

Informe Especial

Integridad y aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2345-6	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/54082	QJ-AB-15-005-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-2396-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/100845	QJ-AB-15-005-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2374-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/3731	QJ-AB-15-005-ES-E

© Unión Europea, 2015
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

Informe Especial**Integridad y aplicación
del régimen de comercio
de derechos de emisión
de la UE**

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4,
párrafo segundo)

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización I (presidida por Augustyn Kubik, Miembro del Tribunal) que está especializada en los ámbitos de gasto de la conservación y gestión de los recursos naturales. La fiscalización fue dirigida por Kevin Cardiff, Miembro del Tribunal, asistido por Mary Kerrigan, jefe de gabinete; Gediminas Macys, agregado de gabinete; Colm Friel, jefe de unidad; Emese Fésűs, jefe de equipo; Stefan den Engelsen, jefe de equipo suplente; Marco Dentamaro, auditor; Andreas Dürrwanger, auditor; María Luisa Gómez-Valcárcel, auditora; Laura Gores, auditora; Joanna Kokot, auditora; Loulla Puisais-Jauvin, auditora; Frédéric Soblet, auditor y Anna Zalega, auditora.



De izquierda a derecha: S. den Engelsen, E. Fésűs, K. Cardiff, C. Friel.

Apartados

Siglas y acrónimos

Glosario

I–VII **Resumen**

1–8 **Introducción**

1–8 **Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE)**

4–6 **Funcionamiento del RCDE UE entre 2005 y 2012 (fases I y II)**

7–8 **El RCDE UE a partir de 2013 (fase III)**

9–11 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

12–86 **Observaciones**

12–41 **Marco para la protección de la integridad del RCDE UE**

14–24 **La Comisión ha realizado mejoras continuas en la regulación y la supervisión del mercado de emisiones, pero es necesario avanzar más**

25–28 **Problemas que plantea la definición de derechos de emisión**

29–41 **Los sistemas relacionados con el registro de la UE que procesaban información fundamental sobre el RCDE UE presentaban algunas insuficiencias**

42–86 **Aplicación del RCDE UE**

46–63 **Los sistemas utilizados por los Estados miembros para registrar y notificar las emisiones durante la fase II del RCDE UE no estaban suficientemente desarrollados**

64–79 **Carencias en la orientación facilitada por la Comisión y en su seguimiento de la aplicación de los Estados miembros de la fase II del RCDE UE**

80–86 **Se hallaron algunas insuficiencias en la aplicación nacional del régimen sancionador del RCDE UE y en las prácticas de entrega de créditos de proyectos internacionales**

87-97 **Conclusiones y recomendaciones**

Anexo — Información general

Respuestas de la Comisión

AC: Aplicación conjunta

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

CO₂: Dióxido de carbono

DG: Dirección General

Directiva MIF: Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros

DTUE: Diario de Transacciones de la Unión Europea

IPCC: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

IVA: Impuesto sobre el valor añadido

MDL: Mecanismo de desarrollo limpio

OTC: Negociación en mercados no organizados

PCIC: Prevención y control integrados de la contaminación

PNA: Plan nacional de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

RCDE: Régimen de comercio de derechos de emisión

RCDE UE: Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea

RCE: Reducción certificada de emisiones

URE: Unidad de reducción de las emisiones

Administrador Central: De conformidad con la Directiva ETS¹, la Comisión designará a un Administrador Central que llevará un registro independiente de transacciones en el que se consignarán las expediciones, las transferencias y las cancelaciones de derechos de emisión, y también controlará, de manera automatizada, cada transacción en los registros mediante el registro independiente de transacciones, para comprobar que no se producen irregularidades en la expedición, la transferencia y la cancelación de derechos de emisión. En el Reglamento del Registro se especifica que el Administrador Central gestionará y mantendrá el Registro de la Unión².

Administrador nacional: Entidad responsable de gestionar en el Registro de la Unión, en nombre de un Estado miembro, un conjunto de cuentas de usuario bajo la jurisdicción del Estado miembro.

Aplazamiento: Como medida a corto plazo, la Comisión aplazó la subasta de 900 millones de derechos de emisión hasta 2019-2020 para permitir la recuperación de la demanda³. El volumen global de los derechos de emisión que serán subastados en la fase III no cambia debido a este aplazamiento, solo cambia la distribución de los derechos de emisión subastados durante el período 2013-2020 («perfil del tiempo de subasta»). El aplazamiento de las subastas se aplicará mediante una enmienda al Reglamento sobre las subastas del RCDE UE⁴ adoptado por la Comisión en 2014, previa aprobación del Comité de Cambio Climático de la UE y control del Parlamento Europeo y del Consejo. También se introdujo una modificación en la Directiva del RCDE UE en 2013 para preparar el terreno para esta modificación⁵.

Aplicación conjunta: Constituye, junto con los MDL, uno de los dos mecanismos basados en proyectos introducidos por el Protocolo de Kioto. Los países industrializados llevan a cabo proyectos de aplicación conjunta para reducir las emisiones con otros países desarrollados con el fin de generar unidades de reducción de las emisiones (URE) negociables que pueden utilizarse, en determinadas condiciones, dentro del RCDE UE.

1 Artículo 20 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

2 Artículo 4 del Reglamento (UE) n° 389/2013 de la Comisión.

3 Comisión Europea, Dirección General de Acción por el Clima: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

4 Reglamento (UE) n° 176/2014 de la Comisión, de 25 de febrero de 2014, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1031/2010, en particular con el fin de determinar los volúmenes de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se subastarán en 2013-2020 (DO L 56 de 26.2.2014, p. 11).

5 Decisión n° 1359/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con objeto de precisar las disposiciones sobre el calendario de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO L 343 de 19.12.2013, p. 1).

Autoridad competente: Los Estados miembros designan a una o varias autoridades competentes para la aplicación de las normas de la Directiva del RCDE UE.

Derecho de emisión: Con arreglo al régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE), un derecho de emisión de la Unión Europea corresponde al derecho a emitir una tonelada de dióxido de carbono equivalente durante un período determinado⁶. En virtud del RCDE UE los derechos de emisión de la Unión Europea pueden ser utilizados por los titulares para cubrir sus emisiones verificadas o para comprarlos o venderlos a otros titulares que los necesiten.

Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros: La Directiva inicial relativa a los mercados de instrumentos financieros del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004 (Directiva 2004/39/CE) fue derogada y sustituida por nuevas normas adoptadas en 2014: la nueva Directiva 2014/65/UE relativa a los mercados de instrumentos financieros y el Reglamento (UE) n° 600/2014 relativo a los mercados de instrumentos financieros. La nueva reglamentación entrará en vigor a partir de enero de 2017⁷.

Directiva y Reglamento sobre el abuso de mercado: La Directiva inicial sobre el abuso de mercado del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso de mercado) (Directiva 2003/6/CE) fue derogada y sustituida por nuevas normas adoptadas en 2014: el Reglamento (UE) n° 596/2014 sobre el abuso de mercado (Reglamento sobre abuso de mercado)⁸ y la Directiva 2014/57/UE sobre las sanciones penales aplicables al abuso de mercado (Directiva sobre abuso de mercado)⁹. El Reglamento sobre el abuso de mercado entra en vigor en julio de 2016 y los Estados miembros tienen dos años para incorporar la nueva Directiva¹⁰ a su Derecho nacional.

Emisión de gases de efecto invernadero: Gases atmosféricos considerados causantes del calentamiento atmosférico y del cambio climático. Los principales son el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄) y el óxido nitroso (N₂O). Otros gases de efecto invernadero menos prevalentes, pero muy potentes, son los hidrofluorocarburos (HFC), los perfluorocarburos (PFC) y el hexafluoruro de azufre (SF₆)¹¹.

Entrega de derechos de emisión: A más tardar el 30 de abril de cada año, el titular de cada instalación entregará un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales de esa instalación durante el año natural anterior¹². Con arreglo a la fase II del RCDE UE, los titulares también podrán, con ciertas limitaciones, entregar créditos internacionales (RCE y URE) generados por los mecanismos del Protocolo de Kioto (MDL y aplicación conjunta). En total, el titular debe entregar suficientes derechos de emisión general, RCE y URE para cubrir sus emisiones verificadas.

6 Artículo 3 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

7 *Ibid.*

8 Reglamento (UE) n° 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre el abuso de mercado (Reglamento sobre abuso de mercado) y por el que se deroga la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2003/124/CE, 2003/125/CE y 2004/72/CE de la Comisión (DO L 173 de 12.6.2014, p. 1).

9 Directiva 2014/57/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre las sanciones penales aplicables al abuso de mercado (Directiva sobre abuso de mercado) (DO L 173 de 12.6.2014, p. 179).

10 http://ec.europa.eu/finance/securities/index_en.htm

11 *Glossary of climate change acronyms*, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

12 Artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2003/87/CE.

Instalación: Unidad técnica fija¹³ donde se lleven a cabo una o varias actividades que emitan gases de efecto invernadero, así como cualesquiera otras actividades directamente relacionadas con aquellas que guarden una relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación.

Mecanismo de desarrollo limpio (MDL): Los proyectos MDL en el marco del Protocolo de Kioto implican inversiones en proyectos de desarrollo sostenible en países en desarrollo para reducir las emisiones que generan reducciones certificadas de emisiones (RCE) negociables. En determinadas condiciones, estos denominados créditos pueden usarse con arreglo al RCDE UE.

Mecanismo de inversión del sujeto pasivo del impuesto sobre el valor añadido (IVA): Este mecanismo consiste en transferir la responsabilidad del pago de los impuestos del prestador del servicio al destinatario, de modo que el deudor del IVA es el cliente, cuando es identificado como sujeto pasivo, y no el prestador. El mecanismo de inversión del sujeto pasivo puede eliminar el fraude carrusel del IVA.

Mecanismos del Protocolo de Kioto: El Protocolo de Kioto (para más información, véase el *recuadro del anexo*) introdujo tres mecanismos que pueden utilizarse para cumplir los objetivos de reducción de emisiones: el comercio de derechos de emisión, y los mecanismos de desarrollo limpio (MDL) y de aplicación conjunta. El comercio de derechos de emisión permite a los países que tengan unidades de emisiones sin utilizar venderlas a los países que excedan sus límites. La aplicación conjunta y el desarrollo limpio son mecanismos basados en proyectos que generan créditos que pueden negociarse para compensar las emisiones.

Mercado al contado: Mercado en el que los valores o las materias primas se negocian para su entrega inmediata, a diferencia del mercado de futuros.

Mercado secundario: Mercado en que los inversores compran y venden valores o activos a otros inversores y no al emisor.

Normas armonizadas de asignación: En la fase III del RCDE UE, la Comisión desarrolló normas armonizadas de asignación¹⁴ con parámetros de referencia por producto basados en el rendimiento medio de las emisiones de gases de efecto invernadero del 10 % de las instalaciones con mejor comportamiento de la UE. Dichos parámetros se calculan independientemente de la tecnología aplicable, el combustible, el tamaño de la instalación o su localización geográfica.

OTC («over-the-counter»): Transacciones del mercado financiero que no son comerciadas en bolsa ni ejecutadas en un mercado regulado, sino negociadas de modo privado entre dos contrapartes.

Registro de la Unión: Sistema electrónico que permite el seguimiento de la titularidad de los derechos de emisión. El Administrador Central¹⁵ gestionará y mantendrá el Registro de la Unión, que ¹⁶ será accesible al público y constará de cuentas separadas donde se registrarán los derechos de emisión de que sea titular cada persona a la que se expidan o transfieran, o de la que se transfieran derechos de emisión. En el Registro de la Unión cualquier persona podrá ser titular de derechos de emisión.

13 Artículo 3 de la Directiva 2003/87/CE.

14 Decisión 2011/278/UE de la Comisión, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 130 de 17.5.2011, p. 1).

15 Artículo 4 del Reglamento (UE) n° 389/2013 de la Comisión.

16 Artículo 19 de la Directiva 2003/87/CE.

Sistema de limitación y comercio: El RCDE UE es un sistema de limitación y comercio, lo cual significa que se limita la cantidad total de emisiones permitidas en las instalaciones acogidas al régimen. En las fases I y II del RCDE UE, los límites se fijaron en el ámbito nacional con la aprobación de la Comisión, mientras que en la fase III, se fijan para toda la UE. Dentro del límite establecido, las empresas industriales y los operadores de aeronaves reciben derechos de emisión que pueden vender y comprar entre sí según sus necesidades. Los titulares voluntarios también pueden entrar en el mercado para comprar y vender derechos de emisión. La limitación del número total de derechos de emisión disponibles garantiza su valor.

Titular: Cualquier persona física o jurídica¹⁷ que explota o controla un establecimiento o instalación o en la que, cuando la normativa nacional así lo disponga, se ha delegado el poder económico o decisorio determinante sobre la explotación técnica del establecimiento o la instalación.

Titular de cuenta: Persona física o jurídica que tiene a su nombre una cuenta en el sistema de registros de la Unión¹⁸.

