

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente misure per la sicurezza dell'approvvigionamento elettrico e per gli investimenti nelle infrastrutture

COM(2003) 740 def. — 2003/0301 (COD)

(2005/C 120/22)

Il Consiglio, in data 23 gennaio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 ottobre 2004, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice **SIRKEINEN**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 28 ottobre 2004, nel corso della 412a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 134 voti favorevoli, 7 voti contrari e 14 astensioni.

1. Contesto

1.1 Negli ultimi anni la politica energetica dell'UE ha seguito tre linee principali:

- creare mercati aperti efficaci per l'elettricità e il gas,
- garantire un approvvigionamento energetico sicuro e
- conformarsi a rigidi obiettivi ambientali e, in particolare, contrastare il cambiamento climatico.

Tra i principali provvedimenti in questo campo rientrano le direttive rivedute sul mercato dell'elettricità e del gas, che aprono i mercati a partire dalla metà del 2004 per le utenze non domestiche e a partire dal 2007 per tutti i consumatori. Inoltre nel 2001 è stato pubblicato un Libro verde sulla sicurezza dell'approvvigionamento, nel quale si ribadisce l'importanza di intervenire sulla domanda sia al fine di garantire l'approvvigionamento stesso che per contrastare il cambiamento climatico.

1.2 Un approvvigionamento energetico affidabile e a costi ragionevoli è una premessa importante della crescita economica e del benessere dei cittadini europei. Pertanto il Comitato ha sostenuto nei suoi pareri gli obiettivi e l'approccio della Commissione.

1.3 I mercati energetici dell'UE non funzionano ancora in modo tale da conseguire i summenzionati obiettivi. In effetti tali risultati potrebbero essere irrealizzabili finché le principali misure non saranno entrate in vigore. Stando alla Commissione le attuali proposte costituiscono un supplemento alla legislazione esistente, volto a porre rimedio a carenze attuali o future.

1.4 L'interruzione della fornitura energetica verificatasi in Italia nel settembre 2003, come pure altri simili incidenti avvenuti in Europa e negli Stati Uniti, costituiscono un'importante motivazione della presentazione di questo pacchetto. Tale interruzione è stata causata da una serie di operazioni non riuscite, dopo il cedimento di una linea spostata a forte sovraccarico in

Svizzera. In tale occasione si sono anche evidenziati dei problemi di coordinamento tra gli operatori del sistema di trasmissione. L'infuosto incidente fornisce un utile insegnamento; va rammentato che l'apertura dei mercati aumenterà la trasmissione e i problemi potenzialmente legati ad essa.

1.5 Sorprende che la Commissione menzioni solo la causa più remota degli incidenti. Talune aree o paesi non producono abbastanza elettricità e devono costantemente importarne quantitativi considerevoli da regioni, vicine e non, la cui produzione è eccedente. Nel mercato comune dell'elettricità gli scambi transfrontalieri sono utili per fronteggiare efficacemente le variazioni della fornitura e della domanda; essi accrescono la sicurezza di approvvigionamento e la concorrenza, ma non possono e non devono servire a compensare una capacità di generazione insufficiente in talune parti del mercato.

1.6 Secondo la Commissione, quando in un mercato sano aumenta la domanda ma non l'offerta, i prezzi salgono. In teoria gli utenti reagirebbero riducendo i consumi, ma nel mercato dell'elettricità l'elasticità dei prezzi è limitata per varie cause. Se i prezzi raggiungono un certo livello, diviene conveniente investire in nuove capacità di generazione, cosa che pone fine all'aumento dei prezzi. Tuttavia, se non vi sono investimenti adeguati, i prezzi continuano a crescere e a breve e medio termine causano gravi problemi ai consumatori e alla competitività dell'industria e, quindi, all'intera economia. Un problema particolare che riguarda gli investimenti nella generazione di elettricità consiste nell'impossibilità di rispondere rapidamente ai segnali dati dai prezzi, perché i progetti di investimento, attraverso le fasi della progettazione, dell'autorizzazione e della costruzione, richiedono molto tempo. Se in taluni casi le operazioni a consegna differita o a termine possono alleviare, in qualche misura, il problema, queste pratiche sono state introdotte troppo recentemente perché se ne possa certificare la fattibilità.

