

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.12.2010
SEK(2010) 1511 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om integritet og gennemsigtighed på energimarkederne

{KOM(2010) 726 endelig}
{SEK(2010) 1510 endelig}

Pålidelige priser, der fastlægges på likvide engrosmarkeder, sender vigtige kortsigtede signaler til en optimal drift af energiproduktionsanlæg og forbrugsenheder. De giver også langsigtede retningslinjer for, hvor der er behov for fremtidige investeringer i energiinfrastruktur. De giver virksomhederne tillid til, at de vil kunne tilpasse sig ændringer på markederne. Dette bliver afgørende, da morgendagens lavemissionsøkonomi vil kræve langsigtet synlighed for at sikre store kapitalinvesteringer i nye produktionsanlæg. Sidst, men ikke mindst er resultaterne på engrosmarkederne en pålidelig referenceværdi for detailpriserne for forbrugerne og de industrielle brugere, og de tilskynder til effektiv energianvendelse.

Da energimarkederne er vigtige for europæernes velfærd og for de europæiske virksomheders konkurrenceevne, er det afgørende, at borgerne, virksomhederne og de nationale myndigheder kan have tillid til deres integritet. Hvis der ikke gøres noget effektivt ved det, undergraver potentialet for illoyal handelspraksis borgernes tillid, afskrækker investorerne, øger svingningerne i energipriserne og kan føre til højere energipriser generelt. Dette forringer til gengæld også andre sektors og energiintensive industriers konkurrenceevne.

Direktivet om markedsmissbrug (MAD), som indeholder finansielle EU-bestemmelser, dækker kun delvist energimarkeder, da det er beregnet til finansmarkeder. Foranstaltningerne i direktivet er ved at blive revideret, men på grund af dets overordnede karakter vil det ikke fuldt ud afsløre energispecifikt markedsmissbrug (f.eks. strategisk tilbageholdelse af produktionsanlæg). Lovgivning om de indre energimarkeder fastsætter ikke standarder, som sikrer disse markeds integritet. Medlemsstaterne kan have indført andre bestemmelser, men kun deres anvendelsesområde er begrænset, og de vedrører ofte kun en enkelt handelsplatform og omfatter kun én medlemsstat.

Kort sagt er bestemmelserne for energimarkeder utilstrækkelige til at sikre, at de fungerer stabilt og hensigtsmæssigt. Overvågningen af markederne kan ikke være omfattende, og bestemte former for misbrug, som f.eks. grænseoverskridende misbrug, misbrug af grænseoverskridende råvarer og misbrug på tværs af markederne er vanskelige at afsløre. Dette synspunkt understøttes af sektormyndigheder i deres rådgivning til Kommissionen og af de adspurgte i Kommissionens høring.

Mål

- (1) Der bør skabes en effektiv ramme, der sikrer, at de europæiske handlede energimarkeder fungerer korrekt, dvs. at deres resultater ikke forvrides af markedsmissbrug, men reelt afspejler markedsgrundlaget. Dette vil skabe en øget tillid til alle aktører, hvilket til gengæld vil føre til højere deltagelse, større dybde og likviditet samt lavere transaktionsomkostninger.
- (2) Bestemmelserne skal effektivt kunne afsløre energispecifikt markedsmissbrug. De skal være ensartede i hele Europa for at sikre, at de handlende kan anvende de samme standarder for overholdelse og ikke stilles over for forskelligartede regler og krav, når de handler i forskellige medlemsstater. Endvidere skal de også være fuldstændige og dække alle relevante transaktioner. Dette indebærer også, at bestemmelserne skal være forenelige med den eksisterende finansielle lovgivning. Derfor vil begreberne intern viden og markedsmanipulation, som er nedfældet i direktivet om markedsmissbrug, blive indført med dette initiativ for engrosenergimarkeder. De nærmere bestemmelser vil imidlertid blive fastsat i delegerede retsakter.
- (3) Engrosenergimarkederne skal overvåges regelmæssigt for at afsløre markedsmissbrug. I denne forbindelse skal en markedsovervågningsfunktion, som fungerer effektivt, have

