

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.12.2010
SEK(2010) 1511 slutlig

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

förslaget till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om integritet och öppenhet på energimarknaderna

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

Pålitliga priser som sätts på likvida grossistmarknader sänder ut positiva signaler på kort sikt, så att produktionsanläggningar och förbrukningsenheter på energiområdet kan skötas på ett optimalt sätt. De ger även vägledning på lång sikt om var det kommer att behövas framtida investeringar i infrastruktur på energiområdet. De ger företag trygg förvisning om att de kan anpassa sig till ändrade marknadsvillkor på ett flexibelt sätt. Detta är nödvändigt eftersom aktörerna i framtidens ekonomi med låga koldioxidutsläpp måste kunna planera långsiktigt för att kunna göra stora kapitalinvesteringar i nya produktionsanläggningar. Sist men inte minst utgör villkoren på grossistmarknaderna ett tillförlitligt mått på hushållens och industriernas slutpriser och uppmuntrar till effektiv energianvändning.

Det är mycket viktigt att medborgare, företag och myndigheter har förtroende för energimarknadernas integritet eftersom de är så viktiga för EU-medborgarnas väl samt för konkurrenskraften hos Europas företag. Om de inte motarbetas effektivt kan otillbörliga handelsmetoder undergräva allmänhetens förtroende, försvåra investeringar, öka energiprisernas volatilitet och leda till generellt högre energipriser. Det kan i sin tur leda till att konkurrenskraften för andra sektorer och för energiintensiva industrier försämras.

Finanslagstiftningen på EU-nivå, direktivet om marknadsmissbruk, omfattar endast energimarknaderna till viss del, eftersom det är utformat för finansmarknaderna. Direktivet ses för närvarande över, men på grund av det är så övergripande kommer det inte att omfatta marknadsmissbruk på just energimarknaderna (till exempel av strategiska skäl hålla inne med produktionstillgångar). Lagstiftningen på den inre energimarknaden innehåller inga regler som garanterar dessa marknaders integritet. Vissa andra medlemsstater kan ha ytterligare bestämmelser, men de är då begränsade, rör oftast en enda handelsplattform och omfattar bara en medlemsstat.

Sammanfattningsvis ger lagstiftningen som rör energimarknaderna inte tillräcklig garanti för att de fungerar på ett stabilt och välordnat sätt. Marknaderna kan inte övervakas på ett heltäckande sätt och visst marknadsmissbruk som är gränsöverskridande, marknadsöverskridande och som rör olika typer av produkter är svårt att upptäcka. Tillsynsmyndigheterna och stöder denna uppfattning i sina rekommendationer till kommissionen, och det gör även de berörda parterna i kommissionens samråd.

Mål

- (1) Det ska finnas en effektiv rättslig ram som säkerställer att Europas energimarknader fungerar väl, det vill säga att villkoren på dem inte snedvrids på grund av marknadsmissbruk, utan återspeglar de verkliga marknadsprinciperna. På så sätt stärks alla intressenters förtroende för marknaderna, vilket i sin tur öppnar för större deltagande, större djup och likviditet samt lägre transaktionskostnader.
- (2) Bestämmelserna ska fånga upp marknadsmissbruk på just energimarknaderna. De ska vara enhetliga i hela Europa så att handlare kan tillämpa enhetliga krav och slipper tampas med motsägande bestämmelser och krav när de handlar i olika medlemsstater. De ska även vara heltäckande och ska omfatta alla relevanta transaktioner. Det betyder även att bestämmelserna ska vara förenliga med befintlig finanslagstiftning. Därför tillämpas begreppen insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan enligt direktivet om marknadsmissbruk i detta initiativ på grossistmarknaderna för energi. Detaljbestämmelserna specificeras dock i delegerade akter.

