



Ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2012/13:122 där det föreslås en ny lag om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter. Den nya lagen ska komplettera EU:s förordning om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi (även kallad Remitförordningen). I propositionen finns även ett förslag till följdändring i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag. Inga motioner har väckts i anslutning till propositionen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden	6
Propositionen	6
Vissa kompletterande uppgifter	8
Utskottets ställningstagande	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Propositionen	11
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Ingreppande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter,
2. lag om ändring i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:122 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 14 maj 2013

På näringsutskottets vägnar

Mats Odell

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Mats Odell (KD), Jonas Eriksson (MP), Jessica Polfjärd (M), Hans Rothenberg (M), Carina Adolfsson Elgestam (S), Olof Lavesson (M), Krister Örnfjäder (S), Ann-Kristine Johansson (S), Eva Flyborg (FP), Börje Vestlund (S), Helena Lindahl (C), Anna Hagwall (SD), Kent Persson (V), Boriana Åberg (M), Ingela Nylund Watz (S), Johan Johansson (M) och Ingemar Nilsson (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 2012/13:122 Ingridande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter.

Inga motioner väcktes i anslutning till propositionen.

Bakgrund

I december 2010 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om integritet och öppenhet på energimarknaderna (KOM(2010) 726, se fakta-PM 2010/11:FPM59).

Bakgrunden till förordningsförslaget var att utvecklingen mot en gemensam energimarknad sker via regionala marknader och med utökad gränsöverskridande handel. Kommissionen ansåg att förtroendet för integriteten vid handel på el- och gasmarknaderna är av yttersta vikt och såg därför ett behov av en effektiv, konsistent och koordinerad översyn på europeisk nivå i syfte att tillförsäkra marknadsintegritet och transparens samt för att stävja marknadsmissbruk och ta hänsyn till kopplingen mellan fysisk och finansiell handel på dessa marknader.

Inför mötet med EU:s ministerråd för transport, telekommunikation och energi (TTE-rådet) i juni 2011 informerades näringsutskottet och EU-nämnden om förslaget. Förordningen (EU) nr 1227/2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi (populärt betecknad Remitförordningen) antogs sedan av rådet och Europaparlamentet i oktober 2011 och trädde i kraft i december samma år.

Remitförordningen innehåller bestämmelser som är tillämpliga vid handel med grossistenergiprodukter, dvs. avtal och derivat som rör försörjning av el eller naturgas. Bestämmelserna innefattar bl.a. förbud mot insiderhandel, skyldighet att offentliggöra insiderinformation, förbud mot otillbörlig marknadspåverkan och rapporteringsskyldighet. Vidare regleras samarbetet mellan nationella tillsynsmyndigheter, behöriga finansmyndigheter, nationella konkurrensmyndigheter, Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Acer) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma).

Till skillnad från ett direktiv är en EU-förordning till alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga medlemsstater. I Remitförordningen finns dessutom bestämmelser som uttryckligen anger att medlemsstaterna ska införa kompletterande bestämmelser i nationell rätt. Med anledning av detta upprättades en promemoria inom Näringsdepartementet med förslag

till kompletterande lagbestämmelser. Promemorian har remissbehandlats. Förslag i en därpå följande lagrådsremiss lämnades utan invändningar från Lagrådet.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter och till lag om ändring i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

Propositionen

Inledning

I propositionen föreslås en ny lag om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter som ska komplettera den tidigare nämnda Remitförordningen om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi. Därutöver finns ett förslag till följdändring i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

I det följande ges en översiktlig beskrivning av regeringens förslag. För en mer detaljerad beskrivning hänvisas till propositionen.

Sanktioner och rapporteringsskyldighet

Regeringen föreslår att straffansvar ska införas för överträdelser av förbudet mot insiderhandel i EU-förordningens artikel 3 och mot otillbörlig marknadspåverkan i artikel 5. Om det inte är uppenbart oskäligt ska utbyte av brott förverkas.

Vidare föreslår regeringen att ett meddelandeförbud ska införas för den som har rapporterat i enlighet med förordningens artikel 15. Förbudet innebär att den som har rapporterat inte får att röja att sådan rapportering skett för den som rapporteringen avser eller för någon utomstående. En överträdelse av förbudet ska vara förenad med straffansvar.