rettidig adgang til komplette og bekræftede transaktionsdata. Når et markedsmisbrug er afsløret, skal overholdelsen af bestemmelserne håndhæves. Derfor skal der fastlægges kompetente håndhævelsesmyndigheder, som på en effektiv måde kan undersøge og bevise tilfælde af markedsmisbrug på energimarkedene. De skal have effektive sanktionsbeføjelser, som afskrækker markedsdeltagerne fra fremtidigt misbrug. For at håndtere et komplekst grænseoverskridende misbrug og misbrug på tværs af råvaremarkeder skal der oprettes en passende koordinationsmekanisme mellem de finansielle regulerende myndigheder og energireguleringsmyndighederne.

Politiske løsningsmodeller

Bortset fra status quo-scenariet foreslår vi de syv følgende løsningsmodeller:

Løsningsmodel 0: Status quo

I denne løsningsmodel tages der ikke et sektorspecifikt initiativ, og de regulerende myndigheder fører kun tilsyn med nogle dele af det handlede marked. Der er ikke aftalt EU-regler for markedsadfærd, som kunne gennemføres på en sammenhængende måde i medlemsstaterne. Tilsynsbestemmelserne er forskellige i de enkelte medlemsstater, og selv om de nationale energireguleringsmyndigheder i stigende grad vil samarbejde inden for Agenturet for Samarbejde mellem Energimyndigheder (ACER), findes der ikke en etableret procedure for dataadgang og -udveksling i forbindelse med markedsovervågning. Derfor er markedsmisbrug, som finder sted på flere markeder og omfatter forskellige, men indbyrdes forbundne produkter/råvarer, vanskeligt, om ikke umuligt at afsløre.

Ingen EU-foranstaltninger betyder ikke, at der ikke vil blive truffet foranstaltninger i medlemsstaterne. De nationale lovgivere er allerede begyndt at udfylde dette hul og har indført nationale foranstaltninger, som f.eks. indsamling af transaktionsdata, kontrol med overholdelse af lovgivning og indberetningsordninger. Disse ordninger øger tydeligvis det lovbestemte tilsyns omfang, om end de altid vil være ufuldstændige. Ved at overvåge transaktioner, som kun vedrører én medlemsstat, er misbruget på tværs af råvaremarkeder og på tværs af grænserne på de handlede energimarkeders stadig ikke dækket, og visse former for kursmanipulation bliver ikke afsløret.

Løsningsmodel 1a – Bestemmelser fastsat på EU-plan, medlemsstaterne overvåger og håndhæver

I denne løsningsmodel fastsættes der bestemmelser om markedsmisbrug på EU-plan. Markederne overvåges af medlemsstaterne på grundlag af decentraliseret indberetning af transaktioner til de kompetente regulerende myndigheder. De nationale regulerende myndigheder skulle varetage overvågningen af transaktioner, som leveres i (eller vedrører) den medlemsstat, i hvilken de har retlig kompetence¹. De handlende eller tredjeparter indberetter transaktionerne til den enkelte regulerende myndighed. De handlende og/eller mæglerne indberetter alle deres engrosenergitransaktioner til den regulerende myndighed i det land, hvor de er etableret, uanset hvor leveringen finder sted². De nærmere bestemmelser om de indberettede transaktioner og dataformaterne fastsættes på EU-plan. Transaktionsdataene lagres på forskellige måder i de 27

¹ Hvis en handlende, der er etableret i land A, indgår i en transaktion med en anden handlende, der er etableret i land B, vedrørende elektricitet til levering i land C har den regulerende myndighed i land C ansvar for overvågningen.

² Hvis en handlende, der er etableret i land A, indgår i en transaktion, som leveres i (eller vedrører) land B, C og D, skal han indberette disse transaktioner til den regulerende myndighed, som har retlig kompetence i land A.

nationale regulerende myndigheders særskilte systemer. De regulerende myndigheder har en decentraliseret dataudvekslingsordning, som sætter dem i stand til at overvåge alle transaktioner, som leveres inden for deres retlige kompetenceområde, og håndhæve de skræddersyede regler for markedsadfærd. Hvis transaktionerne vedrører flere medlemsstater (f.eks. aftaler om stedrelaterede prisforskelle), skal der indføres passende bestemmelser og koordinationsordninger. Sådanne bestemmelser og ordninger skal også fastsætte, hvem der har ansvar for håndhævelsen, samt samarbejdsforpligtelser. Samarbejde på tilsynsområdet kan understøttes af et EU-organ (f.eks. ACER).