- (3) För att marknadsmissbruk ska kunna upptäckas måste grossistmarknaderna för energi övervakas regelbundet. I detta syfte behövs en effektiv marknadsövervakningsfunktion som har tillgång till fullständiga, kontrollerade och aktuella transaktionsuppgifter. När marknadsmissbruk väl har upptäckts ska bestämmelserna verkställas. I detta syfte ska de behöriga verkställande myndigheter fastställas som på ett effektivt sätt kan utreda och bevisa fall av marknadsmissbruk på energimarknaderna. De behöver ha effektiva sanktionsbefogenheter så att de kan avskräcka marknadsaktörerna från framtida marknadsmissbruk. För att kunna åtgärda komplext marknadsmissbruk som är gränsöverskridande eller rör olika typer av produkter behövs en mekanism för att samordna finans- och energitillsynsmyndigheterna.

Alternativ

Utöver scenariot där inget ändras föreslår vi följande sju alternativ som innebär följande:

Alternativ 0 – Ingen ändring

I det här alternativet tas inga sektorsspecifika initiativ, och tillsynsmyndigheterna övervakar endast vissa delar av handelsmarknaden. Inga bestämmelser om uppförande på marknaden införs på EU-nivå som kan genomföras på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna. Medlemsstaternas tillsynsregelverk skiljer sig åt, och även om de nationella tillsynsmyndigheterna samarbetar mer i och med byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Acer) finns det ingen fastställd process för tillgång och utbyte av uppgifter i syfte att övervaka marknaden. Därför är det svårt, för att inte säga omöjligt, att upptäcka marknadsmissbruk som inträffar på flera marknader eller som rör olika men liknande produkter.

Inga åtgärder på EU-nivå betyder inte att inga åtgärder vidtas på medlemsstatsnivå. Nationella lagstiftare har redan börjat fylla denna lucka genom att införa åtgärder på nationell nivå, vilka omfattar insamling av transaktionsuppgifter, övervakning av tillsynsmyndigheter och rapporteringsåtgärder. Även om övervakningen stärks genom dessa åtgärder kvarstår bristerna i den. Genom att endast transaktioner som rör en enskild medlemsstat övervakas förblir handeln med olika produkter samt den gränsöverskridande handeln oövervakad, och viss otillbörlig marknadspåverkan upptäcks inte.

Alternativ 1a – Bestämmelser införs på EU-nivå, medlemsstaterna övervakar och verkställer

I detta alternativ införs bestämmelser mot marknadsmissbruk på EU-nivå. Marknaderna övervakas på medlemsstatsnivå genom decentraliserad rapportering av transaktioner till behöriga tillsynsmyndigheter. De nationella tillsynsmyndigheterna har övervakningsansvar för de transaktioner som levereras i (eller som rör) den medlemsstat där de har jurisdiktion¹. Transaktionerna rapporteras enskilt till varje tillsynsmyndighet genom handlare eller tredje män. Handlarna och/eller mäklarna rapporterar samtliga transaktioner på grossistmarknaderna för energi till tillsynsmyndigheten i deras medlemsstat, oavsett var transaktionerna levereras². De rapporterade transaktionsuppgifterna och uppgiftsformaten fastställs på EU-nivå. Transaktionsuppgifterna sparas på olika sätt i separata system hos de 27 nationella

¹ Om en handlare i land A utför en transaktion med en handlare i land B om leverans av el i land C har tillsynsmyndigheten i land C övervakningsansvaret för transaktionen.

² Om en handlare i land A utför transaktioner som levereras i (eller som rör) land B, C och D måste handlaren rapportera transaktionerna till tillsynsmyndigheten som har jurisdiktion i land A.

tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheterna driver en decentraliserad mekanism för datautbyte, med vilken de kan övervaka alla transaktioner som levereras i deras jurisdiktion och verkställa de särskilt utformade bestämmelserna om uppförande på marknaden. Om transaktionerna rör ett flertal medlemsstater (till exempel avtal om lokala prisskillnader), behöver motsvarande bestämmelser och samordningsmekanismer inrättas. I dessa bestämmelser och mekanismer behöver även verkställighetsansvar och skyldigheter att samarbeta fastställas. Ett EU-organ (till exempel Acer) kan hjälpa tillsynsmyndigheterna med samarbetet.