Tonelada equivalente de dióxido de carbono (dióxido de carbono equivalente): Tonelada métrica de dióxido de carbono (CO₂) o una cantidad de cualquier otro gas de efecto invernadero contemplado en el anexo II con un potencial equivalente de calentamiento del planeta¹⁹.

Transacción: Proceso²⁰ del Registro de la Unión que incluye la transferencia de un derecho de emisión o de una unidad de Kioto de una cuenta a otra.

17 Artículo 3 de la Directiva 2003/87/CE.

18 Artículo 3 del Reglamento (UE) nº 389/2013 de la Comisión, de 2 de mayo de 2013, por el que se establece el Registro de la Unión de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y Decisiones nº 280/2004/CE y nº 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por las que se derogan los Reglamentos (UE) nº 920/2010 y nº 1193/2011 de la Comisión (DO L 122 de 3.5.2013, p. 1).

19 Anexo II de la Directiva 2003/87/CE.

20 Artículo 3 Reglamento (UE) nº 389/2013 de la Comisión.

I El régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE) es la política emblemática de la UE para la lucha contra el cambio climático, y el mayor sistema del mundo de limitación y comercio de la emisión de gases de efecto invernadero. El régimen estableció un límite para la cantidad total de emisiones de sectores industriales con niveles elevados de emisión, el cual se reducirá con el tiempo. Dicho límite restringe las emisiones de más de 11 000 instalaciones de gran consumo de energía de toda la UE, y abarca alrededor de la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero. Las instalaciones reciben derechos de emisión o los compran en subastas, y también pueden negociarlos según sus necesidades. Cada derecho de emisión equivale al derecho a emitir una tonelada de dióxido de carbono (CO₂) equivalente. Cada año, las instalaciones entregan un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales de dióxido de carbono equivalente emitidas.

II El RCDE UE se cita como referente en todo el mundo de la nueva política de cambio climático y del régimen de comercio de derechos de emisión. Este régimen innovador, introducido en 2005, ha mejorado gradualmente y actualmente se encuentra en su tercera fase de aplicación. En Europa, el objetivo del RCDE UE no consiste únicamente en la reducción de las emisiones según un límite determinado, sino también en fijar el precio del carbono y otorgar un valor financiero a cada tonelada de dióxido de carbono equivalente ahorrada. El precio lo determina el mercado en derechos de emisión. Esto incita a las instalaciones a aplicar las medidas de reducción de las emisiones más rentables y promover la inversión en tecnologías de bajas emisiones, especialmente si los precios de los derechos de emisión son elevados.

III Para que el RCDE UE funcione según lo previsto también es necesario que esté garantizada la integridad del sistema y que el régimen se aplique correctamente. El Tribunal evaluó si el RCDE UE estaba adecuadamente gestionado examinando tanto si se había establecido un marco adecuado para proteger su integridad de mecanismo basado en el mercado como su aplicación real. Para analizar esta última, examinó la fase II del RCDE UE (2008–2012) con el objetivo de extraer enseñanzas para la evolución futura de la política.

IV

En general, el Tribunal llegó a la conclusión de que la gestión del RCDE UE por la Comisión y los Estados miembros no era adecuada en todos los aspectos, pues estaba lastrada por ciertos problemas de solidez en el marco de protección de su integridad, y por insuficiencias significativas en la aplicación de la fase II del RCDE UE.

V

Se han logrado mejoras significativas en el marco de protección de la integridad del mercado, especialmente gracias a la inclusión de la mayor parte del mercado secundario de derechos de emisión en los regímenes de la Directiva MiFID y de la Directiva y el Reglamento sobre el abuso de mercado al haber clasificado los derechos de emisión como instrumentos financieros. No obstante, es necesario resolver una serie de cuestiones para lograr que el marco sea verdaderamente sólido, para ofrecer una mejor reglamentación y supervisión, y para reforzar la confianza de los inversores y potenciar el RCDE UE como instrumento de la política medioambiental.

- a) Quedan dificultades pendientes relativas a la regulación y supervisión del mercado de emisiones que afectan a los negociadores sujetos al régimen, a las operaciones OTC bilaterales al contado y a operadores del mercado más pequeños.
- b) No existe una supervisión del mercado de emisiones a escala de la UE, y la cooperación en materia de regulación es insuficiente.
- c) No es suficientemente clara la definición legal de los derechos de emisión, ni tampoco la creación y protección de las garantías reales sobre los derechos de emisión.

- d) El Registro de la Unión procesa datos fundamentales del RCDE UE y presenta un perfil de riesgo alto debido a los importantes intereses financieros y a la gran variedad de titulares de cuentas que intervienen. Pese a las considerables mejoras logradas en la seguridad del Registro con respecto a la fase II, es necesario seguir avanzando en este terreno. Los procedimientos de la mayoría de los Estados miembros fiscalizados para controlar la apertura de cuentas del RCDE UE, supervisar transacciones y cooperar con las autoridades reguladoras competentes presentaban importantes deficiencias, y la Comisión no puede supervisar adecuadamente las transacciones por cuestiones de protección de datos. Además, en la Comisión, el desarrollo y gestión del Registro ha estado entorpecido por problemas de coordinación interna y de limitación de recursos, como se describe en los apartados 39 a 41.

VI

La aplicación del RCDE UE por los Estados miembros y la Comisión en su fase II estuvo afectada por insuficiencias significativas que deberán resolverse en la fase III para lograr garantías suficientes de que el sistema funciona según lo previsto.

- a) La aplicación y armonización de los sistemas de supervisión, comunicación y verificación de las emisiones no fue del todo satisfactoria. Las autoridades competentes no comprobaron suficientemente el trabajo desempeñado por los verificadores, y sus controles sobre el terreno de las instalaciones fueron limitados.
- b) La orientación y el seguimiento de la Comisión con respecto a la aplicación del RCDE UE por los Estados miembros durante la fase II fue insuficiente, y la evaluación por la Comisión de los planes nacionales de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (PNA) no fue suficientemente transparente.
- c) Algunos Estados miembros no facilitaron todos los informes exigidos sobre el funcionamiento del RCDE UE, y la Comisión no publicó el informe anual de ejecución previsto en la Directiva del RCDE UE.

- d) La repercusión de los valiosos foros de consulta y coordinación entre la Comisión y Estados miembros quedó limitada por el bajo nivel de participación de los Estados miembros.
 - e) La Comisión desempeñó un papel limitado en la armonización de controles clave a la aplicación del RCDE UE por los Estados miembros.
 - f) El Tribunal no pudo evaluar la eficacia de los diversos regímenes sancionadores de los Estados miembros debido a la falta de información consolidada tanto en la UE como en los Estados miembros. Los Estados miembros aplicaban prácticas divergentes respecto de normas específicas de entrega de créditos de proyectos internacionales. Estos problemas pueden afectar a la igualdad de oportunidades de los titulares.
- 4. Debería aplicarse mejor el marco de control de los Estados miembros para garantizar que las insuficiencias identificadas se toman en cuenta para la aplicación de la fase III [véanse las recomendaciones 4 a), b), c), d), e) y f) a la Comisión y a los Estados miembros al final del apartado 94].
 - 5. Durante la fase III debería mejorarse el nivel de orientación e información sobre la aplicación del RCDE UE [véanse las recomendaciones 5 a), b) y c) a la Comisión y a los Estados miembros al final del apartado 96].
 - 6. Debería aumentarse la transparencia de la ejecución de las sanciones relativas al RCDE UE. Los Estados miembros y la UE deberían disponer de información actualizada y exacta sobre la ejecución y los resultados de los procedimientos de sanción, y la Comisión debería supervisar mejor las prácticas de aplicación en toda la UE y la ejecución coherente de las sanciones nacionales [véanse las recomendaciones detalladas 6 a), b) y c) a la Comisión y a los Estados miembros al final del apartado 97].

VII

Para abordar las observaciones antes citadas sobre el marco de protección de la integridad del sistema y de su aplicación, el Tribunal formula las siguientes recomendaciones:

1. La Comisión debería resolver las dificultades pendientes de regulación y supervisión del mercado de emisiones para seguir mejorando la integridad de este [véanse las recomendaciones a la Comisión 1 a), b) y c) al final del apartado 91].
2. Debería aclararse más la naturaleza jurídica de los derechos de emisión para contribuir a la estabilidad y la confianza (véase la recomendación 2 al final del apartado 92).
3. Debería seguir mejorándose determinados aspectos de los sistemas de procesamiento de información fundamental del RCDE UE (Registro de la Unión y sus procedimientos). En particular, la Comisión debería estudiar el modo de desarrollar y coordinar un seguimiento eficaz de las transacciones transfronterizas en la UE para reducir el riesgo de abusos o actuaciones fraudulentas y determinar las medidas adecuadas para reforzar el marco de control y fomentar entre los Estados miembros las mejores prácticas en la apertura de cuentas en toda la UE. Los Estados miembros deberían garantizar la aplicación de estos controles [véanse las recomendaciones 3 a), b), c) d) y e) a la Comisión y a los Estados miembros al final del apartado 93].

Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE)

01

El RCDE UE es un pilar esencial de la política de la Unión Europea para la lucha contra el cambio climático (para más información sobre el marco internacional del comercio de derechos de emisión véase la **parte I del anexo**). Su objetivo es promover la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de manera rentable y eficiente desde el punto de vista económico. Es uno de los principales componentes del conjunto de medidas relativas al cambio climático y la energía de la UE²¹, que ha fijado tres objetivos para 2020 (denominados objetivos «20-20-20»):

- reducir en un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a los niveles de 1990;
- lograr que las energías renovables representen el 20 % del consumo energético de la UE en 2020;
- mejorar en un 20 % la eficiencia energética de la UE.

02

El RCDE UE es el mayor sistema del mundo de limitación y comercio (véase el **recuadro 1**) de emisiones de gases de efecto invernadero, y con frecuencia se presenta en el resto del mundo como referente de la nueva política de cambio climático y de los regímenes de comercio de derechos de emisión. El límite restringe las emisiones de más de 11 000 instalaciones de gran consumo de energía de toda la UE²². Desde 2013, el RCDE UE abarca alrededor del 50 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE²³. Además de limitar las emisiones totales fijando un precio lo bastante alto por el carbono, el RCDE UE debería incentivar la aplicación por las instalaciones de las medidas de reducción de emisiones más rentables y promover la inversión en tecnologías de bajas emisiones²⁴.

- 21 COM(2008) 30 final de 23 de enero de 2008, «Dos veces 20 para el 2020. El cambio climático, una oportunidad para Europa».
- 22 Abarca los siguientes sectores principales: instalaciones de combustión, cemento, clínker, cal, refinerías de hidrocarburos, arrabios y acero. Entre los sectores no incluidos se cuentan el transporte terrestre, la agricultura y el sector de los servicios.
- 23 COM(2012) 652 final de 14 de noviembre de 2012, «Estado del mercado europeo del carbono».
- 24 Comisión Europea, Acción sobre el clima, ficha informativa «El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE UE)». Puede consultarse en: http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_es.pdf

Recuadro 1

El sistema de limitación y comercio del RCDE UE

El sistema de limitación y comercio funciona imponiendo un límite a las emisiones totales de sectores industriales con niveles elevados de emisión. Este límite se reduce con el tiempo y, siempre que no sobrepase, las empresas pueden comprar y vender derechos de emisión según sus necesidades. Cada derecho de emisión equivale al derecho a emitir una tonelada de dióxido de carbono equivalente por un período especificado. La cantidad de derechos de emisión determina la cantidad de emisiones permitidas, de forma que las emisiones están «limitadas». Los derechos de emisión se distribuyen a instalaciones, y pueden comercializarse libremente en el mercado²⁵. Cada año, las instalaciones han de entregar un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales emitidas. El precio lo determina el mercado.

25 COM(2010) 796 final de 21 de diciembre de 2010, «Comercio de Derechos de Emisión de la UE: Hacia un marco de supervisión del mercado más sólido».

03

El RCDE UE fue establecido por la Directiva 2003/87/CE²⁶, en virtud de la cual los Estados miembros debían adoptar los sistemas y las medidas administrativas que se requieran para aplicar el RCDE UE en el ámbito nacional. La Directiva también atribuye una serie de responsabilidades específicas a la Comisión, muchas de ellas destinadas a garantizar la aplicación coherente y coordinada del RCDE UE. Dado que dicho régimen también creó un mercado para el comercio de derechos de emisión, los Estados miembros y la Comisión han de garantizar la integridad y estabilidad del mismo para que pueda contribuir con eficacia a sus objetivos medioambientales.

Funcionamiento del RCDE UE entre 2005 y 2012 (fases I y II)

04

El funcionamiento del RCDE UE se organiza en períodos o fases de comercio: en las dos primeras fases (2005-2012), los límites nacionales de los derechos de emisión se fijaron mediante planes nacionales de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (PNA) establecidos por los Estados miembros y evaluados por la Comisión.

05

La primera fase (2005-2007) del RCDE UE consistió en un período piloto de tres años de preparación para la segunda fase (2008-2012). Los derechos de emisión se distribuyeron gratuitamente y, como la mayoría de los Estados miembros no contaban todavía con datos históricos sobre las emisiones de las instalaciones acogidas al RCDE UE, los límites de la primera fase se basaron en estudios y previsiones. El objetivo de la primera fase era establecer un mercado operativo, fijar un precio para las emisiones de carbono y construir la infraestructura necesaria para supervisar, comunicar y verificar las emisiones reales. Posteriormente, los datos obtenidos en la primera fase sirvieron para subsanar la falta de información y para ayudar a establecer límites nacionales en la segunda fase.

