Estonia.

Nei Paesi Bassi e in Svezia, dove i prezzi non sono regolamentati, gli aumenti per i clienti domestici (gas ed elettricità, tasse escluse) si sono attestati al di sotto della media UE. Il numero elevato di clienti che cambiano fornitore nei Paesi Bassi lascia supporre che la presenza di autentiche condizioni di concorrenza sul mercato al dettaglio aiuta effettivamente a evitare le impennate dei prezzi. Lo stesso vale per i prezzi dell'elettricità per i clienti domestici nel Regno Unito; in questo paese, pur essendo aumentati, i prezzi del gas per i clienti domestici continuano a essere i più bassi in termini di parità di potere di acquisto. Un elemento importante è che l'indicizzazione nei contratti a lungo termine di fornitura di gas nel Regno Unito è influenzata dalle variazioni dei prezzi negli hub del gas in misura maggiore di quanto avviene in Europa continentale¹⁹.

In generale, nel primo semestre del 2008 i prezzi del gas per i clienti industriali sono aumentati fra il 5% e il 13% (tasse escluse) rispetto al secondo semestre del 2007, segnando una crescita maggiore rispetto ai prezzi dell'elettricità. Globalmente, i maggiori consumatori industriali hanno subito gli aumenti più significativi²⁰. I clienti industriali del gas hanno subito pesanti aumenti in Svezia, Slovacchia, Lussemburgo, Germania, Belgio, Repubblica ceca, Ungheria, Lituania ed Estonia. Anche in questo caso le differenze fra Stati membri sono il

¹⁸ Categoria Eurostat D2: consumo fra 20 GJ e 200 GJ.

¹⁹ Cfr. l'indagine settoriale, pag. 105 e ss.

²⁰ Cfr. la media dell'aumento dei prezzi del gas nell'UE nelle diverse categorie Eurostat: I1: + 7%; I2: + 9,74%; I3: + 11,79% e I4: + 15,38%.

risultato di una concorrenza insufficiente sul mercato (all'ingrosso) e della carente integrazione del mercato.

Per quanto riguarda i prezzi dell'elettricità per i clienti industriali, gli aumenti maggiori sono stati riscontrati in Austria, Belgio, Repubblica ceca, Ungheria, Slovacchia, Lettonia e Portogallo. Non esiste necessariamente una connessione fra gli aumenti notevoli registrati e il livello elevato dei prezzi dell'elettricità: nel primo semestre del 2008 i prezzi dell'elettricità più elevati per i clienti industriali sono stati registrati a Cipro, Malta, in Irlanda e Slovacchia²¹.

5. Indipendenza dei gestori della rete

Nel periodo di riferimento si sono registrati progressi nella disaggregazione degli operatori della rete. A livello di distribuzione, la disaggregazione funzionale è diventata obbligatoria in tutti gli Stati membri a partire dal 1° luglio 2007. In molti casi, tuttavia, gli operatori del sistema di distribuzione hanno finora proceduto con lentezza all'effettiva disaggregazione funzionale. Questa tendenza vale tanto per l'elettricità quanto per il gas. Inoltre, gli Stati membri continuano a fare ampio ricorso a deroghe alla disaggregazione a livello di distribuzione: in oltre la metà degli Stati membri gli operatori dei sistemi di distribuzione con meno di 100 000 clienti sono esonerati dall'obbligo legale di disaggregazione per l'elettricità così come per il gas.

A livello di trasmissione, alcuni Stati membri hanno realizzato la disaggregazione giuridica e funzionale in misura superiore a quanto impone la vigente normativa. La disaggregazione della proprietà è attuata da 15 GRT dell'elettricità e da 12 GRT del gas.

6. Efficacia degli interventi dei regolatori

Nel periodo di riferimento i lavori del forum di regolamentazione di Firenze (per l'elettricità) e di Madrid (per il gas) si sono concentrati sui progressi a livello di iniziative regionali e di rispetto della regolamentazione nel settore del gas e dell'elettricità. Nonostante gli sforzi incessanti dell'ERGEG e il coinvolgimento di vari soggetti nelle iniziative regionali e nei forum di Firenze e Madrid non si è registrato lo sviluppo di norme e strategie comuni in materia di scambi transfrontalieri. Per questo motivo le proposte della Commissione europea nell'ambito del terzo pacchetto per il mercato interno includono l'istituzione di un'agenzia per la cooperazione dei regolatori dell'energia. I principali compiti proposti per l'agenzia andrebbero a integrare a livello europeo i compiti normativi svolti dai regolatori nazionali. Viste le preoccupazioni persistenti per quanto riguarda l'indipendenza dei regolatori in alcuni Stati membri, e visto che per il corretto funzionamento del mercato è necessaria la presenza di regolatori autorevoli e dotati di poteri efficaci, le proposte della Commissione intendono anche rafforzare i poteri delle autorità di regolamentazione.

