

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Commissione per i problemi economici e monetari

2007/0196(COD)

7.2.2008

PROGETTO DI PARERE

della commissione per i problemi economici e monetari

destinato alla commissione per l'industria, la ricerca e l'energia

sulla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2003/55/CE
relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale
(COM(2007)0529 – C6-0317/2007 – 2007/0196(COD))

Relatore per parere: Bernhard Rapkay

PA_Legam

BREVE MOTIVAZIONE

1. Contesto

Il grado di concorrenza e integrazione del mercato raggiunto finora nel settore del gas nell'ambito del primo e del secondo "pacchetto sul mercato interno dell'energia" non può ancora essere considerato soddisfacente. È pertanto da accogliere con grande favore un'ulteriore "regolazione" sotto forma del presente terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia. Sebbene via sia ampio consenso in merito agli obiettivi definiti nella proposta della Commissione, gli strumenti scelti sollevano alcuni interrogativi.

2. Disposizioni in materia di separazione

La questione della separazione della proprietà ("ownership unbundling", OU) assume un significato fondamentale nella proposta della Commissione e nel dibattito politico in generale. A essa sono attribuiti notevoli effetti positivi che superano di gran lunga gli aspetti legati all'accesso non discriminatorio al mercato. Le reti di trasmissione europee, tuttavia, rappresentano un monopolio naturale che nemmeno un proprietario non operante nella produzione e nella distribuzione metterebbe in discussione. In questo senso, un adeguato livello di regolamentazione costituisce uno strumento essenzialmente più efficace. Inoltre, per il gestore di sistemi di trasmissione l'OU equivarrebbe di fatto a un'espropriazione che, almeno in alcuni Stati membri, solleverebbe notevoli problemi di ordine costituzionale e, in generale, la questione della proporzionalità dei mezzi. Ciò sfocerebbe in controversie giuridiche di anni che avrebbero enormi ripercussioni sul comportamento in materia di investimenti delle imprese interessate e sulla sicurezza dell'approvvigionamento. È inoltre lecito chiedersi se la misura di OU effettivamente produrrebbe gli effetti auspicati dalla Commissione in termini di promozione della concorrenza e di *integrazione del mercato*. La Commissione propone, come alternativa di secondaria importanza, l'istituzione di un "gestore indipendente del sistema", che tuttavia rappresenta una soluzione difficilmente attuabile. Alla luce di tali considerazioni è da accogliere con favore il fatto che alcuni Stati membri abbiano elaborato un modello che mira alla separazione effettiva ed efficace dei gestori di rete attraverso una separazione più rigorosa dal punto di vista giuridico. Questo modello dovrebbe essere sottoposto a un esame pubblico e la sua portata dovrebbe in ogni caso estendersi oltre l'attuale modello di separazione giuridica.

3. Struttura di regolamentazione

Generalmente l'organizzazione intelligente della struttura di regolamentazione riveste un ruolo centrale ai fini della creazione di un mercato interno dell'energia funzionante e integrato, ruolo che va ben oltre quello dell'OU. La proposta della Commissione, pertanto, contiene anche ampie disposizioni in materia di regolamentazione, anche se non fornisce risposte relativamente alla delimitazione delle competenze *tra* i diversi attori della regolamentazione.