06

La segunda fase (2008-2012)²⁷ coincidió con la primera fase de compromiso del Protocolo de Kioto, es decir, el período de cinco años en el que, según los objetivos establecidos por este, los Estados miembros de la UE debían reducir sus emisiones²⁸. Teniendo en cuenta las emisiones verificadas registradas en la fase I, el volumen de derechos de emisión permitidos en la fase II se redujo hasta quedar un 6,5 % por debajo del nivel de 2005 (primer año de cumplimiento del RCDE UE), de modo que se garantizaba la reducción real de las emisiones (para más información sobre la evolución de la oferta y la demanda durante la fase II del RCDE UE, véase la **parte II del anexo**).

26 Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

27 En la fase II, los miembros delEEE-AELC (Espacio Económico Europeo – Asociación Europea de Libre Comercio) Islandia, Liechtenstein y Noruega se incorporaron al RCDE UE.

28 La Unión Europea se comprometió a lograr una reducción total del 8 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en el período 2008-2012 con respecto a los niveles de 1990 (superior al objetivo para la totalidad de los países industrializados mencionado en el **recuadro del anexo**). Este objetivo es compartido por quince Estados miembros en virtud de un acuerdo legalmente vinculante, la Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (DO L 130 de 15.5.2002, p. 1).

El RCDE UE a partir de 2013 (fase III)

07

En la fase III (2013–2020) se cambió el sistema de PNA: el límite de las emisiones de instalaciones acogidas al RCDE UE se establece ahora en el ámbito de la UE. Los derechos de emisión que todavía se conceden gratuitamente se rigen por las normas armonizadas de asignación basadas en ambiciosos criterios de referencia comunes a toda la UE. Como en fases anteriores, las instalaciones que no reciben ningún derecho de emisión gratuito o un número insuficiente de ellos para cubrir sus emisiones tienen que comprar derechos adicionales en el mercado o reducir sus emisiones.

08

Al inicio de la fase III, se subastaron más del 40 % del total de los derechos de emisión. La Comisión considera, al igual que la teoría económica, que la subasta constituye el modo de asignación más transparente y permite llevar a la práctica el principio de que quien contamina paga (en la **parte III del anexo** se ofrece más información general sobre la reforma y las perspectivas del RCDE UE para el futuro).

Alcance y enfoque de la fiscalización

09

Al determinar el alcance y enfoque de la fiscalización, el Tribunal se centró en los aspectos fundamentales de la integridad y la aplicación del sistema, y no examinó la eficacia global del RCDE UE, sino que se centró en responder a la pregunta: «¿Gestionan adecuadamente la Comisión y los Estados miembros el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea?», para lo cual se plantearon las siguientes preguntas secundarias:

- a) **¿Existe un marco adecuado que proteja la integridad del RCDE UE?** Para responder a esta pregunta, el Tribunal examinó la idoneidad de la regulación del mercado y los principios de vigilancia aplicables al comercio de derechos de emisión, la naturaleza jurídica y la definición de los derechos de emisión, y el sistema del Registro de la Unión para recoger y archivar los datos del RCDE UE. Esta parte de la fiscalización se centrada en una serie de medidas aplicadas en estos ámbitos, creadas y propuestas por la Comisión a partir de 2011 incorporando las novedades introducidas hasta el 30 de septiembre de 2014. El alcance de la fiscalización no abarcó la evaluación de las medidas nacionales para afrontar el riesgo de fraude carrusel del IVA²⁹.
- b) **¿Se aplica correctamente el RCDE UE?** Para responder a esta pregunta, el Tribunal examinó cómo aplicaron el RCDE UE los Estados miembros y la Comisión durante su fase II. En esta parte de la fiscalización solo se hizo referencia a la aplicación del RCDE UE en instalaciones fijas³⁰.

10

La fiscalización se llevó a cabo tanto en la Comisión como en los Estados miembros. En la Comisión se examinó el modo en que esta institución había orientado a los Estados miembros en la aplicación del RCDE UE y si había cumplido sus obligaciones con arreglo al marco jurídico aplicable. Se obtuvieron pruebas de siete Estados miembros, seleccionados según su volumen y tipos de emisiones. Se efectuaron visitas a las correspondientes autoridades competentes en cinco Estados miembros (Alemania, Francia, Italia, Polonia y Reino Unido) y se obtuvieron pruebas documentales de otros dos (Grecia y España). En los Estados miembros se examinó la asignación (a través de los PNA) y la entrega de derechos de emisión, los sistemas para supervisar, comunicar y verificar las emisiones, y las sanciones aplicadas en caso de incumplimiento. No se analizaron las subastas, ya que estas se aplicaban muy poco y solo en un número limitado de Estados miembros al final de la fase II.

11

Además, se obtuvo evidencia mediante pruebas de confirmación de la documentación obtenida de las autoridades competentes nacionales relativa a 150 instalaciones seleccionadas en los siete Estados miembros, y del análisis de los datos sobre las instalaciones y el cumplimiento obtenidos del Diario de Transacciones de la Unión Europea (DTUE, véase el **recuadro 2**). Las instalaciones seleccionadas no fueron inspeccionadas sobre el terreno porque el Tribunal carecía de derechos de acceso.

29 Para más información sobre cuestiones relativas al IVA, véase el **recuadro 3**.

30 La aviación no fue incluida en el RCDE UE hasta 2012.

Marco para la protección de la integridad del RCDE UE

12

Para garantizar una liquidez suficiente en el mercado de derechos de emisión creado por el RCDE UE y establecer mecanismos que funcionen correctamente y que contribuyan al logro de los objetivos medioambientales de la política, el mercado debe ser seguro y atractivo³¹ tanto para los compradores no sujetos al régimen³² como para los titulares (compradores sujetos al régimen) que en virtud de la Directiva del RCDE UE tienen la obligación de participar en el régimen. Por consiguiente es importante analizar si la integridad del RCDE UE está suficientemente protegida de modo que se mantenga la estabilidad y quede garantizada la confianza de los inversores en el mercado. Para lograr dicha protección es necesario contar con una regulación y una supervisión adecuadas del mercado y con la cooperación entre las autoridades reguladoras. Además, la naturaleza jurídica y la definición de los derechos de emisión deberían ser suficientemente claras para contribuir a la estabilidad y la confianza en el mercado de derechos de emisión.

13

El registro de la UE (véase el **recuadro 2**) constituye un elemento clave en la protección de la integridad del RCDE UE, pues permite el registro y el seguimiento de todas las «transacciones físicas» con derechos de emisión y la difusión de información esencial para el mercado. Además del valor medioambiental del instrumento, la trascendencia financiera del RCDE UE es considerable. Se estima que el valor representado por todos los derechos de emisión y otras unidades de cumplimiento consignados en el Registro de la Unión supera los 10 000 millones de euros, dependiendo del precio de dichas unidades y del momento en el que se realizó la medición. Asimismo, la integridad del RCDE UE debería estar suficientemente protegida contra incidentes como los que se produjeron entre 2008 y 2011 (o sea, presuntos robos de derechos de emisión, mecanismos de fraude del IVA y amenazas cibernéticas como la suplantación de identidad). Por tanto es también esencial contar con procedimientos eficaces para controlar la apertura de cuentas y las operaciones en el Registro de la Unión.

La Comisión ha realizado mejoras continuas en la regulación y la supervisión del mercado de emisiones, pero es necesario avanzar más

14

La Comisión ha reconocido³³ que era necesario reformar la regulación y supervisión del mercado y mejorar la seguridad del Registro para evitar que se reproduzcan los incidentes de seguridad (véanse asimismo los apartados 12 y 13, y el **recuadro 2**) registrados en la fase II, y con este fin desarrolló un paquete global de medidas para hacer frente a estos riesgos (como se explica a continuación, en los apartados 15 y 16).

31 Véase, por ejemplo, COM(2010) 796 final.

32 Los compradores (o negociadores) no sujetos al régimen son entidades que participan voluntariamente en el mercado de emisiones (p. ej., negociadores, inversores, particulares, intermediarios financieros, etc.) frente a los compradores sujetos al régimen (titulares que, con arreglo a la normativa, deben participar en el régimen).

33 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm, *Ensuring the integrity of the European carbon market, FAQ*, abril de 2014: La normativa [es decir, las disposiciones que regulan los mercados financieros] también tiene por objeto proporcionar un contexto comercial seguro y eficiente para reforzar la confianza en el mercado del carbono a raíz de una serie de desafortunadas prácticas fraudulentas en el mercado hace unos años. Véase asimismo COM(2010) 796 final, en especial el capítulo 1 - Introducción.

El sistema de registros nacionales y el Registro de la Unión

Durante la fase I y la mayor parte de la fase II, los Estados miembros llevaron registros nacionales con cuentas en las que podían consignar y transferir emisiones derechos de emisión y créditos internacionales. Para simplificar el sistema y permitir la futura vinculación del régimen con otros sistemas internacionales de comercio de derechos de emisión, en 2009, una serie de colegisladores decidieron centralizar los registros nacionales en un Registro de la Unión mantenido y administrado por la Comisión Europea. Entre 2008 y 2011, se produjeron varios incidentes de seguridad relacionados principalmente con el fraude del IVA y los ataques cibernéticos. La migración de las cuentas y de los datos se efectuó en junio de 2012. Pese a la centralización del sistema de registros, los Estados miembros siguen siendo los únicos responsables de la apertura, gestión y actualización de las cuentas en sus secciones nacionales del Registro de la Unión, sin la intervención del Administrador Central de la Comisión. El Diario de Transacciones de la Unión Europea (DTUE) sirve para controlar, registrar y autorizar todas las operaciones que se producen en el Registro de la Unión a fin de garantizar que todas las transferencias de derechos de emisión se ajusten a las normas del RCDE UE³⁴. Una versión pública del DTUE pone a disposición de los ciudadanos los datos pertinentes del RCDE UE. La administración del Registro (y del anterior sistema de registros nacionales) se rige por Reglamentos de la Comisión³⁵.

34 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/index_en.htm

35 En particular el Reglamento (CE) nº 2216/2004 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2004, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión nº 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 386 de 29.12.2004, p. 1), el Reglamento (UE) nº 920/2010 de la Comisión, de 7 de octubre de 2010, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión nº 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 270 de 14.10.2010, p. 1), el Reglamento (UE) nº 1193/2011 de la Comisión por el que se establece el Registro de la Unión para el período de comercio que comienza el 1 de enero de 2013 y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 2216/2004 y nº 920/2010 de la Comisión por el que se establece el Registro de la Unión para el período que termina el 31 de diciembre de 2012, y el Reglamento (UE) nº 389/2013 de la Comisión por el que se establece el Registro de la Unión para la fase III.

15

La necesidad de mejorar la regulación del mercado de derechos de emisión coincidió con el proceso de revisión del marco para la regulación de los mercados financieros (MiFID/Directiva sobre el abuso de mercado)³⁶, lo cual supuso para la Comisión una oportunidad de considerar la regulación del mercado de derechos de emisión en el contexto de la regulación general de los mercados financieros. Según la evaluación de impacto³⁷ que acompaña a la propuesta de revisión de la Directiva MiFID presentada en octubre de 2011, las dos principales opciones consideradas por la Comisión consistían en crear un régimen adaptado al mercado de derechos de emisión o clasificar los derechos de emisión como instrumentos financieros e incluirlos en el ámbito de aplicación del marco establecido por la Directiva MiFID y el Reglamento sobre el abuso de mercado. La determinación de cuál es la forma de regulación más adecuada para el mercado de emisiones queda fuera del alcance de esta fiscalización. Los derivados sobre derechos de emisión³⁸ que, según las estimaciones de la Comisión, representan más del 90 % de este mercado, son instrumentos financieros y, como tales, ya estaban regulados por la Directiva MiFID y la Directiva sobre el abuso de mercado en las fases I y II del RCDE UE (2005-2012), pero no así el mercado secundario al contado de derechos de emisión. La Comisión propuso en 2011 ampliar y adaptar la Directiva MiFID para que también abarcara dicho mercado clasificando expresamente los derechos de emisión como instrumentos financieros. Esta propuesta se adoptó en 2014³⁹ y también integra los derechos de emisión dentro del ámbito de la Directiva y el Reglamento sobre el abuso de mercado. Las nuevas normas entrarán en vigor a partir de enero de 2017⁴⁰.

16

Entre otras medidas importantes adoptadas por la Comisión para reforzar la integridad y seguridad del RCDE UE cabe destacar las siguientes:

- proporcionar a los Estados miembros la posibilidad de aplicar un mecanismo de inversión del sujeto pasivo para luchar contra el fraude en el IVA (véase el **recuadro 3**);
- medidas de seguridad adicionales en el Registro de la Unión para combatir posibles delitos cibernéticos y el reciclaje internacional de créditos de carbono;
- la incorporación de disposiciones contra el blanqueo de capitales en los Reglamentos del Registro, inspiradas por la Directiva contra el blanqueo de capitales⁴¹;
- establecer normas de conducta y de participación en el mercado primario en el Reglamento sobre las subastas⁴².

