



Förordning om marknadsintegritet och transparens på el- och gasmarknaderna

Näringsdepartementet

2011-01-17

Dokumentbeteckning

KOM (2010) 726

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om integritet och öppenhet på energimarknaderna

Sammanfattning

Kommissionen har gjort bedömningen att det föreligger ett behov av ett skräddarsytt regelverk vid handel på el- och gasmarknaderna för att tillförsäkra marknadsintegritet och transparens samt stävja marknadsmissbruk och har därför presenterat ett förslag till förordning. Regelverket ska ta hänsyn till kopplingen mellan handel med el och gas på fysiska marknader, s.k. fysisk handel, och handel med finansiella instrument på området. Förslaget, som definierar och reglerar insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan på energimarknaderna, bygger i stora delar på Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG av den 28 januari 2003 om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmissbruk) (Market Abuse Directive -MAD), men har anpassats till förhållandena på energimarknaderna. Vidare regleras övervakning och tillsyn på området där Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (European Agency for the Cooperation of Energy Regulators -ACER) ges ett starkt mandat. Nationella reglerare för energimarknaderna har också en roll i övervakningen och ska samarbeta med ACER om detta. Samordning med tillsynsmyndigheterna på bl.a. finansmarknaden behandlas också. För att upprätthålla denna övervakning anger förslaget en skyldighet för marknadsaktörer att rapportera handelstransaktioner m.m. till ACER. Detaljerna rörande t. ex. rapporteringsplikten föreslås tas fram genom s.k. delegerade akter.

1.1 Ärendets bakgrund

Frågan om transparens och marknadsintegritet på energimarknaderna uppmärksammades i samband med arbetet med tredje energimarknadspaketet¹ som antogs 2009. Det konstaterades att det existerande regelverket som Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument² (Markets in Financial Instruments Directive -MiFID) och MAD är anpassat för den traditionella finansiella marknaden och täcker endast till viss del behovet rörande energimarknaderna, t.ex. omfattas endast handel med finansiella instrument och inte fysisk handel. Ytterligare en omständighet av betydelse är behovet av ett gränsöverskridande regelverk då handeln med el och gas sträcker sig förbi nationella gränser bortom nationella reglerares räckvidd.

I den efterföljande processen, som bl.a. involverat Europeiska värdepapperstillsynskommittén (Committee of European Securities Regulators -CESR) och den europeiska organisationen för nationella reglerare inom el och gas (European Regulators Group for Electricity and Gas -ERGEG), workshops för intressenter och ett konsultationsförfarande, har det framkommit att ett sektorsspecifikt - skräddarsytt - regelverk rörande marknadsintegritet och transparens, anpassat till förhållandena på el- och gasmarknaderna, bäst skulle tillgodose behovet på området. Kommissionen har härefter arbetat vidare för att ta fram ett förslag som syftar till att tillförsäkra marknadsintegritet och transparens samt att stävja marknadsmissbruk där också kopplingen mellan fysisk handel och handel med finansiella instrument beaktas. Detta arbete har resulterat i det förslag till förordning om marknadsintegritet och transparens (Regulation on Energy Markets Integrity and Transparency -REMIT) som nu föreligger.

Förslaget presenterades den 8 december 2010.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 200/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG

Förslaget innebär att marknadsmissbruk förbjuds vid handel på el- och gasmarknaderna och reglerar övervakning av dessa marknader för att stävja sådant missbruk. Den handel som omfattas är bl.a. kontrakt för handel på fysiska marknader för el och gas respektive finansiella kontrakt. Regleringen överensstämmer till stor del med regelverket för den finansiella marknaden - MAD, men har anpassats till förhållandena på energimarknaderna.

I förslaget anges också undantag i tillämpningen av regelverket till förmån för annan reglering på de finansiella marknaderna (t.ex. MiFID och MAD). Som exempel kan nämnas att finansiella instrument som omfattas av MAD exkluderas från förslaget. Detta för att undvika att samma sak regleras två gånger.

Det marknadsmissbruk som föreslås förbjudas är insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan. Förslaget innebär ett förbud mot att på olika sätt utnyttja insiderinformation liksom att obehörigen röja insiderinformation. Marknadsaktörer åläggs också att offentliggöra insiderinformation. Vidare föreslås ett förbud mot att bedriva otillbörlig marknadspåverkan och försök till detta.

Förslaget ger ACER övervaknings- och tillsynsbefogenheter vad avser marknadsmissbruk på el- och gasmarknaderna. För att upprätthålla denna övervakning åläggs marknadsaktörerna att rapportera transaktioner, inklusive handelsorders, till ACER.

Det definieras vidare vem eller vilka som är rapporteringsskyldiga. Rapporteringsskyldigheten är formulerad på så sätt att dubbelrapportering ska kunna undvikas där rapportering sker i enlighet med annat regelverk – främst det finansiella.

Detaljerna rörande t.ex. definitionerna av insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan samt rapporteringskrav ska enligt förslaget tas fram genom s.k. delegerade akter där kommissionen ges i uppdrag att ta fram förslag som ska granskas av experter från medlemsländerna och sedan antas av rådet.

Det föreslås särskilt att ACER ska vidta åtgärder för att den data man erhåller förblir konfidentiell och skyddas. Det är vidare upp till ACER att bedöma om viss information kan offentliggöras.

Förslaget bygger också på samarbete och informationsöverföring mellan ACER och nationella tillsynsmyndigheter, framförallt tillsynsmyndigheterna på energimarknaderna, men också finansiella tillsynsmyndigheter samt konkurrensmyndigheter. Nationella tillsynsmyndigheter på energimarknaderna får en särskild utpekad roll vad gäller övervakning inklusive befogenheter och uppföljning på nationell nivå.