Alternativ 1b – Bestämmelser införs på EU-nivå, medlemsstaterna övervakar och verkställer, EU-byrå bearbetar uppgifterna och övervakar marknadsmissbruk som är gränsöverskridande och som rör olika typer av produkter

I detta alternativ, precis som i alternativ 1a, införs bestämmelser mot marknadsmissbruk, rapporteringskrav, uppgiftsformat och övervaknings- och verkställighetsansvar på EU-nivå. Det finns dock två skillnader jämfört med alternativ 1.

Den första skillnaden är att övervakning även utförs på EU-nivå, utöver de behöriga nationella tillsynsmyndigheternas övervakning av de transaktioner de har ansvar för. Denna övervakningsfunktion koncentrerar sig på att upptäcka marknadsmissbruk som är gränsöverskridande och som rör olika typer av produkter.

Den andra skillnaden är att tillsynsmyndigheterna, i stället för att driva en decentraliserad mekanism för datautbyte, skickar transaktionsuppgifterna direkt till EU-byrån, vilken sorterar dem efter leveransställe. De sorterade uppgifterna skickas sedan tillbaka till respektive behörig tillsynsmyndighet. EU-byrån behåller en kopia på alla mottagna uppgifter, vilket gör att den kan övervaka de aktuella marknadsmissbruken.

Alternativ 2 – Bestämmelser införs på EU-nivå, övervakningsansvaret delas av en särskild EU-byrå och medlemsstaterna, medlemsstaterna har verkställighetsansvar

Transaktionerna rapporteras till EU-byrån, till skillnad från i alternativ 1b. Ingen direktrapportering till tillsynsmyndigheterna utförs, men de nationella myndigheterna har tillgång till EU-byråns uppgifter. Enligt samma förfarande som beskrivs i alternativ 1b sorterar EU-byrån uppgifterna och skickar sedan tillbaka dem till respektive tillsynsmyndigheter. På så sätt kan de övervaka transaktionerna i deras jurisdiktion utan att själva behöva samla in uppgifterna.

Alternativ 3 – Bestämmelser införs på EU-nivå, övervakningsansvaret delas av Acer och medlemsstaterna, medlemsstaterna har verkställighetsansvar

Detta alternativ är utformat på samma sätt som alternativ 2, utom att Acer övertar alla funktioner och befogenheter från EU-byrån.

Alternativ 4 – Bestämmelser införs på EU-nivå, Acer eller en särskild EU-byrå har övervaknings- och verkställighetsansvar i gränsöverskridande fall

Detta alternativ är utformat på samma sätt som alternativ 2 och 3, men i alla upptäckta fall av gränsöverskridande marknadsmissbruk har Acer eller EU-byrån verkställighetsansvar. Det här alternativet läggs dock åt sidan för vidare analys eftersom kommissionen tror att medlemsstaterna kan genomföra bestämmelserna lika effektivt som byrån eller Acer om de

upptäcker marknadsmissbruk. I enlighet med subsidiaritetsprincipen ska de nationella myndigheterna vidta verkställighetsåtgärder när marknadsmissbruk upptäcks.

Alternativ 5 – Självreglerande marknader

I detta alternativ vidtas inga åtgärder av offentliga myndigheter på EU-nivå eller medlemsstatsnivå, varken när det gäller införande av bestämmelser eller övervakning. Det förutsätts att branschen själv inför vissa bestämmelser för marknadsintegritet. Om marknadsmissbruk upptäcks kan nationella domstolar eller offentliga myndigheter med övergripande marknadstillsyn verkställa bestämmelserna. Det kan inte uteslutas att branschen på något sätt skulle komma överens om att inrätta bestämmelser mot marknadsmissbruk. Övervakningen och verkställandet av sådana bestämmelser kan dock inte förväntas ha någon verkan *a priori*, eftersom det knappast finns något incitamentet för marknadsaktörerna att överföra data och låta dem övervakas av andra marknadsaktörer eller privata företag utan offentliga myndigheters oberoende ställning. Bristfällig övervakning leder troligen till att bestämmelserna för marknadsintegritet blir verkningslösa. Av dessa skäl överges detta alternativ.

