



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.12.2010
SEC(2010) 1511 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Documento di accompagnamento alla

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia

{COM(2010) 726 definitivo}
{SEC(2010) 1510 definitivo}

Prezzi affidabili formati su mercati all'ingrosso liquidi inviano nel breve termine segnali rilevanti ai fini di un funzionamento ottimale delle strutture di produzione dell'energia e delle unità di consumo. Forniscono inoltre un orientamento di lungo termine utile per individuare i bisogni di investimento futuri nelle infrastrutture energetiche. Danno fiducia alle imprese, rassicurandole che saranno in grado di rispondere ai cambiamenti dei mercati. Si tratta di un aspetto di fondamentale importanza, poiché l'economia a basse emissioni di carbonio dell'imminente futuro necessiterà di una visibilità di lungo termine per garantire ingenti investimenti di capitali nelle strutture di nuova generazione. Infine, non da ultimo, i risultati ottenuti sui mercati all'ingrosso serviranno come affidabile punto di riferimento per i prezzi al dettaglio per i consumatori residenziali e gli utilizzatori industriali, e incoraggeranno l'uso efficiente dell'energia.

È fondamentale che i cittadini, le imprese e le autorità nazionali nutrano fiducia nell'integrità dei mercati energetici, essendo questi indispensabili per il benessere dei cittadini europei, oltre che per la competitività delle imprese europee. Se non sono contrastate con efficacia, le potenziali pratiche commerciali inique compromettono la fiducia generale, scoraggiano gli investimenti, accrescono la volatilità dei prezzi dell'energia e possono comportare, nel complesso, l'aumento di questi ultimi. A sua volta ciò può determinare una riduzione della competitività di altri settori e delle industrie ad alta intensità energetica.

La direttiva sugli abusi di mercato - regolamento finanziario di portata UE - interessa soltanto marginalmente i mercati energetici, essendo destinata ai mercati finanziari. Benché le sue misure siano attualmente in corso di revisione, non è adatta, per la sua natura generica, a individuare irregolarità nel mercato specifico dell'energia (per esempio, la limitazione strategica delle infrastrutture di produzione). La legislazione del mercato interno dell'energia non definisce norme adatte per garantire l'integrità di tali mercati. È possibile che esistano altre norme a livello di Stati membri, ma esse hanno un campo di applicazione soltanto limitato, spesso riferito esclusivamente a un'unica piattaforma di negoziazione e adatto a un solo Stato membro.

In sintesi, le norme che disciplinano i mercati energetici sono insufficienti per garantirne un funzionamento stabile e ordinato. I mercati non possono essere controllati in maniera capillare ed è difficile rilevare irregolarità specifiche come quelle che interessano più paesi, più materie prime e più mercati. Questa stessa opinione è stata espressa dalle autorità di regolamentazione settoriali nel parere destinato alla Commissione nonché dai soggetti che hanno partecipato alla consultazione della Commissione.

Obiettivi

- (1) Si dovrebbe creare un quadro efficace ed efficiente che assicuri il corretto funzionamento dei mercati europei di negoziazione dell'energia, in modo che i risultati non siano falsati da abusi di mercato ma riflettano i fondamentali di mercato. Ciò consentirà di aumentare la fiducia di tutte le parti interessate, determinando a sua volta una maggiore partecipazione, una maggiore profondità e liquidità, nonché costi inferiori delle transazioni.
- (2) Le norme devono efficacemente rilevare le irregolarità proprie del mercato energetico. Devono essere coerenti in tutta Europa, in modo da assicurare che gli operatori siano in grado di applicare i medesimi standard di conformità e non abbiano a che fare con norme e requisiti divergenti nell'ambito di negoziazioni condotte in Stati membri

diversi. Inoltre, devono essere complete e interessare tutte le transazioni pertinenti. Ciò significa altresì che le norme devono essere compatibili con la legislazione finanziaria esistente. A tal fine la presente iniziativa introdurrà nel mercato all'ingrosso dell'energia i concetti di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato, entrambi sanciti nella direttiva sugli abusi di mercato. Le norme specifiche saranno tuttavia definite in atti delegati.