- In particolare, l'Agenzia per la cooperazione delle autorità di regolamentazione nel settore dell'energia, che dispone di competenze consultive, non potrà assolvere pienamente il compito di superare l'attuale "*regulatory gap*", che riguarda soprattutto gli interconnettori. L'agenzia dovrebbe essere altresì dotata di competenze decisionali vincolanti in un ambito da definirsi chiaramente. Inoltre, in maniera speculare rispetto alle autorità di regolamentazione nazionali, dovrebbe essere indipendente da interessi economici e politici, e questo dovrebbe valere anche nei confronti della Commissione europea. Competenze più ampie comportano a loro volta maggiori responsabilità da parte dell'agenzia nei confronti del Parlamento e del Consiglio dei ministri.
- È da accogliere con favore il fatto che la proposta della Commissione rafforzi l'indipendenza e le competenze delle autorità nazionali responsabili della regolamentazione. L'ulteriore armonizzazione in questo settore costituisce una priorità.
- Il ruolo della Rete europea dei gestori di reti di trasmissione non dovrebbe essere eccessivamente sopravvalutato rispetto all'agenzia, e in ogni caso le competenze della Rete nel settore della regolamentazione dovrebbero essere limitate all'elaborazione di codici tecnici, evitando riferimenti a qualunque forma di "quasi-autoregolamentazione".
- Infine sorge la questione relativa al ruolo che dovrebbe esercitare la Commissione nella futura struttura di regolamentazione. La proposta di direttiva concepita dalla Commissione riconosce a quest'ultima ampie competenze per l'adozione di linee direttrici nell'ambito della procedura di comitatologia. Nonostante l'applicazione prevista della procedura di regolamentazione con controllo, il Parlamento ritiene che in tale contesto si ponga la questione dell'effettiva possibilità di lasciare alla sola Commissione il compito di elaborare linee direttrici, ad esempio sulla *portata* della cooperazione tra le autorità di regolamentazione (articolo 24 quinquies, paragrafo 4). Anche altre linee direttrici potrebbero riguardare contenuti normativi fondamentali della direttiva e pertanto, per quanto possibile, queste dovrebbero essere definite dal punto di vista del contenuto nel testo stesso della direttiva, e quindi nella procedura di codecisione.

4. Nota sulla procedura

In considerazione dei tempi stretti, gli emendamenti obiettivamente necessari, soprattutto in relazione alla questione delle disposizioni di separazione, non sono realizzabili allo stato attuale del progetto di parere. Per questo il relatore presenterà in una fase successiva le proposte relative a un modello alternativo.

EMENDAMENTI

La commissione per i problemi economici e monetari invita la commissione per l'industria, la ricerca e l'energia, competente per il merito, a includere nella sua relazione i seguenti emendamenti:

Testo della Commissione

Emendamenti del Parlamento

Emendamento 1

CONSIDERANDO 7

(7) Solo eliminando l'incentivo, connesso alle imprese verticalmente integrate, a praticare discriminazioni nei confronti dei loro concorrenti in fatto di investimenti e di accesso alla rete si potrà garantire una separazione effettiva delle attività. La separazione della proprietà – la quale implica che il proprietario della rete venga designato come gestore della rete e operi indipendentemente dalle imprese di fornitura e di produzione – rappresenta **chiaramente il modo più** efficace e **più** stabile per risolvere il suddetto intrinseco conflitto d'interessi e per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Per questo motivo il Parlamento europeo, nella sua risoluzione sulle prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità, adottata il 10 luglio 2007, ha definito la separazione della proprietà a livello di trasmissione come il mezzo più efficace per promuovere in modo non discriminatorio gli investimenti nelle infrastrutture, per garantire un accesso equo alla rete per i nuovi entranti e creare trasparenza nel mercato. Conseguentemente, gli Stati membri devono provvedere affinché le stesse persone non siano abilitate ad esercitare controlli su un'impresa di produzione o di fornitura, neppure disponendo, in qualità di azionisti di minoranza, del potere di impedire l'adozione di decisioni di importanza strategica come gli investimenti e, allo stesso tempo, detenere una qualsiasi partecipazione in un sistema di trasmissione o in un gestore di sistemi di trasmissione, né esercitare un qualsiasi controllo su di essi. Per converso, il controllo esercitato su un gestore di sistemi di trasmissione esclude la possibilità di detenere una partecipazione in un'impresa di fornitura o di esercitare diritti su di essa.