Tillsyn över förordningen

När det gäller tillsynen över förordningen föreslår regeringen att det ska införas bestämmelser som upplyser om att tillsynsmyndighet är den myndighet som regeringen har utsett enligt 1 kap. 7 § ellagen (1997:857) och att myndigheten fullgör de uppgifter som den nationella tillsynsmyndigheten har enligt EU-förordningen. Tillsynsmyndigheten ska övervaka att den nya lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs. I lagförslaget regleras bl.a. tillsynsmyndighetens skyldigheter och befogenheter när det gäller att anmäla till åklagare, utfärda förelägganden, genomföra undersökningar på plats hos en marknadsaktör m.m. Regeringen föreslår att tillsynsmyndighetens uppgifter enligt EU-förordningen

ska finansieras genom att de marknadsaktörer som är registrerade hos tillsynsmyndigheten ska betala avgifter och att regeringen ska få meddela föreskrifter om sådana avgifter.

Överklagande

I artikel 14 i förordningen finns bestämmelser om överklagande. Där anges att medlemsstaterna ska se till att det på nationell nivå finns lämpliga mekanismer som ger den part som berörs av ett beslut av tillsynsmyndigheten rätt att överklaga beslutet till en instans som är oberoende av de inblandade parterna i ärendet och av alla förvaltningar.

Regeringen föreslår att tillsynsmyndighetens beslut enligt den föreslagna lagen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten. Tillsynsmyndighetens beslut att anmäla överträdelser av artikel 3, 5 eller 15 i EU-förordningen eller brott mot meddelandeförbudet till åklagare ska dock inte få överklagas.

Vissa sekretessfrågor

Av Remitförordningens artikel 12.1 följer att de nationella tillsynsmyndigheterna, medlemsstaternas behöriga finansmyndigheter och nationella konkurrensmyndigheter ska säkerställa sekretess, tillförlitlighet och skydd för de uppgifter som de har mottagit och vidta åtgärder för att informationen inte ska missbrukas.

Regeringen konstaterar att den svenska sekretessregleringen är tillräcklig för att tillgodose de krav på sekretess och tystnadsplikt som förordningen ställer. Några särskilda lagbestämmelser som gör det möjligt för berörda myndigheter att utbyta information behövs därför inte, enligt regeringens bedömning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av artikel 13.1 i förordningen följer att medlemsstaterna senast den 29 juni 2013 ska se till att deras nationella tillsynsmyndigheter har de utrednings- och verkställandebefogenheter som de behöver för att utföra sina uppgifter. I propositionen föreslår regeringen därför att förslaget till lag om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi produkter ska träda i kraft den 29 juni 2013. Lagen om ändring i lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument föreslås träda i kraft vid samma tidpunkt. Äldre föreskrifter ska tillämpas i fråga om gärningar som har utförts före ikraftträdandet.

Vissa kompletterande uppgifter

Riksdagens subsidiaritetsprövning av Remitförordningen

Utskottet beslutade vid sitt sammanträde den 18 januari 2011 att efterfråga regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det då aktuella förslaget till Remitförordning. Som svar på utskottets begäran meddelade Näringsdepartementet att regeringens bedömning i det avseendet framgår av faktapromemorian (2010/11:FPM59). Där anfördes följande om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna:

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.

Vid sitt sammanträde den 8 februari 2011 gjorde utskottet bedömningen att förslaget inte stred mot subsidiaritetsprincipen.

Sveriges ståndpunkt inför TTE-rådets möte i juni 2011

Inför TTE-rådets möte i juni 2011 redovisade regeringen följande förslag till svensk ståndpunkt i en rådspromemoria (daterad 2011-05-30):

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 regeringen konstatera att det föreligger ett mer övergripande behov av harmonisering av krav på transparens och marknadsövervakning.

Regeringen har emellertid under förhandlingen bevakat att föreslagna åtgärder står i proportion till de kostnader som uppkommer samt att en rimlig avvägning görs mellan övervakning och tillsyn på EU-nivå respektive på nationell och regional nivå.

Regeringen har också begärt förtydliganden i ansvarsfördelningen mellan nationella myndigheter och den Europeiska byrån för samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter (ACER), vilket har tillgodosetts.

I Norden finns en lång erfarenhet av en gemensam nordisk grossistmarknad för el. Regeringen har tillsammans med Finland och Danmark dragit nytta av denna erfarenhet och framfört flera gemensamma ståndpunkter i rådsarbetsgruppen.

Vidare har regeringen varit angelägen om att Remit inte kan, eller bör, ses isolerat från det finansiella regelverket utan bevakat att det ska ske en samordning för att förenkla tillämpningen av regelverken för såväl övervakande myndigheter som aktörer.