Løsningsmodel 1b – Bestemmelser fastsættes på EU-plan, medlemsstaterne indberetter, overvåger og håndhæver, et EU-agentur behandler data og overvåger misbrug på tværs af grænserne og på tværs af råvaremarkeder

I denne løsningsmodel fastsættes bestemmelser om markedsmisbrug, indberetningsforpligtelser, dataformater og overvågnings- og håndhævelsesforpligtelser på EU-plan ligesom i løsningsmodel 1a. Der er imidlertid to forskelle, når man sammenligner med løsningsmodel 1a.

For det første indføres der, samtidig med at medlemsstaternes kompetente myndigheder fortsætter med at overvåge transaktioner, som de har ansvaret for, et yderligere overvågningslag på EU-plan. Denne overvågningsfunktion skulle fokusere på at afsløre markedsmisbrug på tværs af grænserne og på tværs af råvaremarkeder.

For det andet sender de regulerende myndigheder i stedet for at anvende en decentraliseret dataudvekslingsordning, transaktionsdata direkte til EU-agenturet, som sorterer dem efter leveringssted. De sorterede data sendes derefter tilbage til den pågældende kompetente regulerende myndighed. EU-agenturet beholder en kopi af alle modtagne data, således at det kan overvåge et indberettet markedsmisbrug.

Løsningsmodel 2 – Bestemmelser fastsættes på EU-plan, et fælles EU-agentur og medlemsstaterne overvåger i fællesskab, medlemsstaterne håndhæver

Til forskel fra løsningsmodel 1b indberettes transaktioner til EU-agenturet. Der er ikke fastsat direkte indberetning til de regulerende myndigheder, men de nationale myndigheder har adgang til de data, som EU-organet er i besiddelse af. EU-agenturet sorterer på samme måde som i løsningsmodel 1b transaktionerne og sender de pågældende data til de relevante regulerende myndigheder. Dette giver dem mulighed for at overvåge transaktioner i deres retsområde uden selv at indsamle data.

Løsningsmodel 3 – Bestemmelser fastsættes på EU-plan, ACER og medlemsstaterne overvåger i fællesskab, medlemsstaterne håndhæver

Denne løsningsmodel svarer til løsningsmodel 2, men alle EU-organets funktioner og kompetencer varetages af agenturet.

Løsningsmodel 4 – Bestemmelser fastsættes på EU-plan, overvågning og håndhævelse varetages af ACER eller et fælles EU-agentur i forbindelse med grænseoverskridende sager

Denne løsningsmodel svarer til løsningsmodel 2 og 3, men i alle grænseoverskridende sager vedrørende et afsløret misbrug har ACER eller EU-agenturet ansvaret for håndhævelsen. Denne løsningsmodel skal imidlertid undersøges nærmere, fordi Kommissionen mener, at medlemsstaterne i tilfælde af misbrug, ville være i stand til selv at håndhæve bestemmelserne lige så effektivt som

EU-agenturet eller ACER. Hvis der afsløres misbrug, bør de nationale myndigheder i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet træffe håndhævelsesforanstaltninger.

Løsningsmodel 5 – Selvregulering på markederne

Denne løsningsmodel forudsætter, at der ikke træffes foranstaltninger af de offentlige myndigheder på EU-plan eller af medlemsstaterne, hverken med hensyn til fastsættelse af bestemmelser eller overvågning. Det forudsættes, at branchen selv aftaler bestemmelser for markedsintegritet. Hvis man får kendskab til markedsmisbrug, kunne de nationale domstole eller offentlige myndigheder på generelt markedstilsynniveau inddrages i håndhævelsen af sådanne bestemmelser. Det kan ikke udelukkes, at branchen i visse retninger ville indvilge i at indføre bestemmelser om markedsmisbrug. Overvågningen og håndhævelsen af disse bestemmelser forventes imidlertid på forhånd at være ineffektiv, da markedsdeltagernes incitament til at overføre data og få dem overvåget af andre markedsdeltagere eller private virksomheder uden de offentlige myndigheders uafhængighedsgrad vil være begrænset. En dårlig overvågning resulterer sandsynligvis i en ineffektiv markedsintegritetsordning. Derfor kasseres denne løsningsmodel.

