

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 8.12.2010
SEC(2010) 1511 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ към

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно интегритета и прозрачността на енергийния пазар

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

Надеждните цени, формирани в рамките на ликвидни пазари за търговия на едро, изпращат краткосрочни сигнали от огромно значение за оптималната работа на съоръженията за производство на енергия и центровете на потребление. Освен това те осигуряват дългосрочни насоки къде са необходими бъдещи инвестиции в енергийна инфраструктура. Те дават увереност на предприятията, че те ще могат да отговорят на промени на пазарите. Това ще бъде от съществено значение, тъй като нисковъглеродната икономика на утрешния ден ще изисква дългосрочна перспектива, която да оправдае големи инвестиции на капитал в нови производствени съоръжения. На последно място, но не и по важност, резултатите на пазарите за търговия на едро служат като надежден критерий за сравнение на цените на дребно за битови и промишлени потребители и насърчават ефикасното използване на енергията.

Тъй като са от огромно значение за благосъстоянието на европейските граждани и конкурентоспособността на европейските предприятия, много е важно гражданите, предприятия и националните органи да имат доверие в интегритета на енергийните пазари. Освен ако не бъде третиран по ефективен начин, потенциалът за нелоялни търговски практики подронва общественото доверие, възпрепятства инвестициите, увеличава уязвимостта на цените на енергията и може да доведе до по-високи цени на енергията като цяло. Това на свой ред може също така да намали конкурентоспособността на други сектори и енергоемки промишлени отрасли.

Финансовото регулиране на равнище ЕС — Директивата за пазарни злоупотреби (MAD) — само отчасти обхваща енергийните пазари, тъй като тя е насочена към финансовите пазари. Макар че нейните мерки понастоящем се преразглеждат, поради своето естество на основен документ тя няма напълно да обхваща специфични за енергетиката пазарни нарушения (например стратегическо задържане на производствени активи). Законодателството относно вътрешния енергиен пазар не определя стандарти, които да гарантират интегритета на тези пазари. На равнище държави-членки могат да съществуват някои други правила, но техният обхват е ограничен и често е свързан само с една платформа за търговия и обхваща само една държава-членка.

Накратко правилата, които уреждат енергийните пазари, са недостатъчни за гарантиране на тяхното стабилно и правилно функциониране. Не може да се осигури цялостно наблюдение на пазарите и конкретни злоупотреби, като например трансгранични злоупотреби и такива между различни продукти и пазари, трудно се откриват. Тази гледна точка се подкрепя от секторните регулаторни органи в техния съвет към Комисията и от респондентите при проведената от Комисията консултация.

Цели

- (1) Трябва да има ефикасна и ефективна рамка, която да гарантира, че европейските пазари за търговия с енергия функционират правилно, т.е. резултатите на тях не се изкривяват от неправомерно пазарно поведение, а наистина отразяват основни характеристики на пазара. Това води до повишаване на равнището на доверие от страна на всички заинтересовани страни, което на свой ред ще доведе до по-голямо участие, повече задълбочаване и ликвидност и по-ниски разходи по трансакции.
- (2) Правилата трябва ефективно да третират специфични за енергетиката пазарни злоупотреби. Те трябва да са съгласувани в цяла Европа, за да се гарантира, че

търговците могат да прилагат едни и същи стандарти за съответствие и че те не са изправени пред различни правила и изисквания при търговия в различни държави-членки. Освен това те трябва да са пълни и да обхващат всички съответни транзакции. Това също така означава, че правилата трябва да са съвместими със съществуващото финансово законодателство. За тази цел с настоящата инициатива концепциите за търговия с вътрешна информация и манипулиране на пазара, заложи в Директивата за пазарни злоупотреби, ще се приложат към пазара за търговия на едро с енергия. При все това подробните правила ще бъдат описани в делегирани актове.

- (3) С оглед откриване на пазарни злоупотреби е необходимо редовно наблюдение на пазарите за търговия на едро с енергия. За тази цел определен ефективно функциониращ орган за наблюдение на пазара ще трябва да има навременен достъп до пълни и проверени набори от данни за транзакциите. След като бъде открит случай на пазарна злоупотреба, спазването на правилата трябва да бъде наложено принудително. За тази цел трябва да бъдат определени компетентни правоприлагащи органи, които ефективно могат да разследват и доказват случаи на пазарни злоупотреби на енергийните пазари. Те ще трябва да разполагат с ефективни правомощия за санкциониране, за да предотвратят бъдещи злоупотреби от страна на участниците на пазара. За справяне със сложни трансгранични пазарни злоупотреби и такива между различни продукти трябва да се установи подходящ механизъм за координация между финансовите и енергийните регулаторни органи.