- (3) Per individuare gli abusi di mercato, i mercati all'ingrosso dell'energia dovranno essere regolarmente monitorati. A tal fine, per garantire un controllo dei mercati che funzioni in maniera efficace, si dovrà offrire un accesso tempestivo a dati completi sulle transazioni. Non appena sarà rilevato un abuso, dovrà essere imposto il rispetto della normativa. A questo scopo è necessario nominare autorità competenti che possano efficacemente investigare e dimostrare casi di irregolarità sui mercati energetici. Tali autorità avranno bisogno di essere investite di poteri sanzionatori efficaci per scoraggiare gli operatori di mercato dal compiere abusi in futuro. Per poter contrastare abusi complessi che interessano più paesi e materie prime nei mercati è indispensabile istituire un meccanismo di coordinamento tra regolatori energetici e finanziari.

Opzioni politiche

Oltre allo scenario dello status quo, sono state esaminate le sette opzioni illustrate di seguito:

Opzione 0: status quo

Questa opzione non prevede l'adozione di un'iniziativa specifica per il settore; le autorità di regolamentazione supervisionano soltanto alcune parti del mercato. Non esistono norme di condotta concordate a livello di Unione europea che potrebbero essere coerentemente attuate negli Stati membri. Le disposizioni di vigilanza sono diverse tra Stato membro e Stato membro e, sebbene si preveda un progressivo aumento della collaborazione tra le autorità di regolamentazione nazionali dell'energia e l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), non esiste una procedura consolidata di accesso ai dati e di scambio di informazioni ai fini del monitoraggio del mercato. Per questo motivo è difficile, se non impossibile, rilevare abusi che si verificano in alcuni mercati e che coinvolgono prodotti/materie prime diversi ma tra loro correlati.

Il fatto che non vi sia un'azione a livello di Unione europea non significa che non saranno messe a punto azioni a livello di Stati membri. I legislatori nazionali hanno già iniziato a colmare questa lacuna, adottando provvedimenti nazionali tra cui la raccolta di dati sulle transazioni, il controllo regolamentare e piani di segnalazione. Questi ultimi, pur ampliando chiaramente il campo di applicazione del controllo regolamentare, sono inevitabilmente destinati a rimanere incompleti. Se si sottopongono a monitoraggio soltanto le transazioni relative a uno Stato membro, gli aspetti dei mercati di negoziazione dell'energia che riguardano più materie prime e più paesi rimarranno occultati e talune manipolazioni dei mercati non potranno essere rilevate.

Opzione 1a – Norme definite a livello di Unione europea, controllo e applicazione da parte degli Stati membri

Questa opzione prevede che le norme relative agli abusi di mercato siano definite a livello di Unione europea. I mercati sono controllati dagli Stati membri tramite un'attività decentrata di

segnalazione delle transazioni ai regolatori competenti. I regolatori nazionali si assumerebbero la responsabilità di controllare le transazioni che sono effettuate nello Stato membro (o sono correlate allo Stato membro) in cui essi hanno competenza giurisdizionale¹. Le transazioni vengono trasmesse a ciascun regolatore separatamente, da operatori o parti terze. Operatori e/o intermediatori finanziari dovrebbero trasmettere tutte le loro transazioni relative al mercato all'ingrosso dell'energia al regolatore del paese in cui sono stabiliti, indipendentemente dal luogo in cui è effettuata la consegna². I dettagli delle transazioni segnalate e il formato richiesto per la trasmissione dei dati sono definiti a livello di Unione europea. I dati sulle transazioni sono archiviati in maniera diversa, in sistemi separati di proprietà delle 27 autorità di regolamentazione nazionali. I regolatori applicano un meccanismo di scambio dei dati decentrato, che consente loro di monitorare tutte le transazioni realizzate nel territorio su cui hanno competenza, e attuano le norme di condotta commerciale definite per il loro settore. Nel caso in cui le transazioni riguardino più Stati membri (per esempio, contratti per differenze di prezzo in base all'ubicazione), dovrebbero essere messi a punto norme e meccanismi di coordinamento. Tali norme e meccanismi definirebbero anche le responsabilità relative all'attuazione e gli obblighi di cooperazione. La cooperazione a livello regolamentare può essere supportata da un organismo dell'UE (per esempio, l'ACER).