17

Estas medidas suponen una mejora significativa de la regulación del mercado de derechos de emisión y, de hecho, en los últimos años han disminuido sensiblemente los incidentes denunciados. Pese a estos esfuerzos, el Tribunal identificó una serie de insuficiencias en la introducción de las medidas y de dificultades pendientes que deben tenerse en cuenta para que el marco sea verdaderamente sólido y que se exponen en los siguientes apartados.

- 36 La Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID) y la Directiva sobre el abuso de mercado constituyen dos pilares fundamentales de la regulación de los mercados financieros. La primera abarca la prestación de servicios de inversión en el ámbito de los instrumentos financieros, y la segunda, el abuso de mercado.
- 37 Documento de trabajo de la Comisión, *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Markets in financial instruments (Recast) and the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on markets in financial instruments* de 20 de octubre de 2011 [SEC(2011) 1226 final].
- 38 Un derivado es un contrato financiero ligado al valor o estado futuro del activo subyacente (p. ej., la evolución de los tipos de interés o del valor de una divisa, o la posible quiebra de un deudor) (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en).
- 39 Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE (DO L 173 de 12.6.2014, p. 349).
- 40 Y a partir de julio de 2016 para el Reglamento sobre abuso de mercado.
- 41 Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo (DO L 309 de 25.11.2005, p. 15). En 2013, la Comisión adoptó propuestas para actualizarla y el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo político al final de 2014.
- 42 Reglamento (UE) n° 1031/2010 de la Comisión, de 12 de noviembre de 2010, sobre el calendario, la gestión y otros aspectos de las subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo a la Directiva 2003/87/CE del Parlamento

El mercado del RCDE sigue presentando riesgo de fraude en el IVA

En su informe general de actividades de 2009, Europol estimaba que las pérdidas por fraudes en el sistema de créditos de carbono (por fraude carrusel del IVA) entre junio de 2008 y diciembre de 2009 ascendían aproximadamente a 5 000 millones de euros. El mercado del RCDE era especialmente vulnerable a este tipo de actividad delictiva comercial transfronteriza. Frente a estos incidentes de fraude, se adoptó una Directiva (2010/23/UE)⁴³ destinada a proporcionar a los Estados miembros la posibilidad de aplicar un mecanismo de inversión del sujeto pasivo para luchar contra el fraude en el IVA haciendo recaer la obligación tributaria sobre la persona a la cual se transfieren los derechos de emisión u otras unidades de cumplimiento. Esta disposición se ha prorrogado hasta diciembre de 2018 (Directiva 2013/43/UE)⁴⁴.

En el momento de la fiscalización, casi una tercera parte de los Estados miembros no había aplicado el mecanismo de inversión del sujeto pasivo a los derechos de emisión. Por tanto, la Unión Europea todavía no ha afrontado plenamente el riesgo de fraude en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) de los derechos de emisión del RCDE UE.

De los cinco Estados miembros visitados por el Tribunal, solo Italia no había aplicado todavía el mecanismo de inversión del sujeto pasivo del IVA en el momento de la fiscalización. La única plataforma de negociación de derechos de emisión de Italia dejó de operar en el mercado de derechos de emisión en diciembre de 2010 por las anomalías detectadas en las fluctuaciones de las negociaciones. Las operaciones de cambio se interrumpieron definitivamente en marzo de 2014. Por supuesto, sigue siendo posible la negociación bilateral de derechos de emisión con cuentas italianas en el Registro del RCDE UE. La autoridad competente y el administrador del registro nacional manifestaron, en el momento de la fiscalización, que existía riesgo significativo de fraude carrusel del IVA en Italia debido a la ausencia del mecanismo de inversión del sujeto pasivo.

43 Directiva 2010/23/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido en lo que respecta a la aplicación optativa y temporal del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude (DO L 72 de 20.3.2010, p. 1).

44 Directiva 2013/43/UE del Consejo, de 22 de julio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido en lo que respecta a la aplicación optativa y temporal del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude (DO L 201 de 26.7.2013, p. 4).

Pese a la clasificación de los derechos de emisión como instrumentos financieros, la fiscalización detectó dificultades pendientes respecto de la regulación y la supervisión del mercado de emisiones

18

El Tribunal examinó cómo abordaba la Comisión en su propuesta de revisión de la Directiva las especificidades del comercio de derechos de emisión, tales como la presencia de negociadores sujetos al régimen en el mercado de emisiones (negociando tanto derechos de emisión al contado como derivados). Se trata de un mercado en gran medida financiero, pero caracterizado por la participación de negociadores sujetos al régimen, por lo que las revisiones de los reglamentos deben examinarse detenidamente. En la propuesta de revisión de la Comisión se preveía eximir a los negociadores sujetos al régimen RCDE UE de la obligación de obtener una autorización de la Directiva MiFID⁴⁵. A juicio del Tribunal, algunos aspectos de la aplicación de la Directiva MiFID al mercado de emisiones suscitan dificultades relativas a su regulación y supervisión que no han sido suficientemente analizadas y que se exponen en apartados siguientes.

19

En el marco de la Directiva MiFID revisada, quedarán dispensados de la autorización los negociadores sujetos al régimen así como otras entidades que negocien con derechos de emisión⁴⁶, y, en particular, los grandes negociadores sujetos al régimen, que con frecuencia cuentan con grandes departamentos de negociación especializados, siempre que negocien por cuenta propia para el RCDE UE⁴⁷. Las entidades pequeñas que negocien derechos de emisión al contado de forma voluntaria por cuenta propia también podrán operar sin la autorización de la Directiva MiFID⁴⁸. El Tribunal considera que existe un riesgo para la integridad del mercado si dichas entidades utilizan abusivamente la excepción prevista por la Directiva MiFID para desarrollar actividades comerciales no previstas en la misma. Por otro lado, el Tribunal detectó el riesgo de que la excepción de la Directiva MiFID para las entidades negociadoras sujetas al régimen pueda ser utilizada abusivamente por interesados que intenten adquirir instalaciones con el objetivo de comprar y vender derechos de emisión al contado sin una autorización de la Directiva MiFID. A juicio del Tribunal, la Comisión no había analizado suficientemente el impacto de los negociadores sujetos al régimen en el mercado de emisiones como para demostrar que los riesgos derivados de la exención de grupos de operadores del mercado no fueran significativos.

Europeo y del Consejo, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad (DO L 302 de 18.11.2010, p. 1).

- 45 Para prestar sus servicios, la empresa de inversión ha de obtener la autorización de la entidad reguladora nacional.
- 46 Por ejemplo, el artículo 2, apartado 1, letra j), inciso i), de la Directiva 2014/65/UE relativo a las personas que negocien por cuenta propia con derechos de emisión o derivados de estos.
- 47 Y cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 1, letra e), de la Directiva 2014/65/UE.
- 48 En un dictamen pericial de 2012 contratado por la Comisión sobre las partes de la Evaluación de impacto de la Directiva MiFID pertinentes para el mercado de emisiones también se hacía referencia a las posibles consecuencias de las excepciones previstas en la Directiva MiFID para operadores del mercado más pequeños, que también pueden haber cometido fraude y supuesto robo de derechos, y que no necesitarán la autorización de la Directiva MiFID aunque los derechos de emisión de carbono se clasificaran como instrumentos financieros.

20

Por otra parte, las operaciones OTC puramente bilaterales, incluido el comercio de derechos de emisión, ejecutadas fuera de las plataformas de negociación reguladas por la Directiva MiFID no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva MiFID revisada. La entrega «física» de derechos de emisión negociados bilateralmente requiere que ambas partes tengan una cuenta en el Registro de la Unión del RCDE UE. Sin embargo, como se expone más adelante en los apartados 37 y 38, estas transacciones «físicas» en el Registro de la Unión no están sujetas a supervisión, por lo que puede haber agentes operando en sectores del mercado cuya visibilidad sea limitada para los reguladores y las autoridades competentes. En consecuencia, la clasificación de los derechos de emisión como instrumentos financieros con arreglo a la Directiva MiFID no colmará este vacío legislativo. Sin embargo, según la Comisión, la negociación bilateral al contado no regulada, relativa a la negociación de derivados, representa un porcentaje reducido (en torno al 1 %) del mercado secundario de emisiones.

21

La Comisión propuso asimismo⁴⁹ una exención, sujeta a un umbral y para los operadores del mercado más pequeños, de la obligación de hacer pública la información privilegiada con arreglo a las normas revisadas sobre abuso de mercado (Directiva y Reglamento sobre el abuso de mercado). En la fiscalización no se halló evidencia de que la Comisión analizara suficientemente la identidad y el comportamiento de estos operadores y la información que poseían, ni tampoco el efecto potencial acumulado en el mercado de emisiones. La importancia de la cuestión depende de la definición de operadores «más pequeños», que en el momento de la fiscalización aún no se había establecido.

Preocupan determinados aspectos de la adecuación del marco de supervisión al mercado de derechos de emisión

22

El RCDE UE, como cualquier mecanismo de mercado, requiere una adecuada supervisión para proteger su integridad (véase asimismo el apartado 12). En este sentido, la Comisión debería celebrar consultas con los reguladores financieros nacionales sobre el funcionamiento del mercado de emisiones, y considerar la cuestión de la cooperación en materia de regulación del mercado de emisiones. Es también importante establecer un sistema cooperación constante y eficaz relativo al funcionamiento del mercado de derechos de emisión dentro de la Comisión Europea, principalmente entre los servicios encargados del RCDE UE y la regulación de los mercados financieros, o sea, la DG Acción por el Clima⁵⁰ y la DG Mercado Interior y Servicios⁵¹.

- 49 Documento de trabajo de la Comisión, *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on insider dealing and market manipulation (market abuse) and the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on criminal sanctions for insider dealing and market manipulation* de 20 de octubre de 2011, SEC(2011) 1217 final.
- 50 Dirección General de la Comisión encargada de Acción por el Clima.
- 51 Dirección General de la Comisión encargada del mercado interior y los servicios. A partir de 2015, la DG Mercado Interior y Servicios se denomina DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales.

23

Pese a su carácter transfronterizo y a la preocupación manifestada sobre el fraude y otras actividades delictivas (véanse asimismo los apartados 13, 14 y el **recuadro 2**), el Tribunal constató la falta de una supervisión del mercado de emisiones a escala de la UE. Los reguladores financieros nacionales solo pueden solicitar a sus administradores nacionales o al administrador central información del Registro de la Unión sobre las transacciones en derechos de emisión mediante procedimientos restringidos definidos en el Reglamento sobre el Registro. No obstante, el Tribunal constató que, en el momento de la fiscalización, raramente se recurría a estas prácticas en los Estados miembros y que, además, el Registro de la Unión no contiene información financiera o relativa a los precios de las transacciones. En consecuencia, los reguladores nacionales no pueden obtener una visión general de las transacciones transfronterizas que consideren sospechosas y cuentan con menos información sobre las que puedan serlo. La Comisión carece de facultades de supervisión en este ámbito (véanse asimismo los apartados 37 y 38). Por este motivo es más importante la cooperación entre los reguladores nacionales para garantizar que la negociación de derechos de emisión se supervisa suficientemente, y que el potencial de abuso se mantiene en niveles mínimos.

24

El Tribunal considera que los reguladores nacionales no disponen de procedimientos integrados para organizar una supervisión específica del mercado de emisiones a escala de la UE, y que persisten serias dudas sobre el marco de supervisión del mercado de emisiones que se aplicará cuando la Directiva MiFID revisada y el Reglamento sobre abuso de mercado entren en vigor⁵². Dentro de la propia Comisión, la cooperación entre la DG Acción por el Clima y la DG Mercado Interior y Servicios se organiza de manera informal y con carácter discrecional, lo cual no facilita suficientemente un enfoque coordinado para supervisar el mercado de emisiones. Los procedimientos formales que existen para la consulta interservicios y la formulación de propuestas legislativas no están concebidos para coordinar la regulación y seguimiento del mercado de emisiones.

Problemas que plantea la definición de derechos de emisión

25

Para su buen funcionamiento, el mercado de emisiones precisa de liquidez suficiente (véase asimismo el apartado 12). En este sentido, el funcionamiento del mercado de emisiones podría mejorar si se tuviera mayor certeza sobre la definición de derechos de emisión en el conjunto de la UE y si estos derechos presentaran un mayor interés comercial para los operadores voluntarios, por ejemplo fomentando la capacidad de crear y proteger derechos reales de garantía seguros y ejecutables⁵³.

52 Un dictamen pericial contratado por la Comisión también identifica las posibles lagunas pendientes del marco para la supervisión de los derechos de emisión, incluso una vez adoptada la nueva reglamentación de los mercados financieros. El hecho de que la supervisión del mercado del carbono vaya a ser compartida por numerosos agentes distintos provoca cierta preocupación por las lagunas pendientes. Dichas lagunas pueden hacer necesarias futuras adaptaciones de los reglamentos en caso de que se perturbe el funcionamiento de los mercados.