Политически варианти

Освен сценария с „продължаване на обичайната практика“ проучихме седем варианта със следните характеристики:

Вариант 0: продължаване на обичайната практика

При този вариант не се предприема специфична за сектора инициатива, регулаторните органи упражняват надзор само върху някои части от пазара за търговия. Няма правила за поведение на пазара, договорени на равнище ЕС, които да могат да се прилагат по съгласуван начин в държавите-членки. Рамките за надзор се различават в отделните държави-членки и макар че националните регулаторни органи в енергийния сектор ще засилят сътрудничеството в рамките на Агенцията за сътрудничество между регулаторите на енергия (ACER), няма установен процес за достъп до и обмен на данни с цел наблюдение на пазара. Поради това е трудно, ако не и невъзможно, откриването на пазарни злоупотреби, които се осъществяват на няколко пазара и включват различни, но свързани продукти/стоки.

Липса на действие от страна на ЕС не означава, че няма да се предприемат действия на равнище държави-членки. Националните регулаторни органи вече започнаха да попълват този пропуск и въведоха национални мерки, включително събиране на данни за транзакции, регулаторно наблюдение и схеми за докладване. Макар че тези схеми очевидно увеличават обхвата на регулаторния надзор, те неизбежно ще останат непълни. При наблюдението на транзакции, свързани само с една държава-членка, междупродуктовите и трансграничните аспекти на пазарите за търговия с енергия ще останат скрити и някои пазарни манипулации няма да бъдат засечени.

Вариант 1а — определят се правила на равнище ЕС, а държавите-членки осъществяват наблюдение и привеждат в изпълнение

При този вариант се предвиждат определени на равнище ЕС правила относно пазарни злоупотреби. Пазарите се наблюдават на равнище държави-членки въз основа на децентрализирано докладване на транзакции до компетентните регулаторни органи. Националните регулаторни органи ще поемат отговорност за наблюдение на транзакции, които се извършват във (или са свързани със) държавата-членка, за която са компетентни¹. Транзакциите се докладват поотделно на всеки регулаторен орган от търговци или трети страни. Търговците и/или брокерите ще докладват всички свои транзакции за търговия на едро с енергия до регулаторния орган в държавата, в която са установени, независимо от мястото на доставка². Съобщаваните подробности за транзакциите и форматът на данните се определят на равнище ЕС. Данните за транзакции се съхраняват по различни начини в отделни системи на 27-те национални регулаторни органи. Регулаторните органи прилагат децентрализиран механизъм за обмен на данни, който им позволява да наблюдават всички транзакции, които се извършват в рамките на тяхната компетентност, и да налагат съответно адаптирани правила за поведение на пазара. В случай че транзакциите обхващат няколко държави-членки (например договори за разлики в цени по места), ще трябва да се установят подходящи правила и механизми за координация. В тези правила и механизми също така ще трябва да се определят отговорности по изпълнение и задължения за съдействие. Регулаторното сътрудничество може да се подпомага от орган на ЕС (например ACER).

Вариант 1б — определят се правила на равнище ЕС, държавите-членки докладват, осъществяват наблюдение и изпълняват, агенция на ЕС обработва данните и наблюдава за трансгранични и междупродуктови злоупотреби

При този вариант, както и при вариант 1а, правилата относно пазарни злоупотреби, задълженията за докладване, форматите на данните и задълженията за наблюдение и изпълнение се определят на равнище ЕС. При все това има две разлики при сравнение с вариант 1.

На първо място, макар компетентните органи на държавите-членки да продължават да наблюдават транзакции, за които поемат отговорност, има допълнително ниво на наблюдение, въведено на равнище ЕС. Тази функция за наблюдение ще бъде насочена към откриване на пазарни злоупотреби от трансгранично или междупродуктово естество.

На второ място, вместо да прилагат децентрализиран механизъм за обмен на данни регулаторните органи директно изпращат данни за транзакции на агенцията на ЕС, която ги сортира по място на доставка. След това сортираните набори от данни се изпращат обратно на съответния компетентен регулаторен орган. Копие от всички

¹ Ако даден търговец, установен в държава А, осъществи транзакция с друг търговец, установен в държава Б, по отношение на електроенергия за доставяне в държава В, регулаторният орган на държава В ще поеме отговорността за наблюдение.

² Ако даден търговец, установен в държава А, осъществи транзакции, които се извършват във (или са свързани със) държави Б, В и Г, той ще трябва да докладва за тези транзакции на регулаторния орган с юрисдикция в държава А.

получени данни се запазва в агенцията на ЕС и това ѝ дава възможност да наблюдава посочените пазарни злоупотреби.

Вариант 2 — определят се правила на равнище ЕС, съвместно наблюдение от специална агенция на ЕС и държавите-членки, принудително изпълнение от държавите-членки

За разлика от вариант 1б, за транзакциите се докладва в агенцията на ЕС. Не се предвижда пряко докладване до регулаторните органи, но националните органи имат достъп до данните, които се съхраняват от органа на ЕС. Чрез същия процес като описания във вариант 1б агенцията на ЕС сортира транзакциите и изпраща специални набори от данни на съответните регулаторни органи. Това им дава възможност да наблюдават транзакции в рамките на своята компетентност, без самите те да събират данни.