(7) Solo eliminando l'incentivo, connesso alle imprese verticalmente integrate, a praticare discriminazioni nei confronti dei loro concorrenti in fatto di investimenti e di accesso alla rete si potrà garantire una separazione effettiva delle attività. La separazione della proprietà – la quale implica che il proprietario della rete venga designato come gestore della rete e operi indipendentemente dalle imprese di fornitura e di produzione – rappresenta **un** modo efficace e stabile per risolvere il suddetto intrinseco conflitto d'interessi e per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Per questo motivo il Parlamento europeo, nella sua risoluzione sulle prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità, adottata il 10 luglio 2007, ha definito la separazione della proprietà a livello di trasmissione come il mezzo più efficace per promuovere in modo non discriminatorio gli investimenti nelle infrastrutture, per garantire un accesso equo alla rete per i nuovi entranti e creare trasparenza nel mercato. Conseguentemente, gli Stati membri devono provvedere affinché le stesse persone non siano abilitate ad esercitare controlli su un'impresa di produzione o di fornitura, neppure disponendo, in qualità di azionisti di minoranza, del potere di impedire l'adozione di decisioni di importanza strategica come gli investimenti e, allo stesso tempo, detenere una qualsiasi partecipazione in un sistema di trasmissione o in un gestore di sistemi di trasmissione, né esercitare un qualsiasi controllo su di essi. Per converso, il controllo esercitato su un gestore di sistemi di trasmissione esclude la possibilità di detenere una partecipazione in un'impresa di fornitura o di esercitare diritti su di essa.

Motivazione

Non è corretto affermare che la separazione della proprietà rappresenta il modo più efficace e più stabile per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Quest'ultima è legata a

condizioni molto più complesse, come ad esempio un giusto grado di regolamentazione. Anche dopo una separazione della proprietà la rete rimane un monopolio naturale che deve essere regolamentato.

Emendamento 2
CONSIDERANDO 11

(11) Quando un'impresa proprietaria del sistema di trasmissione fa parte di un'impresa integrata verticalmente, occorre quindi dare agli Stati membri la possibilità di operare una scelta tra la separazione delle strutture proprietarie e, ***in via di deroga***, l'istituzione di gestori di rete indipendenti dagli interessi della fornitura e della produzione. La piena efficacia della formula del gestore di sistema indipendente dovrà essere garantita da specifiche disposizioni supplementari. Al fine di salvaguardare interamente gli interessi degli azionisti delle società verticalmente integrate, agli Stati membri deve essere altresì riconosciuta la facoltà di effettuare la separazione proprietaria tramite cessione diretta di azioni oppure tramite frazionamento delle azioni della società integrata in azioni della società che gestisce la rete e azioni della residuante impresa di fornitura e produzione, purché sia osservato l'obbligo della separazione proprietaria.

(11) Quando un'impresa proprietaria del sistema di trasmissione fa parte di un'impresa integrata verticalmente, occorre quindi dare agli Stati membri la possibilità di operare una scelta tra la separazione delle strutture proprietarie e l'istituzione di gestori di rete indipendenti dagli interessi della fornitura e della produzione. La piena efficacia della formula del gestore di sistema indipendente dovrà essere garantita da specifiche disposizioni supplementari. Al fine di salvaguardare interamente gli interessi degli azionisti delle società verticalmente integrate, agli Stati membri deve essere altresì riconosciuta la facoltà di effettuare la separazione proprietaria tramite cessione diretta di azioni oppure tramite frazionamento delle azioni della società integrata in azioni della società che gestisce la rete e azioni della residuante impresa di fornitura e produzione, purché sia osservato l'obbligo della separazione proprietaria.

Motivazione

L'istituzione di gestori di rete indipendenti dovrebbe rappresentare un'opzione di pari valore.

Emendamento 3
CONSIDERANDO 32

(32) In particolare, la Commissione deve essere abilitata ad adottare gli orientamenti necessari per conseguire il livello di armonizzazione minimo necessario per conseguire gli obiettivi della direttiva 2003/55/CE. In quanto misure di portata generale intese a completare la

(32) In particolare, la Commissione deve essere abilitata, ***in misura limitata***, ad adottare gli orientamenti necessari per conseguire il livello di armonizzazione minimo necessario per conseguire gli obiettivi della direttiva 2003/55/CE. In quanto misure di portata generale intese a

direttiva 2003/55/CE mediante l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali, esse devono essere adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 5 *bis* della decisione 1999/468/CE.

completare la direttiva 2003/55/CE mediante l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali, esse devono essere adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 5 *bis* della decisione 1999/468/CE.

Motivazione

È sufficiente che in tale contesto la Commissione possa adottare orientamenti chiaramente limitati.

Emendamento 4
ARTICOLO 1, PUNTO 2
Articolo 3, paragrafo 7 (direttiva 2003/55/CE)

(2) All'articolo 3 è aggiunto il seguente paragrafo 7: **soppresso**

"7. La Commissione può adottare le modalità di applicazione del presente articolo. Questa misura, intesa a modificare elementi non essenziali della presente direttiva completandola, è adottata conformemente alla procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 30, paragrafo 3.