Opzione 1b – Norme definite a livello di UE, gli Stati membri riferiscono, controllano e applicano la normativa, l'agenzia dell'UE elabora i dati e controlla gli abusi che interessano più paesi e più materie prime

In questa opzione, proprio come per l'Opzione 1a, le norme relative agli abusi di mercato, gli obblighi di rendicontazione, il formato delle informazioni e gli obblighi riguardanti il controllo e l'attuazione sono definiti a livello di UE. Tuttavia, rispetto all'Opzione 1, si rilevano due differenze.

In primo luogo, mentre le autorità competenti degli Stati membri continuano a occuparsi del controllo delle transazioni del quale sono responsabili, a livello di Unione europea è introdotto un meccanismo di controllo aggiuntivo. Questa funzione di controllo si dovrebbe essere incentrata sulla rilevazione di abusi di mercato che interessano più paesi e più materie prime.

In secondo luogo, anziché utilizzare un meccanismo decentrato per lo scambio dei dati, i regolatori invierebbero direttamente i dati sulle transazioni all'Agenzia dell'UE, che li classificherebbe in base al luogo della consegna. I dati così classificati verrebbero quindi nuovamente trasmessi al regolatore competente. Una copia di tutti i dati pervenuti rimarrebbe in possesso dell'Agenzia dell'UE, che avrebbe così la possibilità di monitorare gli abusi di mercato riferiti.

Opzione 2 – Norme definite a livello di UE, controllo effettuato in maniera condivisa da un'unica agenzia dell'UE e dagli Stati membri, attuazione da parte degli Stati membri

¹ Se un operatore stabilito nel paese A avvia una transazione con un altro operatore stabilito nel paese B per l'approvvigionamento di energia elettrica nel paese C, il regolatore del paese C ha la responsabilità di effettuare i controlli.

² Se un operatore stabilito nel paese A avvia transazioni che prevedono consegne relative al paese o nei paesi B, C e D, costui dovrà riferire tali transazioni al regolatore competente nel paese A.

A differenza dell'Opzione 1b, le transazioni sarebbero comunicate all'agenzia dell'UE. Non è prevista la segnalazione diretta ai regolatori, ma le autorità nazionali avrebbero accesso ai dati archiviati dall'organismo dell'UE. Nell'ambito della medesima procedura descritta all'Opzione 1b, l'agenzia dell'UE classificherebbe le transazioni e invierebbe i dati dedicati ai rispettivi regolatori. Ciò permetterebbe loro di controllare le transazioni relative al territorio di loro competenza, senza accollarsi l'onere della raccolta dei dati.

Opzione 3 – Norme definite a livello di UE, controllo effettuato in maniera condivisa da ACER e Stati membri, attuazione da parte degli Stati membri

Questa opzione è analoga all'Opzione 2, ma tutte le funzioni e le competenze a livello UE sarebbero assunte dall'ACER.

Opzione 4 – Norme definite a livello di UE, controllo e attuazione da parte dell'ACER o da un'unica agenzia dell'UE nei casi transfrontalieri

Quest'opzione è equivalente alle Opzioni 2 e 3; tuttavia, in tutti i casi di rilevamento di abusi che interessano più paesi, spetterebbe all'ACER o all'agenzia dell'UE il compito di far rispettare la normativa. Tale opzione è stata tuttavia esclusa da un'ulteriore analisi perché la Commissione non ha motivo di credere che, nel caso in cui siano rilevati abusi, gli Stati membri non siano in grado di attuare le norme con la stessa efficienza dell'agenzia o dell'ACER. In conformità con il principio di sussidiarietà, in caso di abusi abuso dovrebbero intervenire le autorità nazionali.

Opzione 5 – Autoregolazione dei mercati

Questa opzione presuppone che le autorità pubbliche a livello di UE o di Stati membri non intraprendano alcuna azione, né in materia di definizione di norme né di monitoraggio. Si presuppone che sia l'industria stessa a concordare alcune norme sull'integrità dei mercati. In caso di abusi manifesti, il rispetto della normativa potrebbe essere imposto dai tribunali nazionali o dalle autorità pubbliche responsabili della vigilanza generale sui mercati. Non si può escludere che l'industria possa definire, in qualche forma, norme sugli abusi di mercato. Tuttavia, il controllo e l'attuazione di tali norme sembrano a priori inefficaci, poiché gli operatori di mercato sarebbero scarsamente incentivati a trasferire i dati e sottoporli al controllo di altri operatori di mercato o società private privi del grado di indipendenza delle autorità pubbliche. Un meccanismo debole di controllo avrebbe come probabile conseguenza un regime inefficace di integrità dei mercati. Per queste ragioni l'opzione è accantonata.