Alternativ 6 – Utvidgning av direktivet om marknadsmissbruk (ingen sektorsspecifik åtgärd)

Den befintliga finanslagstiftningen kan utvidgas så att den omfattar alla berörda energimarknader. Men även om energimarknaderna och vissa finansmarknader är nära sammanlänkade, är det inte önskvärt att i direktivet om marknadsmissbruk införliva de fysiska energimarknaderna och fastställa specifika förbud mot marknadsmissbruk på energimarknaderna (till exempel återhållande av produktionstillgångar, definition av insiderinformation), eftersom det skulle fragmentisera direktivets övergripande karaktär. Detta angav CESR/ERGEG i sina rekommendationer till kommissionen, där de inte rekommenderade att tillämpningsområdet för det nuvarande direktivet mot marknadsmissbruk skulle utökas till att omfatta fysiska produkter, eftersom det kunde medföra en risk för att direktivet mot marknadsmissbruk inte tillämpas korrekt på andra områden³. Med tanke på dessa starka rekommendationer och det tydliga tillämpningsområde som direktivet om marknadsmissbruk har övervägdes inte detta alternativ noggrannare.

Utvärdering av alternativen

I allmänhet visade sig alternativen 1–3 vara bättre än scenariot där inget ändras, eftersom de i varierande utsträckning gör att marknadsmissbruk kan upptäckas och förhindras på ett effektivare sätt, samt eftersom de medför lägre kostnader för samhället. Samtidigt leder alla dessa alternativ till högre administrativa kostnader. Alternativen 1b, 2 och 3 har den stora fördelen över alternativ 1a att marknadsmissbruk som är gränsöverskridande och som rör olika typer av produkter kan upptäckas med det. Alternativen 2 och 3 har fördelen över alternativ 1b att det ger möjligheter till en totalt sett effektivare övervakning. Uppgifter som samlas in direkt och centralt ger en enklare och snabbare datahanteringsprocess, eftersom antalet insamlingsställen reduceras. Det minskar även antalet överförings- och hanteringsfel.

Alternativ 3 är troligen det effektivaste sättet att upptäcka och förhindra marknadsmissbruk på energimarknaderna, eftersom Acer har övergripande tillsynskompetens och sakkunskaper på energiområdet. Eftersom Acer redan finns blir även den administrativa kostnaden lägre om

³ CESR:s och ERGEG:s rekommendationer till Europeiska kommissionen – svar på fråga F.20 – marknadsmissbruk.

Acer övertar marknadsövervakningen, jämfört med alternativ 2 där en ny byrå behöver inrättas. Därför uppnås de fastställda målen bäst med alternativ 3. De samlade fördelarna med de föreslagna åtgärderna är svåra att uppskatta, men det förefaller som om de tydligt uppväger de administrativa kostnader de medför.

Övriga frågor

Framtagande av sektorsspecifika bestämmelser – rättsaktens form

Eftersom viktiga plattformar för energihandel redan omfattas av direktivet om marknadsmissbruk måste de definitioner som rör marknadsmissbruk och som gäller specifikt för de fysiska energimarknaderna vara välförenligt med direktivet om marknadsmissbruk. I den utsträckning som är möjlig och logiskt försvarbar ska bestämmelserna bygga på de begrepp som ligger till grund för definitionerna i direktivet om marknadsmissbruk. Det är dock viktigt att ett särskilt utformat regelverk tar hänsyn till de särskilda förhållanden som råder på energimarknaderna, i synnerhet till deras känslighet för kraftiga prisvariationer som beror på att aktörerna håller inne med ekonomisk eller fysisk kapacitet.