Motivazione

Gli obblighi di servizio pubblico sono già disciplinati dalla direttiva in vigore, per cui non è opportuno che la Commissione adotti orientamenti al riguardo.

Emendamento 5
ARTICOLO 1, PUNTO 8
Articolo 9 bis, paragrafo 3 (direttiva 2003/55/CE)

3. La Commissione può adottare orientamenti per garantire la piena ed effettiva osservanza delle disposizioni del paragrafo 2 da parte del proprietario del sistema di trasmissione o del gestore del sistema di stoccaggio. Questa misura, intesa a modificare elementi non essenziali della presente direttiva completandola, è adottata conformemente alla procedura di **soppresso**

regolamentazione con controllo di cui all'articolo 30, paragrafo 3."

Motivazione

Non è opportuno che la Commissione adotti orientamenti a tale riguardo.

Emendamento 6
ARTICOLO 1, PUNTO 10
Articolo 13, paragrafo 4 (direttiva 2003/55/CE)

4. La Commissione può adottare orientamenti miranti a garantire la piena ed effettiva osservanza, da parte del gestore del sistema di distribuzione, delle disposizioni di cui al paragrafo 2 in ordine alla totale indipendenza del gestore del sistema di distribuzione, all'assenza di comportamenti discriminatori e all'obbligo che l'attività di fornitura dell'impresa verticalmente integrata non tragga indebiti vantaggi dalla propria integrazione verticale. Questa misura, intesa a modificare elementi non essenziali della presente direttiva completandola, è adottata conformemente alla procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 30, paragrafo 3."

soppresso

Motivazione

Non è opportuno che vengano adottati orientamenti così ampi a tale riguardo.

Emendamento 7
ARTICOLO 1, PUNTO 13
Articolo 22, paragrafo 5, comma 1 (direttiva 2003/55/CE)

5. Entro due mesi dal ricevimento di una notifica, la Commissione può adottare una decisione che impone all'autorità di regolamentazione di rettificare o revocare la decisione di concedere una deroga. Tale termine inizia a decorrere dal giorno successivo a quello di ricezione della notifica. Il termine di due mesi può essere

5. Entro due mesi dal ricevimento di una notifica ***relativa alle regole sulla concorrenza***, la Commissione può adottare una decisione che impone all'autorità di regolamentazione di rettificare o revocare la decisione di concedere una deroga. Tale termine inizia a decorrere dal giorno successivo a quello di ricezione della

prorogato di altri due mesi qualora la Commissione richieda informazioni complementari. Tale termine inizia a decorrere dal giorno successivo al ricevimento di tutte le informazioni complementari. Il periodo di due mesi può inoltre essere prorogato con il consenso sia della Commissione che dell'autorità di regolamentazione. La notifica è considerata ritirata se le informazioni richieste non sono fornite entro il termine stabilito, a meno che, prima della scadenza, tale termine non sia stato prorogato con il consenso della Commissione e dell'autorità di regolamentazione, ovvero l'autorità di regolamentazione non informi la Commissione, con una comunicazione debitamente motivata, di considerare la notifica completa.

notifica. Il termine di due mesi può essere prorogato di altri due mesi qualora la Commissione richieda informazioni complementari. Tale termine inizia a decorrere dal giorno successivo al ricevimento di tutte le informazioni complementari. Il periodo di due mesi può inoltre essere prorogato con il consenso sia della Commissione che dell'autorità di regolamentazione. La notifica è considerata ritirata se le informazioni richieste non sono fornite entro il termine stabilito, a meno che, prima della scadenza, tale termine non sia stato prorogato con il consenso della Commissione e dell'autorità di regolamentazione, ovvero l'autorità di regolamentazione non informi la Commissione, con una comunicazione debitamente motivata, di considerare la notifica completa.

Motivazione

Non dovrebbe spettare alla Commissione, bensì all'Agenzia per la cooperazione dei regolatori dell'energia, accordare deroghe. La Commissione dovrebbe intervenire solo in relazione a decisioni concernenti la concorrenza.