1.7 L'Unione europea ha deciso di aprire alla concorrenza i mercati di gas e di elettricità. Vi è tuttavia una certa preoccupazione sul fatto che vi siano investimenti sufficienti nel mercato aperto, in particolare nella capacità di punta. La direttiva sul mercato dell'elettricità richiede agli Stati membri di creare un sistema per monitorare l'equilibrio tra domanda e offerta e di mettere in atto una procedura di gara d'appalto per una maggiore capacità, quando ciò si rivelasse necessario. Gli Stati membri sono responsabili della struttura generale dell'approvvigionamento e della scelta delle fonti di energia: questi aspetti non vengono cambiati nel progetto di Trattato costituzionale.

1.8 L'insufficienza degli investimenti può dipendere anche da carenze del mercato (scarsa considerazione delle esigenze a lungo termine, dei fattori ambientali, delle condizioni regionali e locali, ecc.), e non soltanto dalla scarsa concorrenza, dalla mancanza di un quadro normativo stabile, da procedure di autorizzazione proibitive e/o dall'opposizione dell'opinione pubblica. L'obbligo di fare della rete un soggetto economico indipendente (unbundling) la condanna ad una gestione senza ambizioni, poiché soltanto i servizi al pubblico concedono spazi per l'innovazione e la creazione di valore aggiunto. La rete si trova così paralizzata tra le tariffe di accesso stabilite dai regolatori da una parte e i costi e gli investimenti imposti dai clienti operatori dall'altra, senza disporre di alcuna opportunità di sviluppo, né di alcuna possibilità di percepirne chiaramente l'esigenza.

1.9 È noto da tempo che un elemento importante del mercato energetico è l'efficienza degli usi finali, o il risparmio, dell'energia. Contenere l'uso di energia fa risparmiare e contribuisce direttamente alla sicurezza di approvvigionamento e spesso anche alla riduzione dei gas a effetto serra, limitando l'esigenza di generazione e di investimenti in nuove capacità di produzione e di trasmissione. Le nuove tecnologie possono rivelarsi molto utili per quanto concerne questo aspetto, e occorre quindi adottare misure per favorirne lo sviluppo e l'ingresso nel mercato.

1.10 La Commissione sottolinea che non si può trascurare la questione dell'equilibrio tra domanda e offerta. La pressione crescente sulle reti è dovuta anche all'aumento della domanda e dunque si può intervenire con misure di gestione di quest'ultima. Occorrono nondimeno degli incentivi adeguati agli investimenti nelle reti e nella generazione di elettricità.

1.11 La Commissione asserisce che la futura crescita della domanda di elettricità sarà affrontata per mezzo della gestione della domanda stessa. Per rinnovare gli impianti obsoleti sarebbero nondimeno richiesti nuovi investimenti che, secondo la Commissione, saranno destinati in gran parte alle fonti rinnovabili e a impianti di generazione combinata di energia e calore su scala ridotta collegati alla rete di distribuzione.

1.11.1 Il Comitato disapprova fortemente questa descrizione delle future tendenze ed esigenze nel settore dell'elettricità. Da una comunicazione sull'investimento nelle infrastrutture ci si aspetterebbero informazioni ben più chiare e realistiche sulle tendenze e i potenziali del futuro, specie quando esistono dati e scenari, prodotti in parte dalla stessa Commissione, molto meglio quantificati. Non serve a nessuno evitare di fornire informazioni di base chiare e realistiche, fossero pure improponibili per molti.