53 Los derechos reales de garantía son derechos ejercitables frente a terceros, como las hipotecas u otras cargas jurídicas.

26

La Directiva del RCDE UE no definía la naturaleza jurídica de los derechos de emisión. La descripción de los derechos de emisión como instrumentos fungibles, en soporte electrónico, que podrían comercializarse que figuraba en el Reglamento del Registro de la UE⁵⁴ solo explica algunas de las formas en que estos pueden utilizarse. Además, considerar los derechos de emisión instrumentos financieros solo explica cómo deben ser tratados con arreglo a la legislación en materia de servicios financieros, pero no aclara qué derechos tienen los titulares de los mismos. Los Estados miembros fiscalizados tienen diferentes planteamiento sobre la naturaleza jurídica y el carácter de los derechos de emisión. En Francia y en el Reino Unido, las características de estos derechos son compatibles con los atributos jurídicos de la propiedad y reciben el mismo tratamiento, pero en muchos de los Estados miembros fiscalizados no existe una definición legal de los derechos de emisión.

27

Como consecuencia de la falta de seguridad jurídica en la UE y en los Estados miembros y de las diferencias de enfoque, los problemas jurídicos que van surgiendo se abordan caso por caso, lo cual da pie a un mayor riesgo de divergencia en las definiciones y los tratamientos jurídicos, no solo entre Estados miembros (que en su mayoría todavía tienen que definir los derechos de emisión en sus sistemas jurídicos nacionales), sino también dentro del propio sistema jurídico nacional del Estado miembro. La cuestión de la falta de una definición legal para toda la Unión de los derechos de emisión ya había sido planteada en varios informes de peritos⁵⁵ contratados por la Comisión, aunque esta institución no haya tomado medida alguna para tratar este problema. El Tribunal considera que una mayor claridad en la definición legal de los derechos de

emisión puede ser beneficiosa para el funcionamiento del mercado.

28

Además, aún no está claro, desde el punto de vista jurídico y práctico, si los derechos de emisión pueden utilizarse para respaldar garantías reales, como ocurre con los instrumentos financieros de valor comercial. No existe ninguna disposición expresa sobre la constitución de garantías reales sobre derechos de emisión. Según el Reglamento del Registro de la UE, la solución práctica para constituir garantías reales sobre los derechos de emisión es nombrar «representantes autorizados adicionales»⁵⁶, que deberán autorizar el inicio de transacciones con estos derechos de emisión. Una disposición expresa de la UE en el sentido de que los derechos de emisión pueden justificar la existencia de garantías reales, y un mecanismo de registro para estas garantías incrementaría el valor comercial de los derechos de emisión para los operadores del mercado.

54 Artículo 40, apartado 1, del Reglamento (UE) n° 389/2013 de la Comisión.

55 El Tribunal obtuvo dos dictámenes periciales contratados por la Comisión: uno sobre las referencias de la Evaluación de impacto de la Directiva MiFID al mercado de emisiones (2012) y otro sobre la interacción entre el Registro del RCDE UE y la infraestructura posnegociación (2013). Ambos identificaban riesgos similares a los detectados por el Tribunal.

56 Artículo 21, apartado 3, del Reglamento (UE) n° 1193/2011 de la Comisión, y artículo 23, apartado 3, del Reglamento (UE) n° 389/2013 de la Comisión.

Los sistemas relacionados con el registro de la UE que procesaban información fundamental sobre el RCDE UE presentaban algunas insuficiencias

29

El Registro de la Unión es el sistema electrónico que registra los derechos de emisión y su propiedad y procesa datos del RCDE UE fundamentales para las instalaciones y las entidades negociadoras (véanse asimismo el apartado 13 y el **recuadro 2**). En el Reglamento del Registro se regulan los procedimientos de apertura de cuentas⁵⁷ que son aplicadas por los administradores nacionales. Los procedimientos de apertura de cuentas para operadores voluntarios (p. ej., con fines comerciales o de inversión) son especialmente importantes, ya que definen las condiciones para que las entidades distintas de los negociadores sujetos al régimen puedan abrir una cuenta para negociar derechos de emisión. Además, los negociadores, en cuanto disponen de acceso a una cuenta, pueden iniciar transacciones transfronterizas.

30

Puesto que el Registro de la Unión presenta un perfil de riesgo alto, para gestionarlo es necesario la identificación y el control preciso de las transacciones, y controlar e identificar los titulares y los saldos de las cuentas potencialmente sospechosas. Para contribuir a la integridad del mercado, todos los Estados miembros han de aplicar sistemáticamente procedimientos de

apertura de cuentas rigurosos, y debe llevarse a cabo una supervisión transfronteriza de las transacciones potencialmente sospechosas para hacer posible la disuasión y detección de las actividades fraudulentas o delictivas. En el Reglamento del Registro se han introducido disposiciones para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y se ha especificado cómo deben cooperar los administradores nacionales en estos ámbitos con las autoridades competentes, y en especial las unidades de información financiera y los servicios policiales. Teniendo en cuenta los importantes intereses financieros en juego y los riesgos para la seguridad, el buen funcionamiento del Registro requiere estructuras de gobernanza eficaces, con una adecuada separación de las funciones informáticas y empresariales en la organización interna de la Comisión y recursos suficientes.

31

En el desarrollo de la arquitectura de seguridad del Registro de la Unión también se tuvieron en cuenta incidentes anteriores (véase el apartado 13). El Tribunal constató que, si bien los sistemas y procedimientos de registro habían mejorado con el tiempo, persistían algunas carencias que a continuación se describen.

57 Reglamento (UE) n° 920/2010 de la Comisión.

Los procedimientos de apertura de cuentas no eran suficientemente rigurosos

32

A raíz de una serie de incidentes graves que afectaron a la seguridad del sistema de registros entre 2008 y 2011 (véanse el apartado 13 y el **recuadro 2**), en 2011 se reforzó la seguridad del RCDE UE. Se ampliaron considerablemente las normas relativas a la apertura de cuentas y a la aceptación de representantes autorizados (o sea, los denominados controles de conocimiento de la clientela⁵⁸). En el Reglamento del Registro se establecen normas aplicables a las personas que vayan a abrir una cuenta y que ya sean titulares en el Registro de la Unión y se enumeran los motivos por los cuales los administradores nacionales pueden negarse a abrir una cuenta para participantes voluntarios, especialmente si quien lo solicita está siendo investigado por participación en un fraude relativo a los derechos de emisión o a las unidades de Kioto, blanqueo de capitales, financiación del terrorismo u otros delitos graves para los cuales la cuenta pueda ser instrumental. Además, se ofreció a los Estados miembros la posibilidad de definir unas normas nacionales más detalladas para rechazar la apertura de cuentas en el Registro y se les ha pedido que compartan información sobre sus negativas a abrir cuentas.

33

Pese a que la centralización del sistema del Registro se introdujo en junio de 2012, cuando los registros nacionales se transfirieron al nuevo Registro de la Unión gestionado por la Comisión, la gestión de las cuentas (y el acceso de personas físicas o jurídicas a las cuentas de transacciones de derechos de emisión) corresponde únicamente a los Estados miembros y a sus administradores nacionales. Al igual que ocurría antes de la centralización de los registros nacionales, estos administradores

no pueden acceder a los datos de las secciones del Registro pertenecientes a otros Estados miembros.

34

El Tribunal detectó entre Estados miembros muchas diferencias en los procedimientos, la organización interna y la capacidad administrativa de los controles de conocimiento de la clientela y en la definición de los perfiles de riesgo; en este aspecto, Francia y el Reino Unido constituyen ejemplos de Estados miembros que van más allá de los requisitos mínimos establecidos, pues ambos contaban con procedimientos exhaustivos de evaluación de riesgo y de comprobación de antecedentes.

35

No obstante, pese al refuerzo del procedimiento de apertura de cuentas desde 2011, el Tribunal halló que en la mayoría de los Estados miembros visitados persistían las siguientes insuficiencias:

- no se denegaban las solicitudes de apertura de cuentas⁵⁹, aunque estuviera justificado según los criterios establecidos en el Reglamento del Registro para dicha denegación (véase el apartado 32);
- el intercambio de información sobre solicitudes sospechosas de apertura de cuentas entre los administradores nacionales y la Comisión no era eficaz (p. ej., debido a la ausencia de fundamento jurídico, no existe una lista permanente de las aperturas de cuentas denegadas en toda la UE ya que esta información solo se comparte temporalmente, y las solicitudes que no fueron formalmente denegadas pero sí interrumpidas debido a las sospechas del administrador nacional no se comunicaron a otros Estados miembros como aperturas de cuentas denegadas);

58 Se entiende por «conocimiento de la clientela» el proceso empleado por las instituciones financieras u otras entidades para aplicar medidas de diligencia debida con respecto al cliente (es decir, realizar comprobaciones sobre los clientes para verificar su identidad, la identidad del beneficiario efectivo, comprender la índole de la relación comercial y asegurarse de que se supervisa de manera permanente). Esto es necesario para ajustarse a la legislación sobre diligencia debida y regulación financiera como la de lucha contra el blanqueo de capitales y contra la financiación del terrorismo. (http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 Durante la fiscalización, solo se informó al Tribunal de tres casos como este en Alemania (1) y Francia (2), dos de ellos correspondientes a la fase III.

- en la mayoría de los Estados miembros visitados no se utilizó la opción de elaborar una normativa nacional para regular la apertura de cuentas;
- los procedimientos internos de apertura de cuentas para verificar que se habían recopilado todos los elementos exigidos de las solicitudes de los posibles titulares de cuentas en muchos casos no estaban debidamente documentados ni cumplían el principio de la doble firma (p. ej., Alemania, Italia y Polonia);
- las relaciones formales de las autoridades competentes y los administradores nacionales con las unidades nacionales de información financiera o los servicios policiales todavía no se habían creado ni funcionaban normalmente en el momento de la fiscalización (sobre todo en Italia y en Polonia).

36

Los procedimientos de apertura de cuentas sirven para controlar el acceso al sistema evaluando la integridad de los operadores del mercado. Los países que impongan menos restricciones a las aperturas de cuentas pueden convertirse en el objetivo de individuos con intenciones delictivas. Sin embargo, en cuanto a estos procedimientos, el Reglamento del Registro no otorga a la Comisión (en su función de Administrador Central) competencias para velar por la aplicación coordinada de los sistemas de los Estados miembros.

Supervisión y seguimiento insuficiente de las transacciones en la UE

37

Incidentes delictivos anteriores (véase el apartado 13 y el **recuadro 2**) en el RCDE UE han causado graves perjuicios financieros a Estados miembros y a algunos participantes particulares, además de representar un importante riesgo para la reputación del RCDE UE y de la Comisión Europea, y también se han reflejado en la reserva reiterada por la DG Acción por el Clima en sus informes anuales de actividad de 2012 y 2013 publicados tras la centralización del Registro en 2012 (véase asimismo el apartado 41). Aun cuando la Comisión gestiona el registro de la UE de manera centralizada, carece de facultades jurídicas para supervisar y controlar las transacciones. No existe un seguimiento a escala de la UE de las transacciones del Registro de la Unión potencialmente sospechosas (véase asimismo el apartado 23). Esta situación puede menoscabar la integridad del RCDE UE.

38

Los administradores de los registros de los Estados miembros deben informar a las autoridades nacionales competentes en la lucha contra el blanqueo de capitales (Unidades de Inteligencia Financiera) de las sospechas de blanqueo de capitales u otras actividades delictivas. El Tribunal considera que, para hacerlo de manera eficaz, es necesario crear procedimientos apropiados para vigilar las transacciones potencialmente sospechosas. Desde que se llevó a cabo la centralización del Registro de la Unión en la Comisión en 2012, los Estados miembros ya no disponen de acceso directo a las bases de datos de sus registros nacionales y tienen dificultades para analizar los datos de las transacciones transfronterizas. Algunos Estados miembros⁶⁰ cooperan en casos concretos y desarrollan herramientas comunes al margen del sistema del Registro. Aunque la Comisión gestiona la base de datos centralizada, no puede aprovechar plenamente los datos de que dispone por problemas de protección de datos y confidencialidad. El Tribunal considera que, dado que los Estados miembros y la Comisión se enfrentan a limitaciones técnicas y restricciones por protección de datos, no puede hacerse frente a los riesgos de abuso que ya se hayan manifestado en la realidad.

Los problemas de coordinación interna y la escasez de recursos dificultaron la gestión y el desarrollo del Registro de la Unión

39

Como se expone en el apartado 30, la aplicación eficaz del Registro exige una cuidadosa evaluación de los objetivos y prioridades, y la asignación de recursos suficientes. Además, es necesario introducir los mecanismos necesarios de separación de funciones informáticas y empresariales en el servicio competente de la Comisión.

40

Durante la fase II del RCDE UE, el Tribunal observó que la Comisión había participado activamente en numerosas acciones significativas (véase el apartado 16) destinadas a incrementar la madurez y credibilidad del RCDE UE.