Per favorire l'integrazione del mercato occorre inoltre instaurare una reale cooperazione fra i GRT. La Commissione designerà quindi formalmente le reti europee degli operatori dei sistemi di trasmissione dell'elettricità (ENTSOE) e di trasporto del gas (ENTSOG) che saranno responsabili dell'armonizzazione delle norme sull'accesso alla rete e sul suo funzionamento, dello scambio di informazioni fra GRT e del coordinamento dei nuovi investimenti.

²¹ Cfr. la figura 5.3 dell'allegato tecnico.

7. Settore clientela

Per aiutare a informare i consumatori sui loro diritti, la Commissione ha organizzato una campagna d'informazione europea sui diritti dei consumatori e ha elaborato una “check-list europea per i consumatori dell'energia”, disponibile in tutte le lingue ufficiali, costituita dalle domande che i consumatori pongono con maggiore frequenza circa i rispettivi mercati energetici al dettaglio. Inoltre, la Commissione ha lanciato il forum dei cittadini per l'energia²² per aiutare i consumatori a far rispettare i loro diritti in tutta l'UE e dare informazioni chiare e trasparenti sulle scelte disponibili per l'acquisto di gas ed elettricità. Il Forum formulerà una serie di raccomandazioni per migliorare l'applicazione e il rispetto dei diritti dei consumatori dell'energia e, in generale, per migliorare i mercati al dettaglio dell'elettricità e del gas; inoltre elaborerà una serie di raccomandazioni riguardanti la fatturazione. L'Eurobarometro 2008 illustra la necessità di fornire ulteriori informazioni ai consumatori sul funzionamento del mercato interno del gas e dell'elettricità²³. La “pagella dei mercati dei beni di consumo” è una nuova iniziativa della Commissione che riguarderà anche l'elettricità e il gas e includerà indicatori fondamentali quali i prezzi, i reclami dei consumatori, i tassi di cambio di fornitore e il grado di soddisfazione dei consumatori.

Reazione dei consumatori – cambio di fornitore

Solo un piccolo numero di Stati membri è riuscito a fornire cifre complete e globali sul numero di cambi di fornitore. Per quanto riguarda l'elettricità, il Belgio e la Svezia hanno registrato nel 2007 un tasso annuo di cambio per contatore ammissibile del mercato nazionale al dettaglio del 10%²⁴ circa. Il tasso annuo di cambio di fornitore per le industrie di dimensioni medie è stato rilevante in Danimarca e Italia (oltre al 20%) e in Slovenia e Svezia (il 10% circa). In Norvegia, Svezia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito si sono registrati i tassi di cambio di fornitore più elevati fra le piccole imprese e i clienti domestici. Tenendo conto dei tassi annui di cambio di fornitore per volume, si riscontrano tassi elevati fra i grandi utenti industriali in Bulgaria, Lussemburgo, Polonia, Germania e Spagna.

Per quanto riguarda il cambio di fornitore di gas, non sono disponibili cifre coerenti. A proposito dei tassi di cambio per l'intero mercato al dettaglio soltanto sette Stati membri hanno trasmesso cifre per contatore ammissibile; quattro Stati membri hanno trasmesso cifre per volume. Meritano attenzione i tassi di cambio (per contatore ammissibile) delle piccole imprese e dei clienti domestici, in particolare nei Paesi Bassi (8,3%) e nel Regno Unito (18,4%). I tassi di cambio per l'intero mercato del gas al dettaglio (per volume) mostrano tassi elevati in Danimarca e Spagna (+20%) e, in misura minore, in Ungheria e Germania.