En mycket viktig fråga för [regeringen]¹ i förhandlingarna har varit att se till att förordningen inte kommer i konflikt med den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Regeringen har fått in flera skrivningar i förordningen som innebär att någon sådan konflikt inte uppstår.

Meddelarfrihet och sekretess

Hösten 2012 behandlade riksdagen proposition 2012/13:4 Genomförande av det nya EU-direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning (bet. 2012/13:SkU8). I ett yttrande från konstitutionsutskottet anfördes att stor återhållsamhet alltid bör iaktas som grundprincip vid prövningen av om undantag från meddelarfriheten ska göras i ett särskilt fall och att inskränkningar i meddelarfriheten således bör föregås av noggranna överväganden (2012/13:KU3y). Konstitutionsutskottet konstaterade att några sådana överväganden inte gjordes i den då aktuella propositionen. Vikten av att uppmärksamma den långtgående svenska meddelarfriheten under förhandlingsarbetet kan enligt konstitutionsutskottet inte nog understrykas. Utskottet utgick från att det i kommande lagstiftningsärenden lämnas noggranna överväganden ifall en inskränkning av meddelarfriheten föreslås. Konstitutionsutskottet sade sig också ha för avsikt att initiera en systematisk översyn av vilka inskränkningar av detta slag som har genomförts på senare år och på vilka grunder.

Som har nämnts i det föregående gör regeringen bedömningen att kraven på sekretess och tystnadsplikt i Remitförordningen tillgodoses i svensk rätt. Några särskilda bestämmelser som gör det möjligt för berörda myndigheter att utbyta information behövs inte och några ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) föreslås därför inte heller.

Av propositionen framgår att det i 30 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess för enskild i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet. Enligt 24 § i nämnt kapitel gäller sekretess för vissa uppgifter, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller en mellanfolklig organisation, hos en statlig myndighet i en sådan verksamhet som avses i 30 kap. 23 § OSL.

Det bör i detta sammanhang noteras – vilket inte görs i propositionen – att den tystnadsplikt som följer av nyssnämnda 24 §, enligt 30 kap. 30 § andra stycket OSL inskränker rätten att meddela och offentliggöra vissa uppgifter. Det gäller uppgifter om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än affärs- och driftförhållanden för den som ingått en affärsförbindelse eller en liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Det innebär således att meddelarfriheten i vissa fall kan komma att inskränkas.

Enligt de upplysningar som utskottet har tagit del av rör ovanstående för Energimarknadsinspektionens del uppgifter om tredje man. Mängden uppgifter som skulle omfattas av 30 kap. 30 § andra stycket bedöms dock vara försvinnande liten.

¹ Ordet saknas i promemorian. Utskottet förutsätter att det är regeringen som avses.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det är viktigt med öppenhet på de alltmer integrerade el- och gasmarknaderna och att det råder lika villkor för aktörerna på dessa marknader. Ett regelverk med detta syfte som dessutom tar hänsyn till kopplingen mellan handel med el och gas på fysiska marknader och vissa finansiella instrument välkomnas därför av utskottet. Det aktuella lagförslaget är ett led i att utöka möjligheterna att kunna beivra marknadsmissbruk på dessa marknader.

Utskottet vill även påminna om att konstitutionsutskottet i ett annat sammanhang har påtalat vikten av att den långtgående svenska meddelarfriheten uppmärksammas under förhandlingar på EU-nivå. Mot den bakgrunden ser utskottet det som positivt att regeringen under förhandlingarna om den här aktuella förordningen har sett det som mycket viktigt att se till att förordningen inte kommer i konflikt med den svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Utskottet noterar dock att de redan befintliga svenska bestämmelserna om tystnadsplikt som åberopas i propositionen i vissa begränsade fall likaväl kan komma att innebära inskränkningar av meddelarfriheten.

Med det ovan anförda tillstyrker utskottet förslagen i propositionen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2012/13:122 Ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossist-energiprodukter

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 av den 25 oktober 2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi¹.

I förordningen finns bestämmelser om förbud mot insiderhandel, skyldighet att offentliggöra insiderinformation, förbud mot otillbörlig marknadspåverkan, rapporteringsskyldighet och tillsyn över grossistmarknaderna för energi.

2 § Vid tillämpningen av denna lag gäller de definitioner som finns i förordning (EU) nr 1227/2011.

Straffansvar m.m.