Løsningsmodel 6 – Udvidelse af direktivet om markedsmisbrug (ingen sektorspecifik foranstaltning)

En udvidelse af finansmarkedslovgivningen til at omfatte alle relevante energimarkeder ville bringe disse markeder ind under den finansielle lovramme. Uanset de tætte forbindelser mellem energimarkederne og en række finansmarkeder er det ikke hensigtsmæssigt at medtage fysiske energimarkeder og fastlægge forbud mod energispecifikt misbrug (f.eks. tilbageholdelse af produktionsanlæg og definition af intern viden) i direktivet om markedsmisbrug, og det ville ødelægge direktivets overordnede karakter. CESR og ERGEG anerkendte dette i deres rådgivning til Kommissionen, hvor de anfører: "En udvidelse af anvendelsesområdet for bestemmelser om markedsmisbrug...i direktivet om markedsmisbrug til fysiske produkter anbefales ikke... [det] risikerer at føre til en u hensigtsmæssig anvendelse af direktivet på andre områder"³. På grundlag af dette stærke råd og det særskilte anvendelsesområde for direktivet om markedsmisbrug blev denne løsningsmodel ikke overvejet nærmere.

Evaluering af løsningsmodellerne

Løsningsmodel 1-3 viste sig generelt at være bedre end status quo-scenariet, da de i forskellig grad bedre kan afsløre og forhindre markedsmisbrug og begrænse de tilknyttede samfundsomkostninger. Samtidig medfører alle løsningsmodellerne højere administrationsomkostninger. De politiske løsningsmodeller 1b, 2 og 3 har den væsentlige fordel frem for løsningsmodel 1a, at de bedre kan afsløre markedsmisbrug på tværs af grænserne og på tværs af råvaremarkeder. Løsningsmodel 2 og 3 har den fordel frem for løsningsmodel 1b, at de kan medvirke til at øge den overordnede overvågnings effektivitet. Data, som opfanges direkte og centralt, ville forenkle og fremskynde den samlede databehandling ved at reducere antallet af dataleveringskanaler. Dette ville også begrænse forekomsten af fejl i forbindelse med datatransmission og databehandling.

Løsningsmodel 3 kan sandsynligvis mest effektivt afsløre og forhindre energispecifikt markedsmisbrug på grund af ACER's overordnede lovgivningsmæssige ekspertise og dets særlig fokus på energi. Da ACER allerede eksisterer, vil administrationsomkostningerne til drift af den markedsovervågningsfunktion, der skulle tilknyttes agenturet, også være lavere

³ CESR's og ERGEG's råd til Europa-Kommissionen – svar på spørgsmål F.20 – Markedsmisbrug.

sammenlignet med løsningsmodel 2, hvor det ville være nødvendigt at oprette et nyt agentur. Derfor opfylder løsningsmodel 3 bedst de fastlagte mål. Det er svært at sætte tal på de samlede fordele ved de foreslåede foranstaltninger, men det ser ud til, at de klart opvejer udgifterne til den administrative byrde, de forårsager.

Andre spørgsmål

Udarbejdelse af sektorspecifikke bestemmelser – juridisk form

Da væsentlige forhold vedrørende energihandel allerede er omfattet af direktivet om markedsmissbrug, skal definitionerne vedrørende markedsmissbrug, som specifikt omfatter de fysiske energimarkeder, interagere godt med direktivet om markedsmissbrug. Bestemmelserne bør så vidt muligt og så logisk som muligt være baseret på de begreber, der ligger til grund for definitionerne i direktivet om markedsmissbrug. Det er imidlertid vigtigt, at der i en skræddersyet ordning tages hensyn til energimarkedernes særlige egenskaber, særlig deres store modtagelighed for betydelige prisændringer som følge af økonomisk eller fysisk tilbageholdelse af kapacitet.