41

No obstante, el Tribunal considera que la estructura organizativa y los recursos disponibles en los servicios de la Comisión no facilitaban suficientemente la gestión y desarrollo del Registro. Según constató, las competencias informáticas y empresariales no estaban adecuadamente definidas ni separadas en los servicios de la DG Acción por el Clima encargados de aplicar el RCDE UE. Las descripciones de funciones del equipo del Registro de dicha dirección general eran genéricas y presentaban solapamientos, y el servicio de auditoría interna de la Comisión ya había formulado recomendaciones de auditoría en este sentido⁶¹. Aunque en el momento de la fiscalización se estaba aplicando un plan de acción sobre estas recomendaciones, es necesario avanzar más para incrementar la eficacia de la gestión y el desarrollo del Registro. En este contexto, el Tribunal también desea señalar las reservas formuladas por la DG Acción por el Clima en sus informes anuales de actividad de 2012 y 2013 sobre las amenazas para la seguridad del Registro de la Unión⁶².

60 Según la Comisión, aproximadamente diez Estados miembros al final de la fiscalización.

61 Las constataciones del Tribunal están respaldadas por un informe interno de la Comisión. Para más información, véase el informe anual de actividad de 2013 de la DG Acción por el Clima, capítulo 2.3 *Assessments of audit results and follow-up of audit recommendations*.

62 Informe anual de actividad de 2013 de la Dirección General de Acción por el Clima, Resumen: la reserva de 2010 por motivos de reputación relativos a una reiterada infracción significativa de la seguridad detectada en los registros nacionales del régimen de comercio de los derechos de emisión de la UE (RCDE UE) formulada en el IAA de 2010, 2011 y 2012 se repite en el IAA de 2013. No se pueden ofrecer garantías razonables de que las actuales medidas de seguridad puedan prevenir satisfactoriamente un futuro ataque. La supresión de la reserva depende de esta garantía de seguridad.

Aplicación del RCDE UE

42

El RCDE UE empezó a aplicarse en 2005, aunque el primer período de compromiso con arreglo al Protocolo de Kioto (el RCDE UE fase II) se desarrolló entre 2008 y 2012. La aplicación del RCDE UE por los Estados miembros debe consistir, entre otras cosas, en la asignación de derechos de emisión a instalaciones; la aplicación de los planes nacionales de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y de la normativa pertinente por parte de los Estados miembros, y los procedimientos de supervisión, comunicación y verificación de las emisiones, incluida la acreditación o reconocimiento de los verificadores en su caso.

43

En el **recuadro 4** se describe el ciclo anual de cumplimiento del RCDE UE en los Estados miembros durante la fase II. En este contexto, la aprobación de los planes de supervisión constituye un control clave, ya que la corrección de los datos y los parámetros empleados reviste gran importancia para comunicar las emisiones. La Directiva del RCDE UE y las Directrices para el seguimiento y la notificación emitidas por la Comisión para la fase II⁶³ describían el contenido de los permisos de emisión, los planes de supervisión, los informes de emisiones y, hasta cierto punto, los informes de verificación, así como los plazos en que debían ser presentados, pero no definían qué controles debían aplicar a estos las autoridades competentes. En la fase III se revisó el marco de control y se introdujeron responsabilidades adicionales de verificación y de acreditación de los verificadores⁶⁴.

44

La Directiva definía la función de la Comisión Europea, que consiste en evaluar los planes nacionales de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, facilitar orientaciones a los Estados miembros, coordinar el intercambio de información entre autoridades competentes y supervisar, hasta cierto punto, la aplicación de los Estados miembros.

45

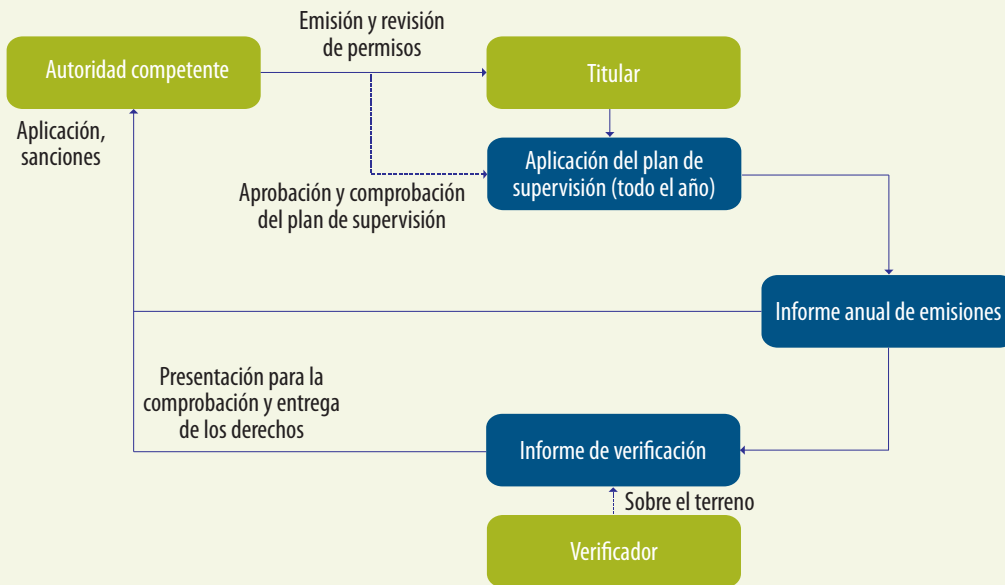
Para velar por la correcta entrega de los derechos de emisión, es necesario contar con regímenes de sanción apropiados que sean eficaces, proporcionales y disuasorios. La Directiva estableció una sanción de «100 euros» por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido por la instalación para la que el titular no haya entregado derechos de emisión durante el año⁶⁵. Se exigía asimismo a los Estados miembros el establecimiento de disposiciones sancionadoras nacionales para otro tipo de infracciones de las normas del RCDE UE.

63 El 18 de julio de 2007, la Comisión adoptó la Decisión de la Comisión 2007/589/CE por la que se establecen directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con la Directiva del RCDE UE, que se aplicaron y actualizaron durante la fase II (2008-2012) (DO L 229 de 31.8.2007, p. 1).

64 Reglamento (UE) nº 600/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, relativo a la verificación de los informes de emisiones de gases de efecto invernadero y de los informes de datos sobre toneladas-kilómetro y a la acreditación de los verificadores de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 181 de 12.7.2012, p. 1).

65 Artículo 16 de la Directiva 2003/87/CE.

Visión general del ciclo de cumplimiento de la fase II del RCDE UE



Autoridad competente: Los Estados miembros asignan a una o varias autoridades competentes (p. ej., regionales) la aplicación de la Directiva del RCDE UE.

Permisos y plan de supervisión: Con arreglo a la Directiva del RCDE y a las Directrices para el seguimiento y la notificación emitidas por la Comisión, la autoridad competente aprueba permisos de emisión de gases de efecto invernadero para las instalaciones de los titulares en los que figura un plan de supervisión que describe las características técnicas de la instalación y el modo en que se supervisarán y comunicarán las emisiones (mediante cálculos o mediciones).

Informe anual de emisiones e informe de verificación: Basándose en la supervisión llevada a cabo durante el año, los titulares elaboran un informe anual de emisiones que es verificado por un verificador independiente contratado por ellos. El verificador comprueba el informe anual de emisiones y emite un informe de verificación que contiene un dictamen de verificación. Estos documentos se envían a la autoridad competente antes del 31 de marzo del año siguiente. El verificador también prepara un informe interno de verificación más detallado que podrá enviar al titular o a la autoridad competente.

Entrega de derechos de emisión: Sobre la base de las cifras del informe anual de emisiones verificado, se entrega el número correcto de derechos de emisión a partir de la cuenta del titular en el Registro antes del 30 de abril del año siguiente.

Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo basado en el marco jurídico y en las directrices para la supervisión y la comunicación.

Los sistemas utilizados por los Estados miembros para registrar y notificar las emisiones durante la fase II del RCDE UE no estaban suficientemente desarrollados

46

Los sistemas de los Estados miembros para registrar y notificar las emisiones consistían en:

- o procedimientos para garantizar que las emisiones de las instalaciones se supervisaban correctamente;
- o procedimientos para garantizar que los informes de emisiones de las instalaciones se verificaban correctamente;

- o procedimientos para garantizar la calidad del trabajo desempeñado por los verificadores;
- o inspecciones de las instalaciones por las autoridades competentes;
- o informes sobre la aplicación del RCDE UE.

47

Dado que el RCDE UE se estableció mediante una Directiva con arreglo al título del Tratado dedicado al Medio ambiente, este ámbito político sigue siendo básicamente competencia de los Estados miembros, por lo que estos pueden aplicar el régimen de diversas maneras, tal y como se ilustra en el **recuadro 5**.

Recuadro 5

Diversidad de modelos de aplicación en los Estados miembros

En Grecia, el RCDE UE se aplica de manera centralizada. La autoridad competente para ello es la oficina de comercio de derechos de emisión de la Dirección General de Medio Ambiente del Ministerio de Medio Ambiente, Energía y Cambio Climático, que se ocupa de la mayoría de los aspectos del ciclo anual de cumplimiento y emite los permisos de emisión, aprueba los planes de supervisión, recaba los informes anuales de emisiones verificadas y comunica al administrador del registro nacional las cifras de emisiones verificadas. Se encarga también de determinar las multas y sanciones.

El enfoque de Italia también es centralizado: la aplicación del RCDE UE corre a cargo de un comité respaldado por la Secretaría Técnica del Ministerio de Medio Ambiente en Roma. Durante la fase II, el comité se encargó de aprobar los permisos del RCDE UE, de supervisar los planes, del ciclo de notificación, y del reconocimiento de los verificadores.

En España la aplicación del RCDE UE se realiza de manera prácticamente descentralizada: las autoridades competentes de las comunidades autónomas aprueban los permisos y los planes de supervisión y también supervisan el ciclo de notificación. La autoridad competente central dependiente del Ministerio de Medio Ambiente coordina la aplicación global del RCDE UE en España y facilita la armonización mediante la formulación de orientaciones y la organización de un comité coordinador específico.

En Alemania, Francia y Polonia, las autoridades competentes regionales o locales normalmente expedían los permisos de emisión y aprobaban y comprobaban los planes de supervisión, mientras que la autoridad nacional competente desempeñaba normalmente un papel importante en la cadena de información sobre las emisiones y coordinaba la aplicación global del RCDE UE.

Insuficiencias y retrasos en los procedimientos de aprobación de los planes de supervisión

48

La aprobación de los planes de supervisión de las instalaciones es fundamental para emitir permisos de emisión para estas y para que la futura notificación de emisiones sea fiable.

49

El Tribunal constató que los procedimientos de aprobación de los planes de supervisión eran insuficientes en la mayoría de los Estados miembros fiscalizados, como se muestra en el **recuadro 6**.

Recuadro 6

Insuficiencias de los procedimientos de aprobación de los planes de supervisión

En Francia no existe una metodología nacional armonizada para analizar, controlar y aprobar los planes de supervisión. Incluso en una misma región pueden variar los enfoques dependiendo del controlador (inspector medioambiental). En Polonia, la fiscalización puso de manifiesto que los controles de los planes de supervisión efectuados por las autoridades competentes locales se limitan a comprobaciones documentales de elementos básicos de los planes y no se llevan a cabo otros controles más detallados en las instalaciones que verifiquen la fiabilidad de los datos presentados y garanticen que los planes de supervisión reflejan de manera precisa la situación de la instalación.

En Alemania, el Tribunal constató que durante la fase II del RCDE UE había diferencias entre los *Bundesländer* en el modo en que se aplicaban las normas para definir una instalación. En la práctica, un determinado emplazamiento de instalación en un *Bundesland* podía recibir un único permiso para todo el emplazamiento y sus instalaciones, mientras que en otro *Bundesländer* el emplazamiento podía dividirse en varias instalaciones con permisos diferentes. El tamaño de una instalación, definido en el permiso, puede haber influido para que la instalación superara o no el umbral de participación en el RCDE UE. Además, durante la primera mitad de la fase II, los *Bundesländer* adoptaron diferentes enfoques para aprobar los planes de supervisión (o «conceptos» como se denominaban en Alemania), de modo que algunos aprobaban la totalidad del plan de supervisión desde el inicio de la fase II y otros solo las divergencias con respecto a las directrices de supervisión. Posteriormente, una sentencia judicial⁶⁶ dictaminó la armonización de las prácticas de aprobación y reconoció la importancia de aprobar un plan de supervisión global por las autoridades competentes para toda la fase II porque reducía el riesgo de notificaciones erróneas de emisiones.

En España, Italia y Grecia, se produjeron retrasos de hasta dos años en la elaboración y aprobación de planes de supervisión para la fase II, tras la adopción de las Directrices para el seguimiento y la notificación de dicha fase en julio de 2007. Según las autoridades competentes, los plazos eran demasiado breves para transponer las nuevas normas a directrices o reglamentaciones nacionales e incorporar el nuevo plan de supervisión a los permisos de emisiones antes del inicio del período de notificación. En algunos casos, los planes de supervisión no se aprobaron formalmente hasta 2010.

⁶⁶ Bundesverwaltungsgericht 7 C 10.09 de 18.2.2010.