Вариант 3 — определят се правила на равнище ЕС, съвместно наблюдение от ACER и държавите-членки, изпълнение от държавите-членки

Този вариант е същият като вариант 2, но всички функции и правомощия на органа на равнище ЕС се поемат от ACER.

Вариант 4 – определят се правила на равнище ЕС, наблюдение и изпълнение от ACER или от специална агенция на ЕС в трансгранични случаи

Този вариант е същият като варианти 2 и 3, но ACER или агенцията на ЕС ще поемат отговорност за изпълнението във всички трансгранични случаи на открити злоупотреби. При все това този вариант няма да бъде подложен на допълнителен анализ, защото Комисията няма причина да счита, че в случай на откриване на злоупотреба държавите-членки няма да са в състояние да осигурят изпълнение на правилата също толкова ефективно, както и агенцията или ACER. В съответствие с принципа на субсидиарност, когато бъде открита злоупотреба, националните органи следва да предприемат действия по изпълнение.

Вариант 5 — саморегулиране на пазарите.

При този вариант се приема, че няма да бъдат предприемани действия от страна на публичните органи на равнище ЕС или от страна на държавите-членки нито по отношение на определянето на правила, нито по отношение на наблюдението. Приема се, че самата индустрия ще договори някои правила за интегритета на пазара. В случай че бъде узнато за злоупотреба, националните съдилища или публичните органи, които упражняват общ надзор върху пазара, биха могли да се включат в налагането на тези правила. Не може да се изключи възможността индустрията да се съгласи с установяването на правила относно пазарни злоупотреби. Наблюдението и налагането на тези правила обаче се очаква да са *a priori* неефективни, тъй като без притежаваната от публичните органи степен на независимост ще бъде ограничен стимулът за предаване на данни от участниците на пазара и за тяхното наблюдение от страна на други участници на пазара или частни дружества. Слабото наблюдение вероятно ще доведе до неефективен режим на интегритет на пазара. Поради тези причини този вариант се отхвърля.

Вариант 6 — разширяване на Директивата за пазарни злоупотреби (без специфично за сектора действие)

Разширяването на законодателството относно финансовите пазари, така че да обхване всички съответни енергийни пазари, би включило тези пазари в рамките на финансовата регулаторна рамка. Независимо от това тесните връзки между енергийните пазари и някои финансови пазари, включително физическите енергийни пазари и определянето на забрани за специфични за енергетиката злоупотреби (например задържане на производствени активи, определение на вътрешна информация) в рамките на Директивата за пазарни злоупотреби, не са желателни и биха довели до накърняване на нейния всеобщ характер. Това беше признато от CESR/ERGEG в техния съвет към Комисията, където те заявяват: „Простото разширяване на обхвата на регламентите относно пазарни злоупотреби... в Директивата за пазарни злоупотреби, така че да се обхванат физически продукти, не се препоръчва... [то] би довело до риска от неуместно прилагане на Директивата за пазарни злоупотреби в други сфери“³. С оглед на този убедителен съвет и ясно изразения обхват на Директивата за пазарни злоупотреби този вариант не беше разгледан задълбочено.

Оценяване на вариантите

Като цяло варианти 1—3 се оказаха по-добри от сценария с продължаване на обичайната практика, тъй като те позволяват, макар и в различна степен, по-добре да се откриват и възпират пазарни злоупотреби, както и да се намалят свързаните с това разходи за обществото. Същевременно всички тези варианти водят до по-големи административни разходи. Политически варианти 1б, 2 и 3 имат значително предимство пред вариант 1а, тъй като предоставят по-добър начин за откриване на трансгранични и междупродуктови злоупотреби. Варианти 2 и 3 имат предимство пред вариант 1б, тъй като имат потенциала да увеличат ефикасността на цялостното наблюдение. Директното и централното събиране на данни би улеснило и ускорило цялостното обработване на данни чрез намаляване на броя на маршрутите за предоставяне на данни. Това също така би намалило случаите на грешки при предаването и обработването на данни.

Вариант 3 вероятно е най-ефективен по отношение на откриването и възпирането на специфични за енергийния пазар злоупотреби поради цялостния регулаторен опит на ACER и поради факта, че тя е специализирана именно в областта на енергетиката. Тъй като ACER вече съществува, административните разходи за работата на органа за наблюдение на пазара към тази агенция също ще са по-ниски в сравнение с вариант 2, при който трябва да се създаде нова агенция. Поради това вариант 3 отговаря най-добре на установените цели. Макар че общите ползи от предложените мерки трудно се поддават на количествено определяне, изглежда, че те явно надвишават разходите от породената от тях административна тежест.