For at give mulighed for fleksibilitet og garantere retssikkerheden bør bestemmelserne udarbejdes i form af retningslinjer i samråd med markedsdeltagerne. De kunne derefter gøres bindende ved hjælp af delegerede retsakter vedtaget af Kommissionen. Dette forslag kom til udtryk i størstedelen af svarene fra branchen. Dette er en fornuftig strategi for hver af de løsningsmodeller, der kræver EU-bestemmelser. Det passer til tilgangen i bestemmelserne for finanssektoren i henhold til Lamfalussy-proceduren, og det ville derfor også fremme interaktionen mellem de finansielle og de sektorspecifikke bestemmelser. Hvis et EU-agentur er ansvarlig for overvågningen og udarbejdelsen af de nærmere retningslinjer, ville den mest passende form for den grundlæggende retsakt være en forordning.

Råvarers omfang

Elektricitets- og gasmarkeder er indbyrdes forbundet med andre råvaremarkeder, særlig med markeder for primære energiprodukter og for emissionskvoter inden for EU's emissionshandelssystem.

Kul er et vigtigt primært brændstof, der anvendes til elproduktion, hvorimod olie- og olieproduktpriserne påvirker elpriserne gennem den rolle, de spiller som reference i langsigtede gasforsyningskontrakter. Disse markeder handles globalt, og de større deltagere er etableret i tredjelande. En isoleret markedsovervågning på EU-plan ville forblive ufuldstændig, og bestemmelserne om markedsmissbrug ville delvist ikke kunne håndhæves. Dette synspunkt kunne de adspurgte i høringen også tilslutte sig.

Dette er imidlertid anderledes i forbindelse med emissionskvoterne. Anvendelsesområdet for emissionshandel under EU's emissionshandelssystem er pr. definition europæisk. Da det blev indført, fik kulstof en central betydning for de europæiske elektricitetsmarkeder. Elproduktionssektoren er den største udledende sektor i EU, som repræsenterer ca. 40 % af emissionerne under EU's emissionshandelssystem. Udbuddet af emissionskvoter påvirker producenternes valg af brændstof og dermed efterspørgslen efter forskellige brændstoffer, ligesom udviklingen i de relative brændstofpriser påvirker afsendelsen fra anlægget og følgelig bestemmer efterspørgslen efter kulstof. De to markeder er derfor indbyrdes afhængige. Kommissionen er klar over disse indbyrdes forbindelser og den stigende betydning af markeder for kulstofhandel og har derfor besluttet at iværksætte en grundig gennemgang af,

hvordan man bedst kan sikre integriteten på disse markeder. Resultaterne ventes at foreligge i 2011.

Overvågning og evaluering

En løbende evaluering og overvågning af gennemførelsen af en skræddersyet ordning, der sikrer energimarkedernes integritet, skal omfatte en række områder, bl.a. det hensigtsmæssige i bestemmelser om markedsmissbrug, som omfatter energimarkeder, interaktion med bestemmelser om finansmarkeder, virkningen på medlemsstaternes markedstilsyn, og hvordan koordinationen af håndhævelsen fungerer i praksis, om EU-overvågningen er effektiv, og virkningen af indberetning af transaktioner på markedsdeltagerne.

Vi foreslår en overvågnings- og evalueringsplan i henhold til følgende retningslinjer:

Efter to år en rapport fra ACER til Kommissionen om virkningen af en ny ordning på medlemsstaternes markedstilsyn, erfaring med samarbejdet mellem de nationale myndigheder, herunder i forbindelse med håndhævelse og virkningen af nye ordninger på markedsdeltagerne, særlig med hensyn til indberetning af transaktioner. Kommissionen vurderer på grundlag af rapporten fra ACER EU-overvågningens effektivitet.

Efter fem år evaluerer ACER og de finansielle regulerende myndigheder i fællesskab interaktionen mellem den skræddersyede integritetsordning for energi og bredere finansielle bestemmelser på EU-plan og nationalt plan.

Kommissionen bør derefter på grundlag af ACER's og de finansielle regulerende myndigheders fælles vurdering, evaluere den skræddersyede markedsintegritetsordnings samlede effektivitet.