1.11.2 Un calcolo molto approssimativo può dare un'idea dell'entità del problema e delle possibili soluzioni. La domanda di elettricità cresce attualmente nell'UE al ritmo dell'1-2 % l'anno; l'obiettivo comunitario di aumento della generazione grazie a fonti rinnovabili è pari a meno dell'1 % l'anno, pertanto le misure di efficienza dovrebbero produrre un taglio della crescita annua pari all'1 %. Le fonti rinnovabili e l'efficienza energetica potrebbero così compensare la crescita della domanda e in più sostituire possibilmente la capacità esistente in misura tuttavia ben minore dell'1 % all'anno. Le centrali elettriche hanno una vita di 30-50 anni, il che comporta in linea teorica che devono essere sostituite in misura del 3 % all'anno in media. L'AIE (Agenzia internazionale dell'energia) menziona un'esigenza di nuove centrali nell'UE pari a 200 000 MW per i prossimi 20 anni.

2. La proposta della Commissione

2.1 L'obiettivo della proposta di direttiva è promuovere gli investimenti nel settore energetico europeo, sia per rafforzare la concorrenza che per prevenire nuove interruzioni della fornitura. Il documento sottolinea che per il buon funzionamento di un mercato interno concorrenziale dell'elettricità serve un chiaro quadro legislativo comunitario che, grazie a politiche generali trasparenti e non discriminatorie, garantisca la sicurezza di approvvigionamento e un livello adeguato di interconnessione tra gli Stati membri.

2.2 Agli Stati membri si richiede:

- di applicare una chiara politica di equilibrio tra offerta e domanda, che permetta di definire obiettivi di capacità di riserva o misure alternative, ad esempio nel campo della gestione della domanda,
- di definire norme relative alla sicurezza delle reti di trasmissione e di distribuzione.

2.3 Gli operatori del sistema di trasmissione debbono presentare all'autorità nazionale di regolamentazione una strategia pluri(annuale) di investimento. L'autorità di regolamentazione può aggiungere alla lista importanti progetti transfrontalieri.

2.4 Le autorità nazionali di regolamentazione presentano una sintesi di questi programmi di investimento alla Commissione, la quale consulta in materia il gruppo dei regolatori europei per il gas e l'elettricità, tenendo conto dei progetti di interesse prioritario europeo previsti nel quadro delle reti trans-europee dell'energia.

2.5 Le autorità nazionali di regolamentazione possono intervenire per accelerare il completamento di un progetto, se necessario pubblicando bandi di gara per i progetti che l'operatore del sistema di trasmissione non possa o non intenda completare.

3. Osservazioni generali

3.1 La direttiva sul mercato dell'elettricità e il regolamento sul commercio transfrontaliero rappresentano il quadro del mercato interno liberalizzato dell'elettricità a partire dal 1° luglio 2004. Per garantire agli investitori e agli altri attori del mercato una stabilità normativa, cruciale per agevolare gli investimenti, qualsiasi modifica di tale quadro deve essere oggetto di estrema cautela.

3.2 La stessa Commissione menziona in modo più o meno chiaro le ragioni che la inducono a temere per la sicurezza di approvvigionamento e a presentare la direttiva in questione. Tuttavia la direttiva proposta non si occupa direttamente di tali ragioni.

3.3 La prima ragione è l'insufficiente capacità di generazione di alcune aree e Stati membri dell'Unione, dovuta all'orientamento della politica energetica. La Commissione menziona le capacità di riserva, ma esiste anche un problema di generazione del carico di base.

3.4 La seconda ragione è la mancanza di concorrenza, dovuta alla scarsa volontà politica di alcuni Stati membri di intervenire sui monopoli consolidati, sugli oligopoli e sulle posizioni di mercato dominanti. La Commissione ne prende atto e dichiara che le sue capacità di intervento sono limitate. L'opzione prescelta è quella di tentare di garantire un'adeguata capacità di interconnessione onde favorire la concorrenza da parte di operatori di altri Stati membri.

3.5 La terza ragione consiste nella riluttanza o nell'incapacità di taluni operatori del sistema di trasmissione di applicare agli scambi transfrontalieri gli orientamenti esistenti, nonostante li abbiano essi stessi adottati volontariamente nelle rispettive organizzazioni. Ci si chiede se ciò non dipenda dall'insufficiente separazione tra attività energetiche e attività di rete.