Opzione 6 – Estensione della direttiva sugli abusi di mercato (nessuna azione specifica per il settore)

L'estensione della legislazione relativa al mercato finanziario al fine di coprire tutti i mercati pertinenti dell'energia assoggetterebbe tali mercati alle disposizioni del quadro normativo finanziario. E tuttavia, stretti legami tra mercati energetici e alcuni mercati finanziari, compresi i mercati dell'energia fisica, e la definizione di divieti in relazione ad abusi specifici per il mercato energetico (per esempio, la limitazione di infrastrutture di produzione, la definizione di informazioni interne) all'interno della direttiva sugli abusi di mercato non sono auspicabili e comprometterebbero la natura generale di tale normativa. Questo aspetto è stato riconosciuto dal CESR e dall'ERGEG nel parere inviato alla Commissione, in cui sostengono che "la mera estensione del campo di applicazione dei regolamenti sugli abusi di mercato (...) di cui alla direttiva sugli abusi di mercato ai prodotti fisici non è raccomandata... [essa]

comporterebbe il rischio di un'applicazione inadeguata della direttiva in altri ambiti"³. Alla luce di questa ferma raccomandazione, nonché del campo di applicazione distinto della direttiva, questa opzione non viene analizzata nel dettaglio.

Valutazione delle opzioni

In generale, le opzioni 1-3 esaminate si sono dimostrate migliori rispetto allo scenario dello status quo, poiché permettono di rilevare e scoraggiare gli abusi di mercato, in maggiore o minore misura, e ridurre i relativi costi per la società. Al tempo stesso tutte queste opzioni comportano costi amministrativi più elevati. Le opzioni politiche 1b, 2 e 3 presentano un vantaggio significativo rispetto all'azione 1a, poiché permettono di rilevare meglio gli abusi che interessano più paesi e più materie prime. Le opzioni 2 e 3 sono più vantaggiose rispetto all'opzione 1b poiché potenzialmente permettono di accrescere l'efficacia dell'azione generale di controllo. La raccolta diretta di dati, a livello centrale, semplificherebbe e accelererebbe la gestione degli stessi, riducendo il numero di canali di raccolta. Ciò a sua volta permetterebbe di ridurre gli errori di trasmissione e manipolazione dei dati.

L'opzione 3 garantisce buone probabilità di rilevare e scoraggiare gli abusi sul mercato dell'energia in maniera più efficace, grazie all'esperienza in materia di regolamentazione maturata dall'ACER, in particolare per quanto riguarda il settore dell'energia. Poiché l'ACER è già operativa, i costi necessari per il monitoraggio del mercato tramite tale organismo sarebbero inferiori rispetto all'opzione 2, che prevede invece la costituzione di una nuova agenzia. Pertanto, l'opzione 3 è quella che risponde in maniera più pertinente agli obiettivi individuati. Sebbene i benefici generali delle misure proposte siano difficili da quantificare, essi appaiono nettamente superiori al costo dell'onere amministrativo da essi generato.

Altre questioni

Elaborazione di norme specifiche per il settore – forma giuridica

Poiché importanti ambiti degli scambi nel settore dell'energia sono già contemplati dalla direttiva sugli abusi di mercato, le definizioni riguardanti le irregolarità di mercato che riguardano nello specifico i mercati dell'energia fisica dovranno interagire perfettamente con la direttiva. Per quanto possibile e logico, le norme dovrebbero essere ispirate dai concetti sottesi alle definizioni contenute nella direttiva. Tuttavia, è essenziale che un regime istituito ad hoc tenga conto delle caratteristiche specifiche dei mercati dell'energia, in particolare del loro elevato livello di sensibilità a significative oscillazioni di prezzo in conseguenza della limitazione fisica ed economica delle capacità.