Las notificaciones de constataciones de los verificadores no eran claras y el seguimiento de las autoridades resultaba limitado

50

La Directiva del RCDE UE otorga a los Estados miembros la responsabilidad general de garantizar que las emisiones se supervisan en las instalaciones y se verifican de acuerdo con las normas establecidas en la Directiva del RCDE UE y en las directrices facilitadas por la Comisión⁶⁷. Las principales etapas relativas a la supervisión, la comunicación y la verificación en el ciclo anual de cumplimiento del RCDE UE se muestran en el **recuadro 4**, y, en la fase II, se basaban en estas directrices y principios. En este contexto, las comprobaciones de los informes anuales de emisiones verificadas recibidos de los titulares constituyen un elemento decisivo del marco de control en la autoridad competente. Basándose en su examen de la documentación relativa a 150 instalaciones en siete Estados miembros seleccionados, el Tribunal halló muchas diferencias en los enfoques de organización de dichas comprobaciones y en su nivel de eficacia.

51

Durante la fase II del RCDE UE, al no existir un modelo normalizado que estableciera el contenido obligatorio de los informes de verificación ni orientaciones más específicas sobre la naturaleza y el contenido de estos informes, se desarrollaron muchos formatos y enfoques diferentes que no siempre ofrecían una visión clara de las constataciones y conclusiones de las verificaciones.

52

El Tribunal constató que las pruebas disponibles en la autoridad competente sobre la buena ejecución de las verificaciones eran a veces insuficientes o poco claras⁶⁸. Por ejemplo, las descripciones de algunas constataciones derivadas de las verificaciones eran limitadas, y no se realizaba un seguimiento de las constataciones del año anterior ni de los resultados de las medidas correctoras. En la mayoría de los Estados miembros seleccionados, no pudieron obtenerse pruebas de las medidas adoptadas por las autoridades competentes como consecuencia de la reiteración de constataciones tales como la falta de detalle en los cálculos de emisiones, la falta de calibración de los dispositivos de medición o de pesaje con la frecuencia necesaria o la falta de utilización de laboratorios con la acreditación adecuada. El Tribunal encontró casos en la mayoría de los Estados miembros en los que las constataciones de los verificadores se repetían cada año sin información adecuada sobre los motivos, los antecedentes o el seguimiento. Sin embargo, el Tribunal también identificó muchos casos en la mayoría de los Estados miembros en los que los verificadores no notificaban ninguna constatación pese a la complejidad y las dimensiones de cada una de las instalaciones o el nivel relativamente bajo de experiencia en la supervisión y notificación de emisiones con arreglo al RCDE UE. En el **recuadro 7** se ofrecen más detalles sobre estas constataciones.

67 Decisión 2007/589/CE.

68 El Tribunal también constató que ninguno de los Estados miembros seleccionados utilizaba la posibilidad —brindada por las directrices— de que las autoridades competentes evaluaran el trabajo de los verificadores solicitándoles sus informes de verificación internos para revisarlos (para más información, véanse los apartados 53 a 57).

Ejemplos de falta de coherencia en la notificación de constataciones de las verificaciones

Alemania aplicaba para presentar los informes anuales de emisiones verificadas un sistema electrónico muy automatizado y normalizado que proporcionaba una visión clara de los resultados del trabajo de verificación y de la opinión real del verificador sobre las cifras de las emisiones, pero no informaba con suficiente detalle sobre la metodología empleada y el trabajo desempeñado por los verificadores. Además, los formularios carecían de campos de texto específicos en la sección de los verificadores para que estos consignaran sus recomendaciones para mejorar o su seguimiento específico de las constataciones y comentarios del año anterior.

En Francia, la autoridad competente recibió una declaración de fiabilidad razonable en el informe anual de emisiones de los verificadores. En estas declaraciones, los verificadores consignan sus comentarios y los casos de no conformidad. Sin embargo, en la fiscalización se observó que algunos verificadores nunca notificaban incidencias en sus declaraciones aunque sus informes internos de verificación contuvieran constataciones, y que el contenido de la declaración de fiabilidad variaba entre verificadores.

La legislación nacional italiana prevé el uso de modelos específicos de informe para los verificadores, y en la cadena de información se alcanza un elevado nivel de normalización, aunque el Tribunal advirtió que, en la mayoría de los casos, los verificadores no notificaban constataciones, lo cual contrastaba con el caso del Reino Unido, donde en la mayoría de los casos sí lo hacían.

En un caso de Italia, un verificador notificó numerosas constataciones durante los primeros tres años. La documentación no mostraba si todos los problemas se habían resuelto ni de qué modo ni tampoco si había sido con la intervención de la autoridad competente. No obstante, en 2011, el titular contrató a un nuevo verificador que no notificó ninguna constatación sobre dicho año.

En Polonia, la autoridad competente utiliza una base de datos electrónica para hacer verificaciones cruzadas de las emisiones declaradas, pero no lleva a cabo un seguimiento de las constataciones que pueda haber en los dictámenes de los verificadores.

No se controló suficientemente la calidad del trabajo realizado por los verificadores

53

La Directiva del RCDE UE y las directrices de supervisión y notificación asociadas en la fase II no introdujeron requisitos claros de acreditación para los verificadores independientes ni para el control de la calidad de su trabajo. La Directiva especificaba los requisitos mínimos de competencia del verificador, y las Directrices para el seguimiento y la notificación definían «verificador» y «acreditación» y exigían a los Estados miembros que tuvieran en cuenta las orientaciones respectivas emitidas por Cooperación Europea para la Acreditación (EA)⁶⁹. Las Directrices para el seguimiento y la notificación también establecían la posibilidad de que las autoridades competentes y los organismos de acreditación evaluaran el informe de verificación interno del verificador⁷⁰. Los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación en estos ámbitos que no favorece la aplicación eficaz de las directrices. Por tanto, los titulares de la UE tenían que acatar distintas exigencias, y se obtenían menos garantías de las actividades de verificación.

54

Todos los Estados miembros seleccionados para la fiscalización utilizaban alguna forma de acreditación o reconocimiento de los verificadores con objeto de crear grupos de verificadores autorizados que pudieran ser contratados por los titulares. En Italia, el reconocimiento de los verificadores corría a cargo de la autoridad nacional competente, la cual estableció una lista de veintitrés verificadores reconocidos para el RCDE UE en Italia, pero no llevó a cabo controles de calidad periódicos ni supervisó su trabajo. Este modelo dejó de aplicarse en la fase III. En otros Estados miembros fiscalizados, la acreditación o reconocimiento

la otorgaba un organismo de acreditación o reconocimiento ya existente.

55

El Tribunal constató que las autoridades competentes de los Estados miembros seleccionados dependían en gran medida del trabajo efectuado por los verificadores para obtener garantías sobre los informes anuales de emisiones, pero ninguna de ellas practicó controles específicos de la calidad y el contenido de los informes de verificación y documentos relacionados, pues consideraban que esto correspondía a los organismos de acreditación. Asimismo, ninguno de los Estados miembros seleccionados aprovechó la posibilidad brindada por las directrices de solicitar a los verificadores los informes internos de verificación⁷¹ y usarlos para evaluar su trabajo.

56

Por otra parte, en tres (Alemania, Polonia, Reino Unido) de los cinco Estados miembros visitados, donde los verificadores recibían su acreditación de un organismo independiente, existía falta de coordinación o de intercambio periódico de información entre las autoridades competentes y los organismos de acreditación sobre la exhaustividad y la calidad de los informes de verificación y de la garantía que podía obtenerse de ellos. El Tribunal señala que solo las autoridades competentes tenían acceso pleno y directo a los informes anuales de emisiones verificadas que les presentaban, y considera que las constataciones antes expuestas se debían en parte a la falta de disposiciones relativas a las actividades de acreditación y de control (de calidad) en el marco del RCDE UE y al hecho de que las autoridades competentes no estuvieran obligadas a revisar el trabajo efectuado por los verificadores durante la fase II del RCDE UE.

69 La Cooperación Europea para la Acreditación o EA es una asociación de organismos nacionales de acreditación europeos oficialmente reconocida por sus Gobiernos nacionales que evalúa y verifica —conforme a normas internacionales— a las organizaciones que llevan a cabo servicios de evaluación tales como certificación, verificación, inspección, ensayo y calibración (también denominados servicios de evaluación de la conformidad) (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Decisión 2007/589/CE de la Comisión, sección 10, apartado 4, párrafo 2, letra d), véase asimismo el **recuadro 4**.

71 Para más información general, véase el **recuadro 4**.

Observaciones

57

Tampoco ningún Estado miembro aplicaba una política de rotación que reforzara la independencia e imparcialidad de los verificadores. En Francia y Polonia, el Tribunal identificó casos en los que los verificadores no solo se ocupaban de la verificación de los informes de emisiones, sino que también elaboraban el plan de supervisión para la misma instalación u otras actividades relacionadas (como inspecciones de instalaciones para la autoridad competente) que pudieran suscitar conflictos de intereses.

Las inspecciones sobre el terreno de instalaciones fueron muy limitadas

58

La Directiva del RCDE UE y las Directrices para el seguimiento y la notificación no definen qué controles han de realizar en las instalaciones las autoridades competentes y, en particular, no se exigía a estas que realizaran inspecciones sobre el terreno de las instalaciones a fin de evaluar la aplicación del plan de supervisión o la fiabilidad de los informes de emisiones verificadas.

59

El Tribunal constató en los Estados miembros visitados, salvo en el Reino Unido, que las autoridades competentes no efectuaron visitas sobre el terreno en el contexto del RCDE UE. Las visitas de otro tipo solían correr a cargo de organismos estatales, como las relacionadas con los permisos del PCIC⁷² o la legislación en materia de residuos y de medio ambiente, a las que se atribuía mayor prioridad (por ejemplo, en Alemania, Francia y Polonia) pero no abordaban directamente cuestiones del RCDE UE. En Alemania y en España, el Tribunal constató algunos casos en los que las autoridades regionales competentes acompañaban

a los verificadores sobre el terreno y en casos concretos.

60

No pudieron obtenerse estadísticas centralizadas de las inspecciones del RCDE UE en ninguno de los Estados miembros seleccionados, salvo en el Reino Unido, donde el número de visitas disminuyó gradualmente⁷³ hacia el final de la fase II.

Se observaron insuficiencias de notificación en la aplicación del RCDE UE por los Estados miembros

61

Los Estados miembros tienen una obligación de notificación anual con arreglo al artículo 21 de la Directiva del RCDE UE y deben presentar a la Comisión sus informes especiales relativos a aspectos importantes de la aplicación de la Directiva. A juicio del Tribunal, independientemente de esta obligación de notificación anual, los Estados miembros deberían informar al público en general de la aplicación nacional del RCDE UE y de sus resultados.

62

El Tribunal constató que Italia no preparó ni presentó a la Comisión los informes exigidos por el artículo 21 correspondientes a 2010, 2011 y 2012, y que Francia no elaboró el informe de 2012 hasta que el Tribunal lo solicitó.

72 Prevención y control integrados de la contaminación (hasta 2013), basado en la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación (DO L 24 de 29.1.2008, p. 8) sustituida por la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17).

73 En el Reino Unido disminuyó el porcentaje de inspecciones de instalaciones, pasando de alrededor de un 5 % al inicio de la fase II en 2008, a aproximadamente un 1 % al final de dicha fase en 2012.

63

Respecto de otros tipos de notificación para informar al público de la aplicación nacional del RCDE UE, Alemania y España elaboraron amplios informes anuales sobre el RCDE UE con análisis sectoriales y de tendencias de las emisiones y cifras de cumplimiento. Grecia, Francia e Italia, en cambio, publicaron escasa información específica sobre la aplicación nacional y los resultados del RCDE UE. El Reino Unido no elaboró un informe anual nacional sobre el RCDE UE hasta 2010.

Carencias en la orientación facilitada por la Comisión y en su seguimiento de la aplicación de los Estados miembros de la fase II del RCDE UE

64

En la fase II, las responsabilidades de la Comisión⁷⁴ consistían, entre otras cosas, en evaluar las normas de asignación establecidas en el PNA de cada Estado miembro, en formular orientaciones para los Estados miembros y en supervisar la aplicación de la política. Estas obligaciones de la Comisión tienen como principal objetivo garantizar que el RCDE UE funciona correctamente como sistema de ámbito europeo, que se evitan las distorsiones de la competencia y que otros problemas causados por la falta de armonización no influyen negativamente en el funcionamiento del RCDE UE como instrumento basado en el mercado para lograr reducciones de emisiones de la manera más rentable. A fin de reforzar la confianza de los operadores en el adecuado funcionamiento del RCDE UE convendría difundir periódicamente información detallada y pertinente sobre la aplicación y funcionamiento global del sistema, especialmente cuando se aplica de manera descentralizada.