3.6 L'ostacolo maggiore per gli investimenti nelle reti di trasmissione consiste nell'opposizione sia politica sia dell'opinione pubblica a tali progetti di trasmissione. In alcuni Stati membri si guarda con ostilità a quasi tutte le forme di generazione. Sebbene vada rispettato il diritto dei cittadini ad essere consultati in merito ai progetti che influiscono sulla loro vita, ne consegue che i processi di pianificazione e di decisione diventano molto lunghi e complessi, rendendo incerti anche i progetti più urgenti e necessari.

3.7 La direttiva affronta un'importante questione, che deve essere risolta a livello comunitario: l'esigenza di garantire in un modo o nell'altro che vi siano investimenti di entità sufficiente e basati sul mercato destinati agli interconnettori.

3.8 La proposta di direttiva consente all'autorità di regolamentazione di intervenire alterando il piano di investimenti dei gestori delle reti di trasmissione e di richiedere che venga effettuato un determinato investimento; essa introduce infine procedure di appalto. La proposta attuale si spinge oltre rispetto alla direttiva sul mercato dell'elettricità, che prevede il monitoraggio dell'equilibrio tra domanda e offerta e, se necessario, una procedura di appalto per una maggiore capacità. Per evitare modifiche regolamentari troppo frequenti, nonché un eccesso di regolamentazione, la legislazione non dovrebbe essere modificata in questo punto prima di aver sperimentato in modo sufficiente il funzionamento delle attuali disposizioni.

3.9 Alcune parti della proposta di direttiva, come per esempio le disposizioni generali di cui all'articolo 3, costituiscono elementi importanti di qualsiasi buona politica energetica nazionale e sono ampiamente applicate. Presentandole come disposizioni di una direttiva si può dare adito ad una confusione delle responsabilità.

3.10 La gestione della domanda è un settore che avrebbe meritato di esser preso in considerazione dalla Commissione. Aumentare le possibilità degli utenti di energia, in particolare quelli di dimensioni medie, di poter reagire alle fluttuazioni dei prezzi all'ingrosso dell'elettricità potrebbe contribuire a ridurre la domanda nei momenti di punta.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Articolo 4: il Comitato approva questa disposizione poiché il paragrafo 1 implica che tutti i gestori delle reti di trasmissione dovranno conformarsi alle direttrici dell'ETSO (*European Transmission System Operators Association*).

4.2 Articolo 5: il Comitato reputa che l'approccio dia adito a confusione per quanto concerne le responsabilità dell'Unione europea e degli Stati membri. In linea di principio e prescindendo dal contesto, il Comitato concorda sul fatto che la maggior parte delle misure previste da questo articolo rientrano in una sana politica energetica nazionale.

4.3 Non è chiaro che cosa si intenda per «capacità di riserva» nel secondo capoverso dell'articolo 5, paragrafo 1. Tale articolo dovrebbe riguardare solo le riserve tecniche a breve termine richieste per l'affidabilità del sistema.

4.4 Articolo 6: è difficile comprendere la correlazione tra gli investimenti nelle reti e la gestione della domanda, ancor meno per il modo in cui le due cose vengono messe in relazione nell'articolo 6, paragrafo 1. I requisiti previsti dall'articolo 6, paragrafo 2, sarebbero anzitutto tenuti in considerazione, se possibile, al momento di stabilire la metodologia relativa alle tariffe di accesso alla rete. Sempre per quanto riguarda l'articolo 6, paragrafo 2, occorrono delle azioni relative agli interconnettori, come già menzionato al punto 3.7.

4.5 Articolo 7: il Comitato è contrario alle misure proposte per le ragioni illustrate nel punto 3.8.

Bruxelles, 28 ottobre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

APPENDICE

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Il seguente testo del parere della sezione specializzata, pur avendo ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, è stato respinto a favore di emendamenti adottati dall'assemblea:

Punto 1.8, ultima frase:

L'aggiunta frequente di nuove misure legislative, specie se queste consentono al settore pubblico di interferire con il mercato, non serve a creare il necessario, stabile quadro normativo, ma anzi accresce il rischio per gli investitori e in tale modo fa salire i prezzi.

Esito della votazione

Voti contrari a sopprimere la frase: 67
Voti favorevoli a sopprimere la frase: 78
Astensioni: 9