Други въпроси

Определяне на специфични за сектора правила — правна форма

³ Съвет на CESR и ERGEG към Европейската комисия — отговор на въпрос F.20 — пазарна злоупотреба.

Тъй като в Директивата за пазарни злоупотреби вече са обхванати някои важни начини за търговия с енергия, определенията, свързани с пазарни злоупотреби, които специално обхващат физическите пазари на енергия, ще трябва да взаимодействат много добре с Директивата за пазарни злоупотреби. Правилата следва да произтичат във възможно най-голяма и логична степен от концепциите, заложи в определенията в Директивата за пазарни злоупотреби. При все това е от съществено значение даден съобразен с условията режим да взема под внимание специфичните характеристики на енергийните пазари и по-специално тяхното високо ниво на податливост на значителни промени в цените като резултат от икономическо или физическо задържане на капацитет.

С оглед да се даде възможност за гъвкавост и правна сигурност правилата следва да се определят като насоки в консултация с участниците на пазара. След това те могат да бъдат направени задължителни чрез делегирани актове, приети от Комисията. Това предложение беше отразено в повечето отговори от индустрията. Това представлява разумен подход за всеки от вариантите, при които се изискват правила на равнище ЕС. Той съответства на подхода, предприет при регулирането на финансовия сектор съгласно договореностите Lamfalussy, и поради това би подпомогнал взаимодействието между финансовото регулиране и специфичното за сектора регулиране. Ако агенция на ЕС носи отговорност за наблюдението и изготвянето на по-подробни насоки, най-подходящата форма за основния акт би бил регламент.

Продуктов обхват

Пазарите на електроенергия и газ са взаимосвързани с други стокови пазари, по-специално с пазари за първични енергийни продукти и за квоти за емисии (EUA) в рамките на системата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС).

Въглицата са важно първично гориво, използвано за производство на електроенергия, а цените на петрола и петролните продукти оказват въздействие върху цените на електроенергията чрез своята роля като референтна стойност в дългосрочни договори за доставка на газ. При все това на тези пазари се осъществява глобална търговия с основни участници, установени в трети държави. Изолираното наблюдение на пазара на равнище ЕС би било непълно, а правилата относно злоупотребите — отчасти неприложими. Тази гледна точка беше изразена и от респондентите при консултацията.

Случаят обаче е различен при квотите за емисии. Търговията с емисии съгласно СТЕ на ЕС по определение е европейска по своя обхват. Със своето въвеждане квотите за въглеродни емисии заеха централно място в европейските пазари на електроенергия. Производството на електроенергия е секторът, който отделя най-много емисии в ЕС, като емисиите му представляват около 40 % от емисиите в рамките на СТЕ на ЕС. Предоставянето на квоти за емисии оказва въздействие върху избора на гориво от страна на производителите, а оттам и върху търсенето на различни горива; точно както относителните промени на цените на горивата оказват въздействие върху работата на електроцентралите и в резултат на това определят нуждите от квоти за въглеродни емисии. Поради това двата пазара зависят един от друг. Като отчете тези взаимовръзки и растящото значение на пазарите за търговия с въглеродни емисии, Комисията реши да започне задълбочен анализ относно най-добрия начин за гарантиране на интегритета на тези пазари. Планирано е анализът да доведе до резултати през 2011 г.

Наблюдение и оценка

Текущото оценяване и наблюдение във връзка с прилагането на съобразен с условията режим за гарантиране на интегритета на енергийните пазари ще трябва да обхванат редица области, включително адекватността на правилата относно пазарни злоупотреби, които обхващат енергийните пазари, взаимодействието с регулирането на финансовите пазари, въздействието от надзора на пазара на равнище държави-членки и как координацията на изпълнението работи на практика, ефективността на наблюдението на равнище ЕС и действителното въздействие от докладването за трансакции върху участниците на пазара.

Предвиждаме график на наблюдение и преглед съгласно следния модел:

След две години да се представи доклад от ACER до Комисията относно въздействието на новия режим на надзор на равнище държави-членки, опита от сътрудничеството между органите на национално равнище, включително при изпълнението, и въздействието на новите договорености върху участниците на пазара, по-специално по отношение на докладването за трансакции. Въз основа на доклада на ACER Комисията ще направи преглед на ефективността на наблюдението на равнище ЕС.

След пет години да се осъществи съвместен преглед от ACER и финансовите регулаторни органи на взаимодействието между съображения с условията режим за интегритета на енергийния пазар и по-широкообхватното финансово регулиране на равнище ЕС и на национално равнище.

Въз основа на съвместния преглед от ACER и финансовите регулаторни органи Комисията следва после да направи преглед на цялостната ефективност на съображения с условията режим за интегритет на пазара.