Si nota una forte variazione dei livelli di cambio di fornitore fra gli Stati membri, dal momento che in alcuni mercati più maturi, come il Regno Unito, i tassi sono relativamente elevati mentre in altri l'attività è scarsa o inesistente. Per quanto riguarda le piccole imprese e i clienti domestici, le cifre trasmesse suggeriscono che i consumatori dell'elettricità tendono a cambiare fornitore più facilmente di quelli del gas.

²² La prima riunione del "Forum di Londra" si è tenuta il 27 e 28 ottobre 2008. Cfr. il sito web della DG TREN www.ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm.

²³ Cfr. le figure 2.6 – 2.8 dell'allegato tecnico.

²⁴ Cfr. la tabella 2.2 dell'allegato tecnico.

Prezzi regolamentati

Come viene riconosciuto nella comunicazione su un mercato unico per l'Europa del XXI secolo²⁵, il mercato unico deve continuare a concentrarsi sulle aree che riguardano la vita quotidiana dei consumatori, fra cui l'energia. In questo ambito rientrano le garanzie regolamentari dell'UE esistenti in materia di servizio universale, obblighi di servizio pubblico e clienti vulnerabili.

La coesistenza di mercati energetici liberalizzati e di prezzi dell'energia regolamentati è ancora alquanto comune fra gli Stati membri dell'UE: in più della metà degli Stati membri si applicano prezzi regolamentati. Gli Stati membri che applicano prezzi regolamentati per l'elettricità e il gas sono la Bulgaria, la Danimarca, l'Estonia, la Francia, l'Ungheria, l'Irlanda, l'Italia, la Lettonia, la Lituania, la Polonia, il Portogallo, la Romania, la Slovacchia e la Spagna. In Grecia, a Cipro e Malta si applicano prezzi regolamentati per l'elettricità. Nel 2007 la Germania ha abolito i prezzi regolamentati per l'elettricità (clienti domestici e piccole imprese). La Finlandia applica prezzi regolamentati per il gas. Nella maggior parte degli Stati membri la regolamentazione dei prezzi non è limitata ai clienti domestici.

Gli effetti negativi della regolamentazione dei prezzi dell'energia continuano a rappresentare una seria minaccia per il corretto funzionamento del mercato interno dell'energia in quanto possono causare una distorsione della concorrenza (per es. barriere all'ingresso di nuovi fornitori sul mercato e disincentivi al cambio di fornitore) e non trasmettono i segnali di prezzo giusti che influenzano gli investimenti e gli incentivi per l'efficienza energetica²⁶. Inoltre, i meccanismi di controllo dei prezzi potrebbero non essere compatibili con il diritto comunitario. La protezione dei "clienti vulnerabili" non va confusa con il mantenimento di prezzi regolamentati per tutti i clienti o per determinate categorie di clienti. Per proteggere i singoli consumatori in determinate circostanze specifiche può essere necessario adottare una regolamentazione dei prezzi opportunamente mirata.

C. SICUREZZA DELL'APPROVVIGIONAMENTO

Se l'UE intende continuare a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, nei prossimi venti anni dovrà effettuare investimenti considerevoli. Questa esigenza è confermata dal secondo riesame strategico sull'energia della Commissione²⁷ e dall'Agenzia internazionale per l'energia (IEA)²⁸.

La direttiva 2005/89/CE concernente misure per la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità e per gli investimenti nelle infrastrutture avrebbe dovuto essere recepita dagli Stati membri nel diritto interno entro il 24 febbraio 2008. Al momento della redazione della presente relazione, 19 Stati membri avevano notificato il recepimento completo della direttiva. Alcuni Stati membri (Ungheria, Slovacchia e Polonia) hanno imposto limitazioni all'esportazione di elettricità adducendo ragioni di sicurezza dell'approvvigionamento. Tuttavia, la normativa UE consente agli Stati membri di adottare misure temporanee di

²⁵ Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo, COM(2007) 724 definitivo, pag. 5.

²⁶ Cfr. anche la regolamentazione dei prezzi energetici per i clienti finali. Documento di sintesi dell'ERGEG (rif. E07-CPR-10-03, 18 luglio 2007).

²⁷ Secondo riesame strategico della politica energetica. Un piano d'azione dell'UE per la sicurezza e la solidarietà energetica, COM (2008)781 definitivo, 13 novembre 2008.

²⁸ World Energy Outlook 2008, IAE, Parigi, 2008, pag. 89.

garanzia esclusivamente in caso di minacce per la sicurezza o la protezione di persone, impianti o l'integrità del sistema.