3 § Den som bryter mot något av förbuden mot insiderhandel i artikel 3.1 a och c i förordning (EU) nr 1227/2011 döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till affärens omfattning och övriga omständigheter är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

4 § Den som av oaktsamhet bryter mot något av förbuden mot insiderhandel i artikel 3.1 a och c i förordning (EU) nr 1227/2011 döms till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

5 § Den som bryter mot förbudet mot röjande av insiderinformation i artikel 3.1 b i förordning (EU) nr 1227/2011 döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Om informationen blir allmänt känd samtidigt med att den röjs, döms inte till ansvar.

6 § Den som bryter mot förbudet att bedriva, eller försöka bedriva, otillbörlig marknadspåverkan i artikel 5 i förordning (EU) nr 1227/2011 döms till fängelse i högst två år.

¹ EUT L 326, 8.12.2011, s. 1 (Celex 32011R1227).

Om brottet med hänsyn till omfattningen av marknadspåverkan eller övriga omständigheter är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

7 § Den som av oaktsamhet bryter mot förbudet att bedriva otillbörlig marknadspåverkan i artikel 5 i förordning (EU) nr 1227/2011 döms till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

8 § Den som har rapporterat enligt artikel 15 i förordning (EU) nr 1227/2011 får inte röja för den som rapporteringen avser eller för någon utomstående att rapportering har skett.

9 § Den som har rapporterat enligt artikel 15 i förordning (EU) nr 1227/2011 får inte hållas ansvarig för att ha brutit mot någon tystnadsplikt, om den som rapporterat hade anledning att räkna med att rapportering borde ske.

10 § Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätter sin rapporteringsskyldighet enligt artikel 15 i förordning (EU) nr 1227/2011 eller bryter mot meddelandeförbudet enligt 8 § döms till böter.

11 § Utbyte av brott enligt 3–7 §§ ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Tillsynsmyndighet

12 § Tillsynsmyndighet är den myndighet som regeringen utsett enligt 1 kap. 7 § ellagen (1997:857).

Tillsynsmyndighetens uppgifter och befogenheter

13 § Tillsynsmyndigheten fullgör de uppgifter som ankommer på den nationella tillsynsmyndigheten enligt förordning (EU) nr 1227/2011 och övervakar att

1. förordningen, delegerade akter och genomförandeakter som antagits på grundval av förordningen följs, och
2. denna lag och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen följs.

14 § Tillsynsmyndigheten ska anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att en överträdelse av förbuden i artikel 3 eller 5 i förordning (EU) nr 1227/2011 har begåtts. Detsamma gäller i fråga om överträdelse av rapporteringsskyldigheten i artikel 15 eller brott mot meddelandeförbudet enligt 8 §.

15 § För att fullgöra sina uppgifter enligt 13 § får tillsynsmyndigheten förelägga

1. ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller annat,

2. den som förväntas kunna lämna upplysningar i saken att inställa sig för förhör på tid och plats som myndigheten bestämmer.

Ett föreläggande enligt första stycket 1 får inte avse en handling vars innehåll kan antas vara sådant att en advokat eller en advokats biträde inte får höras som vittne om innehållet och som innehåller av advokaten eller biträdet eller den till förmån för vilken tystnadsplikten gäller.

Ett föreläggande enligt första stycket gäller omedelbart, om något annat inte bestäms. Föreläggandet får förenas med vite.

16 § Tillsynsmyndigheten får när det är nödvändigt genomföra en undersökning hos en marknadsaktör.

17 § Den som är uppgiftsskyldig eller föremål för undersökning enligt denna lag får inte betungas onödigt.

18 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att se till att bestämmelserna i förordning (EU) nr 1227/2011 och genomförandeakter som antagits på grundval av förordningen följs.

Ett föreläggande enligt första stycket gäller omedelbart, om något annat inte bestäms. Föreläggandet får förenas med vite.

Avgifter

19 § För att finansiera tillsynsmyndighetens uppgifter enligt denna lag ska marknadsaktörer som är registrerade hos tillsynsmyndigheten enligt artikel 9 i förordning (EU) nr 1227/2011 betala avgifter. Regeringen får meddela föreskrifter om sådana avgifter.

Överklagande

20 § Tillsynsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Tillsynsmyndighetens beslut enligt 14 § får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 29 juni 2013.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument ska införas en ny paragraf, 9 a §, av följande lydelse.

9 a § Bestämmelserna i 2–8 §§ ska inte tillämpas vid handel med sådana finansiella instrument som omfattas av artiklarna 3 och 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 av den 25 oktober 2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi¹.

1. Denna lag träder i kraft den 29 juni 2013.

2. Äldre föreskrifter gäller i fråga om gärningar som har företagits före ikraftträdandet.

¹ EUT L 326, 8.12.2011, s. 1 (Celex 32011R1227).