ACER ska tillförsäkra att bestämmelserna i förslaget införs inom EU och tillse att samarbete utvecklas mellan medlemsstaterna så att

Medlemsstaterna åläggs att införa lämpliga påföljder som kan tillämpas vid överträdelser av förordningen. Dessa föreslås motsvara de påföljder som antagits av medlemsstaterna vid implementeringen av MAD.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I svensk rätt finns idag ingen reglering motsvarande den som föreslås i förordningen. Kommissionens förslag innebär att reglerna i förordningen kommer att bli direkt tillämpliga i medlemsstaterna, om rådet och Europaparlamentet antar förordningsförslaget. Detta innebär att reglerna inte ska genomföras i svensk rätt utan är direkt tillämpliga.

Erforderlig anpassning med anledning av förslaget ska så långt som möjligt hanteras inom befintliga ramar. Som ovan nämnts ställer dock förordningen krav på att behöriga myndigheter ska ha vissa övervaknings- och utredningsbefogenheter för utförandet av sina uppgifter. I dessa delar berörs främst Energimarknadsinspektionen, men även Finansinspektionen och Konkurrensverket kan komma att påverkas av förslaget. Vissa andra bestämmelser och kompletteringar kan behöva införas t.ex. vad avser sanktioner.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget bedöms medföra ökade kostnader för ACER vilket kommissionen redogör för i sin konsekvensbeskrivning³. Kostnader för utveckling av en databas samt möjliggörandet att ta emot den rapporterade informationen beräknas uppgå till 985 000 euro. Vidare uppskattas årlig kostnad för drift, personella resurser - ett team om 15 personer - samt övriga tillkommande kostnader t.ex. för resor och boende vid utförandet av uppdraget och utlägg för möten, publikationer, översättningar etc uppgående till 2,103 000 euro (kostnadsberäkningen avser verksamheten i full drift efter ca 3 år).

I det fall förslaget leder till ökade kostnader för EU-budgeten ska dessa finansieras i linje med de principer om neutralitet för statsbudgeten som slås fast i proposition (1994/95:40) om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m.

Det kan också konstateras att insatser kommer att krävas för nationella tillsynsmyndigheter framförallt på energimarknaderna, men också för finansiella tillsynsmyndigheter samt konkurrensmyndigheter. Det går i

³ KOM (2010) 726/3

dagsläget inte att precisera omfattningen, men regeringen bedömer att förslaget kan få budgetära konsekvenser. Regeringen återkommer med förslag till hur dessa budgetära konsekvenser ska finansieras. Detsamma gäller kostnadskonsekvenser för berörda marknadsaktörer som uppkommer framför allt för anpassning av IT-system, administration och rapportering.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att transparens och lika villkor för marknadens aktörer är mycket väsentligt och välkomnar ett skräddarsytt regelverk som tar hänsyn till kopplingen mellan handel med el och gas på fysiska marknader och finansiella instrument.

I utvecklingen mot en gemensam europeisk marknad och i takt med att de nationella och regionala elmarknaderna integreras kan konstateras att det föreligger ett mer övergripande behov av harmonisering av krav på transparens och marknadsövervakning.

Det är emellertid viktigt att förslagna åtgärder står i proportion till de kostnader som uppkommer (central databas, rapporteringsskyldigheten etc) samt att en rimlig avvägning görs mellan övervakning och tillsyn på EU-nivå respektive på nationell och regional nivå.

I Norden finns en lång erfarenhet av en gemensam nordisk grossistmarknad för el. Regeringen vill framhålla att den nordiska elbörsen Nord Pool under ett antal år i samverkan med marknadens aktörer arbetat fram fungerande regler för transparens. I Nord Pools regelverk, för såväl fysisk handel som den med finansiella instrument, har också de krav som uppställs i MAD införlivats i tillämpliga delar och anpassats till förutsättningarna på elmarknaden. Erfarenheterna från detta arbete kan vara till stor nytta i arbetet med REMIT.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De medlemsstater som yttrat sig är preliminärt positiva till förslaget. Behandlingen är dock fortfarande i ett tidigt skede. De frågor som diskuterats hänför sig bl.a. till rapporteringsplikten, avgränsningen gentemot det finansiella regelverket, uppgiften för ACER respektive nationella tillsynsmyndigheter samt att förslagna åtgärder står i proportion till de kostnader som uppkommer.

EU-institutionernas ståndpunkter är inte kända i detta skede.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Då det ungerska ordförandeskapet meddelat att man avser att färdigbehandla REMIT under försommaren medges inte en traditionell remissbehandling om tre månader. Istället planeras en hearing i början av februari för att inhämta synpunkter på förslaget.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förordningsförslaget grundar sig på artikel 194 (2) i i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslutet fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 EUF-fördraget under vilken Europaparlamentet och rådet gemensamt antar en rättsakt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Regeringen delar kommissionens bedömning att det i utvecklingen mot en gemensam europeisk marknad och i takt med att de nationella och regionala el- och gasmarknaderna och handeln integreras föreligger ett mer övergripande behov av harmonisering av krav på transparens och marknadsövervakning. Den ökande gränsöverskridande handeln med el och gas för med sig att de enskilda medlemsstaternas nationella regelverk och kontrollmekanismer inte är tillräckliga för att stävja marknadsmissbruk. Mot denna bakgrund behövs ett skräddarsytt regelverk på EU-nivå som också tar hänsyn till kopplingen mellan fysisk handel och finansiella instrument på el- och gasmarknaderna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har presenterats och kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för energi. Den huvudsakliga behandlingen sker under det ungerska ordförandeskapet. Målsättningen är att slutbehandla förslaget under försommaren.

4.2 Fackuttryck/termer

-