Per il gas, il testo di riferimento è la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla direttiva 2004/67/CE, del 26 aprile 2004, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale²⁹. In base alla comunicazione in questione, l'attuale dispositivo comunitario non è sufficiente per reagire in tempo utile a una crisi di approvvigionamento del gas di dimensioni tali da non poter essere gestita con misure nazionali. Inoltre, la mancanza di trasparenza rende molto complicato effettuare qualsiasi valutazione in tempo reale della situazione dell'approvvigionamento di gas e studiare le possibilità di risposta nell'UE.

D. CONCLUSIONI

Nel 2007 e nel 2008 sono stati compiuti sforzi notevoli per incentivare la concorrenza sul mercato all'ingrosso; grazie alle iniziative regionali i progressi sono stati significativi. Si delinea inoltre una nuova tendenza che riguarda la costruzione di nuove infrastrutture energetiche, fattore cruciale per superare la tradizionale frammentazione dei mercati energetici dell'UE. Si tratta di una tendenza chiaramente definita, tuttavia la progettazione e la costruzione delle infrastrutture richiedono tempi lunghi.

Dalla presente relazione emerge un quadro diseguale a proposito della realizzazione del mercato interno dell'energia. Se da un lato la situazione sui mercati più maturi mette in evidenza i benefici potenziali della liberalizzazione del mercato dell'energia, dall'altro lato in diversi settori e Stati membri persistono ancora grossi ostacoli al funzionamento efficiente del mercato dell'elettricità e del gas. Una delle principali preoccupazioni è l'attuazione incompleta della legislazione europea in materia di gas ed elettricità. I recenti aumenti dei prezzi dell'energia sottolineano l'assoluta priorità di due obiettivi: l'integrazione del mercato e l'incentivazione degli scambi transfrontalieri. È quindi fondamentale che i regolamenti concernenti il gas e l'elettricità siano attuati correttamente da tutti gli Stati membri. La Commissione invita gli Stati membri, i regolatori e il settore ad adottare quanto prima le misure più idonee. Il terzo pacchetto sul mercato interno intende completare la legislazione UE in vigore e non deve servire come scusa per un livello insufficiente di attuazione del secondo pacchetto sul mercato interno attualmente in vigore. La Commissione europea prenderà in considerazione l'avvio di procedimenti di infrazione in caso di non conformità alle disposizioni delle direttive e dei regolamenti riguardanti l'elettricità e il gas.

Per quanto riguarda la concentrazione del mercato, in genere i progressi sono stati lenti. In particolare, un certo numero di mercati all'ingrosso soffre ancora di una situazione di concorrenza limitata e di mancanza di liquidità.

La situazione sul mercato al dettaglio mostra segnali di miglioramento. Gli Stati membri dovrebbero intensificare ancora gli sforzi per fornire dati completi relativi al tasso di cambio di fornitore.

Una questione rilevante nel periodo di riferimento è stato l'aumento dei prezzi dell'energia, in parte dovuto all'aumento del prezzo del petrolio sul mercato internazionale, che ha spinto

²⁹ COM(2008) 769 definitivo, 13 novembre 2008, disponibile sul sito web della DG TREN.

fortemente al rialzo i prezzi finali dell'energia. In alcuni Stati membri i clienti industriali hanno dovuto far fronte ad aumenti più forti che in altri. Dall'estate del 2008 i prezzi delle fonti energetiche primarie sono fortemente diminuiti. La concorrenza e la liberalizzazione del mercato dovrebbero far sì che il calo dei prezzi primari si ripercuota sui prezzi dei consumi finali.

Se per un verso le soluzioni a breve termine, come la regolamentazione dei prezzi, possono sembrare vantaggiose alla luce del rapido aumento dei prezzi dell'energia, la presente relazione ha messo in luce le possibili conseguenze di tali misure: la fiducia degli investitori è indebolita, l'ingresso di nuovi operatori sul mercato è ostacolato e i benefici del mercato interno dell'energia sono messi a rischio. Nei prossimi venti anni l'UE, come anche altre regioni del mondo, dovrà effettuare cospicui investimenti nelle infrastrutture. A lungo termine soltanto un mercato interno dell'elettricità e del gas che funziona correttamente può inviare i segnali di prezzo giusti per incoraggiare gli investimenti necessari.