Per garantire flessibilità e certezza del diritto, le norme dovrebbero essere elaborate sotto forma di linee guida, in consultazione con gli operatori del mercato. Dovrebbero successivamente essere rese vincolanti attraverso atti delegati adottati dalla Commissione. Questo suggerimento era contenuto anche nella maggior parte delle risposte dell'industria. Si tratta di un approccio ragionevole per ciascuna delle opzioni che richiedono la definizione di norme a livello di Unione europea ed è coerente con quello adottato nel regolamento sul settore finanziario nell'ambito degli accordi "Lamfalussy"; per questa ragione favorirebbe senz'altro anche l'interazione tra il regolamento finanziario e un regolamento specifico per il settore. Nel caso in cui l'organismo responsabile dei controlli, e dell'elaborazione di linee

³ Parere del CESR e dell'ERGEG alla Commissione europea – risposta alla Domanda F.20 – Abusi di mercato.

guida più particolareggiate, fosse un'agenzia dell'UE, la forma più adeguata per l'atto di base sarebbe un regolamento.

Ambito delle materie prime

I mercati dell'elettricità e del gas sono interconnessi con i mercati di altre materie prime, in particolare con i mercati dei prodotti energetici primari e delle quote di emissioni all'interno del sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE (EU ETS).

Il carbone è un importante combustibile primario utilizzato a fini energetici, mentre i prezzi del petrolio e dei prodotti petroliferi influenzano i prezzi dell'energia elettrica parametri di riferimento per i contratti di approvvigionamento di gas nel lungo termine. In tali mercati, tuttavia, operano importanti soggetti stabiliti in paesi terzi. Un'azione di controllo dei mercati isolata a livello europeo sarebbe incompleta e le norme sugli abusi parzialmente inattuabili. Dello stesso avviso sono anche i soggetti che hanno partecipato alle consultazioni.

Lo stesso però non si può dire nel caso delle quote di emissioni. Lo scambio di quote di emissioni nell'ambito dell'EU ETS ha un ambito di applicazione, per definizione, europeo. Con l'introduzione di tale meccanismo il carbonio è divenuto un elemento centrale per i mercati europei dell'energia elettrica. Il settore della produzione energetica è il principale settore responsabile dell'emissione di gas a effetto serra nell'UE, pari a circa il 40% circa di emissioni nell'ambito dell'EU ETS. La fornitura di quote di emissioni incide sulla scelta del combustibile per i generatori e, di conseguenza, sulla domanda di combustibili diversi, proprio come le fluttuazioni relative dei prezzi dei combustibili influenzano la spedizione e, di conseguenza, determinano la domanda di carbonio. I due mercati sono quindi interdipendenti. Riconoscendo tale interdipendenza e la crescente importanza dei mercati del carbonio, la Commissione ha deciso di avviare un esame approfondito delle modalità per assicurare al meglio l'integrità di tali mercati, i cui risultati sono attesi per il 2011.

Controlli e valutazione

Le attuali azioni di valutazione e monitoraggio dell'attuazione di un regime specifico per assicurare l'integrità dei mercati dell'energia dovranno interessare una serie di ambiti, tra cui l'adeguatezza delle norme sugli abusi di mercato riferite ai mercati energetici, l'interazione con il regolamento sui mercati finanziari, l'impatto sulla supervisione dei mercati a livello di Stati membri e le modalità di funzionamento, nella pratica, del coordinamento dell'attuazione, l'efficacia dei controlli a livello di UE e l'impatto effettivo della rendicontazione delle transazioni sugli operatori del mercato.

In materia di controlli e revisioni si prefigura un calendario articolato come segue:

Entro due anni, l'ACER dovrà presentare una relazione alla Commissione relativa all'impatto del nuovo regime sulla supervisione a livello di Stati membri, sulla cooperazione tra autorità nazionali, anche a livello di attuazione, e all'impatto dei nuovi accordi sugli operatori di mercato, in particolare per quanto concerne la segnalazione delle transazioni. Basandosi sulla relazione dell'ACER, la Commissione riesaminerà l'efficacia dei controlli a livello UE.

Entro cinque anni, dovrà essere presentata una revisione congiunta da parte dell'ACER e dei regolatori finanziari dell'interazione tra il regime di integrità specifico per il settore energetico e un regolamento finanziario di più ampio respiro a livello europeo e nazionale.

Sulla base della revisione congiunta da parte dell'ACER e dei regolatori finanziari, la Commissione riesaminerà l'efficacia generale del regime di integrità relativo ai mercati in questione.