För att de ska kunna ge utrymme för flexibilitet och rättslig förutsebarhet ska bestämmelserna först utformas som riktlinjer i samråd med marknadsaktörerna. Dessa ska sedan göras bindande genom delegerade akter som antas av kommissionen. Detta förslag föredrogs i de flesta av svaren från branschen. Det är en lämplig strategi för att genomföra vart och ett av alternativen som innehåller bestämmelser på EU-nivå. Det överensstämmer med den strategi för reglering av finanssektorn som inrättades i och med Lamfalussyprocessen, och skulle därför även underlätta växelverkan mellan finanslagstiftningen och den sektorsspecifika lagstiftningen. Om en EU-byrå ansvarar för övervakningen och för att utarbeta mer utförliga riktlinjer är en förordning den lämpligaste formen för den grundläggande rättsakten.

Produkter som omfattas

Marknaderna för el och gas är sammanlänkade med andra produktmarknader, i synnerhet med marknaderna för primärenergiprodukter och för utsläppsrätter inom unionens system för handel med utsläppsrättigheter.

Kol är ett viktigt primärt bränsle som används för energiproduktion, medan olja och oljepriserna påverkar elpriserna genom att de används som referens i långsiktiga avtal om leverans av gas. Handeln på dessa marknader är dock global, och många stora aktörer finns i tredjeländer. En isolerad marknadsövervakning på EU-nivå skulle vara bristfällig, och bestämmelserna mot marknadsmissbruk delvis omöjliga att verkställa. Denna synpunkt delades även av de berörda parterna i kommissionens samråd.

Det gäller dock inte för utsläppsrätterna. Handeln med utsläppsrätter inom unionens utsläppshandelssystem gäller per definition endast EU. När det började användas blev kolet mycket viktigt på Europas elmarknader. Elproduktionssektorn är den sektor som står för de största utsläppen i EU med cirka 40 % av utsläppen inom unionens utsläppshandelssystem. Utsläppsrätterna påverkar producenternas val av bränsle och därmed även efterfrågan på olika typer av bränsle, precis som utvecklingen för de relativa bränslepriserna påverkar inmatningsordningen och därmed även styr efterfrågan på kol. De två marknaderna är därför beroende av varandra. Kommissionen noterar dessa kopplingar och den ökande betydelsen av handelsmarknader för koldioxid, och har därför beslutat att inleda en ingående analys av hur

man bäst kan garantera dessa marknaders integritet. Resultaten av denna undersökning väntas under 2011.

Övervakning och utvärdering

En fortlöpande utvärdering och övervakning av genomförandet av ett särskilt utformat regelverk som ska garantera integriteten på energimarknaderna måste omfatta ett antal områden, såsom hur lämpligt det är att bestämmelser mot marknadsmissbruk tillämpas på energimarknaderna, hur regelverket samverkar med finanslagstiftningen, hur medlemsstaternas marknadstillsyn påverkas, hur verkställigheten samordnas i praktiken, hur effektiv övervakningen på EU-nivå är och vilken faktisk påverkan rapporteringen av transaktioner har på marknadsaktörerna.

Vi föreslår följande tidsplan för övervakning och utvärdering:

Efter två år lämnar Acer en rapport till kommissionen om det nya regelverkets påverkan på medlemsstaternas marknadstillsyn, erfarenheterna av samarbetet mellan de nationella myndigheterna, även när det gäller verkställigheten, och det nya regelverkets påverkan på marknadsaktörerna, i synnerhet när det gäller rapporteringen av transaktioner. Baserat på Acer-rapporten ska kommissionen utvärdera hur effektiv övervakningen på EU-nivå är.

Efter fem år gör Acer och finanstillsynsmyndigheterna en gemensam utvärdering av hur det särskilt utformade regelverket för energisektorn samverkar med den övergripande finanslagstiftningen på både EU-nivå och nationell nivå.

Baserat på Acers och finanstillsynsmyndigheternas gemensamma utvärdering utvärderar sedan kommissionen hur effektivt det särskilt utformade regelverket för marknadsintegritet allmänt sett har varit.