Insuficiente transparencia de la evaluación realizada por la Comisión de los PNA de la fase II

65

En las fases I y II del RCDE UE, los Estados miembros elaboraban planes nacionales de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (PNA) en los que declaraban la cantidad total de derechos que pensaban asignar a los titulares. La Comisión elaboró orientaciones específicas a este respecto⁷⁵ en las que figuraban descripciones de los principales criterios que marcan las tendencias de las emisiones, como el crecimiento del PIB y la intensidad de emisiones de CO₂, así como las maneras de valorar el potencial de reducción de los Estados miembros. Sobre la base de dicho potencial y de las emisiones de un año de base adecuado, podía calcularse un límite indicativo.

66

Después de aprobar el primer grupo de diez PNA de la fase II, la Comisión publicó una comunicación⁷⁶ en 2006 en la que explicaba que utilizaba la metodología presentada en el documento *European Energy and Transport Trends to 2030 – update 2005*⁷⁷ como base para las cifras de intensidad de emisiones de CO₂ y de crecimiento económico necesarias para calcular los límites de emisión. Los resultados de este informe se obtuvieron a partir del modelo PRIMES⁷⁸, desarrollado por la Universidad de Atenas. Sin embargo, este método de evaluación no se comunicó previamente (o sea, en las directrices de los PNA) a los Estados miembros.

74 Artículos 9, 14, 19, 20, 21 y 30 de la Directiva del RCDE UE.

75 COM(2005) 703 final de 22 de diciembre de 2005.

76 COM(2006) 725 final de 29 de noviembre de 2006.

77 Elaborado por la Dirección General de Energía y Transportes de la Comisión, basándose en el modelo PRIMES.

78 *European Energy and Transport Trends to 2030 – update 2005*, elaborado por el Instituto de Comunicación y Sistemas Informáticos de la Universidad Politécnica Nacional de Atenas (ICCS-NTUA) (Grecia) para la Comisión. El modelo PRIMES es un modelo de uso general, está concebido para proyecciones sobre la evolución futura, elaboración de hipótesis de trabajo y análisis de los efectos de la actuación política, y tiene en cuenta las tecnologías de demanda y suministro de energía y las de reducción de la contaminación. El sistema refleja consideraciones sobre la economía de mercado, la estructura industrial, y las políticas y reglamentaciones sobre energía y medio ambiente, concebidas para influir en el comportamiento en los mercados de los agentes del sistema energético. (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf).

67

El Tribunal constató que la Comisión no había actuado con transparencia al adoptar la decisión de usar el modelo PRIMES como base para el cálculo de los límites de la fase II, y de tomar 2005 como año de referencia para estos cálculos, ya que los Estados miembros habían desarrollado sus PNA basándose en las directrices existentes, que no mencionaban el modelo PRIMES. Esto ha ocasionado importantes inconvenientes a los Estados miembros (que tuvieron que rehacer sus PNA a partir de nuevos criterios) y ha dado lugar además a falta de transparencia en la preparación y evaluación de los PNA de la fase II.

68

Por otra parte, para examinar si los PNA de la fase II se habían evaluado de forma coherente y equitativa, y con el mismo detalle, el Tribunal pidió a la Comisión que facilitara sus documentos internos y de trabajo relativos a la evaluación de los PNA de la fase II.

69

Como el período de conservación de estos documentos había vencido, los servicios de la Comisión solo pudieron facilitar el modelo de lista de control que empleaba y dos listas de control cumplimentadas por dos Estados miembros, pero ninguna de los restantes Estados miembros. A falta de esta documentación, el Tribunal no pudo concluir que el trabajo llevado a cabo por la Comisión para evaluar los PNA tuviera el mismo detalle y fuera igualmente exhaustivo en todos los Estados miembros seleccionados.

La Comisión no publicó los informes anuales de ejecución exigidos en virtud de la Directiva del RCDE UE**70**

El artículo 21 de la Directiva del RCDE UE exige que los Estados miembros presenten cada año a la Comisión un informe sobre la aplicación de la Directiva (véanse asimismo los apartados 61 y 62). Basándose en los informes presentados cada año por los Estados miembros, la Comisión ha de publicar un informe anual consolidado sobre la ejecución de la Directiva del RCDE UE dentro de los tres meses siguientes a la recepción de los informes de los Estados miembros. Para publicar este informe, la Comisión tendrá que supervisar la puntual presentación de los informes de los Estados miembros en los que se basa el informe consolidado y desarrollará métodos para consolidar y aprovechar la información transmitida en estos informes.

71

El Tribunal observó que la Comisión no publicó este informe anual de ejecución durante la fase II del RCDE UE, lo cual significa que, en dicha fase, la Comisión no facilitó información completa sobre el grado de ejecución del RCDE UE en todos los Estados miembros.

72

Asimismo, el Tribunal constató que los servicios de la Comisión no supervisaban adecuadamente la presentación puntual y completa de los informes anuales de ejecución de los Estados miembros, ni llevaban un registro consolidado de la información recibida. La Comisión no aprovechó sistemáticamente esta fuente de información sobre la ejecución del RCDE UE.

Seguimiento limitado por la Comisión de la ejecución del RCDE UE en los Estados miembros

73

Es fundamental que los Estados miembros dispongan de un régimen de comercio de derechos de emisión más armonizado para aprovechar mejor los beneficios del comercio de derechos y evitar distorsiones en el mercado interior⁷⁹. Los Estados miembros, en virtud de la Directiva, financian y aplican en gran medida el RCDE UE, y el Tribunal reconoce los limitados medios con que cuenta la Comisión para implantar la armonización. Sin embargo, con respecto a la fase II del RCDE UE, la Directiva preveía que la Comisión asumiera obligaciones específicas de orientación, seguimiento y aplicación. Para averiguar los ámbitos que requieren una mayor armonización, la Comisión debería supervisar adecuadamente la aplicación de los Estados miembros.

74

El Tribunal constató que en ámbitos en los que la Comisión buscaba activamente armonización, por ejemplo, mediante la adopción de directrices⁸⁰, solo se obtuvieron resultados hasta cierto punto; en cambio, cuando la Comisión no adoptó directrices detalladas, quedaron sin armonizar aspectos clave de la aplicación, como la apertura de cuentas (véanse los apartados 32 a 36), el análisis de las transacciones (véanse los apartados 37 y 38), la verificación y la acreditación (véanse los apartados 50 a 57), los marcos de control, y los regímenes sancionadores (véanse los apartados 80 a 85).

75

Una consecuencia de la diversidad de los enfoques de aplicación adoptados por los Estados miembros es que los titulares y otros operadores del mercado de cada uno de ellos tendrán que cumplir diferentes requisitos y normas (relativos, por ejemplo, a la naturaleza jurídica de los derechos de emisión, a la aplicación de las sanciones y al régimen de seguimiento y verificación) además de los definidos específicamente en la legislación o las directrices de la UE.

79 Considerando 8 de la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO L 140 de 5.6.2009, p. 63).

80 Por ejemplo, las Directrices para el seguimiento y la notificación de las fases I y II.

76

Una manera de apreciar el grado de armonización entre Estados miembros y de imponer la aplicación de prácticas armonizadas es la realización de inspecciones sobre el terreno. El Tribunal reconoce que la Comisión no tienen un mandato claro para practicar inspecciones en los Estados miembros, pero constató que tampoco hay pruebas de que la Comisión supervisara y evaluara debidamente los riesgos (como el de distorsión de la competencia) ni el impacto potencial de prácticas de aplicación divergentes en el funcionamiento eficaz y la integridad del RCDE UE. Aunque los problemas de falta de armonización podrían considerarse consecuencia de la aplicación del RCDE UE con arreglo a una Directiva, el Tribunal considera que la supervisión por la Comisión del nivel de armonización de la aplicación en los Estados miembros fue limitada durante la fase II del RCDE UE.

El intercambio de información sobre la aplicación del RCDE UE entre las autoridades competentes de los Estados miembros organizado por la Comisión estuvo limitado por la escasa participación

77

Con arreglo a la Directiva del RCDE UE, la Comisión ha de organizar un intercambio de información entre las autoridades competentes de los Estados miembros sobre la evolución de las cuestiones relativas a la asignación, la utilización de URE⁸¹ y RCE en el régimen comunitario, el funcionamiento de los registros, el seguimiento, la notificación, la verificación, la acreditación, la tecnología de la información y el cumplimiento de la presente Directiva.

78

En 2009, se creó un Foro de cumplimiento para instaurar una plataforma en la que las autoridades competentes de los Estados miembros pudieran intercambiar información sobre su aplicación del RCDE UE. El objetivo del foro era abarcar el adecuado funcionamiento de los procedimientos en la cadena de cumplimiento del RCDE UE; ayudar a los Estados miembros en la aplicación de los requisitos y los procedimientos de cumplimiento del RCDE UE, y promover la cooperación estrecha y eficaz entre las autoridades competentes en los Estados miembros. El Foro de cumplimiento fue uno de los principales mecanismos utilizados por la Comisión para garantizar el intercambio eficaz de la información del RCDE UE, indispensable para compartir las mejores prácticas y mejorar la gestión del RCDE UE.

79

Durante la fase II del RCDE UE, el Foro de cumplimiento dirigió cuatro grupos de trabajo, y la información debatida y desarrollada se presentó mediante un mecanismo basado en Internet al que podían acceder todas las autoridades competentes. Sobre la base de las actas de las reuniones de estos grupos de trabajo y de las entrevistas con las autoridades competentes, el Tribunal constató que, pese a la importancia del papel desempeñado por el Foro, la asistencia de los Estados miembros era baja (con una presencia media de menos de seis autoridades competentes por sesión) y solo un número muy limitado de autoridades competentes (casi siempre las mismas) participaban regularmente en las reuniones de los grupos de trabajo. De este modo quedaban mermadas las posibilidades de compartir información entre autoridades competentes, elemento indispensable para garantizar el cumplimiento de los objetivos del RCDE UE.

81 Las URE son unidades de reducción de emisiones generadas a partir de proyectos de aplicación conjunta (AC) para reducir emisiones, y las RCE son reducciones certificadas de emisiones obtenidas de proyectos del mecanismo de desarrollo limpio (MDL).

Se hallaron algunas insuficiencias en la aplicación nacional del régimen sancionador del RCDE UE y en las prácticas de entrega de créditos de proyectos internacionales

80

Con arreglo a la Directiva del RCDE UE, los Estados miembros establecen y aplican normas nacionales sobre las sanciones aplicables a las infracciones de la normativa del RCDE UE. La Directiva del RCDE UE prevé asimismo una sanción específica para toda la UE por exceso de emisiones, sin perjuicio de otras sanciones adicionales que determine el Estado miembro. La sanción asciende a 100 euros por tonelada de dióxido de carbono equivalente por el que el titular no haya entregado derechos de emisión. Esta sanción, al exceder con mucho el precio de mercado de los derechos de emisión, actúa como un incentivo eficaz para que las instalaciones se ajusten al límite y entreguen suficientes derechos de emisión. El Tribunal observa que, respecto de la obligación de que las instalaciones entreguen en toda la UE el número exigido de derechos en el plazo de entrega de abril de cada año, el RCDE UE tiene un elevado índice de cumplimiento (99 % según la información pública disponible en el DTUE). La Comisión no puede aplicar sanciones, ya que esto es prerrogativa del Estado miembro.

La amplia variedad de disposiciones sancionadoras nacionales en los distintos Estados miembros no garantiza la igualdad de condiciones entre los titulares

81

El Tribunal constató que, en sus normativas nacionales respectivas, los Estados miembros habían definido diferentes tipos de infracciones que podían identificarse y después castigarse mediante sanciones u otras medidas (p. ej., revocación o suspensión temporal de un permiso), además de la sanción de «100 euros» prevista en la Directiva. En el **cuadro** se muestra una lista no exhaustiva de infracciones nacionales y de sus correspondientes sanciones en algunos de los Estados miembros fiscalizados:

82

Los tipos de infracciones que pueden ser sancionados, y los importes correspondientes de las sanciones o penas varían ampliamente entre los Estados miembros. El Tribunal considera que estas prácticas no armonizadas afectan potencialmente a la igualdad de condiciones de los operadores.

Lista no exhaustiva de infracciones nacionales y sus correspondientes sanciones en algunos de los Estados miembros fiscalizados

Estado miembro	Infracciones (no exhaustivo)	Multas en euros (libras en el Reino Unido) Mínimo-máximo	Meses de reclusión Mínimo-máximo
Alemania	Funcionamiento sin permiso. Incumplimiento de la obligación de notificar cambios en la instalación. Otros (5).	5 - 50 000	s.o.
España	Funcionamiento sin permiso. Incumplimiento de la obligación de notificar cambios en las características, el funcionamiento o el tamaño de la instalación que repercutan significativamente en las emisiones o que requieran cambios en el seguimiento. No presentar el informe de emisiones anual verificado. Ocultar o desvirtuar intencionalmente la información en la solicitud de derechos. Impedir al verificador el acceso a la instalación.	50 001 - 2 000 000	s.o.
	Incumplimiento de la obligación de notificar cambios en la identidad o el domicilio del titular.	10 001 - 50 000	s.o.
Francia	Funcionamiento sin permiso.	0 - 150 000	0 - 24
	Incumplimiento de las obligaciones de seguimiento e información. Incumplimiento de la obligación de notificar cambios en la instalación.	0 - 75 000	0 - 6
Italia (2010)	Funcionamiento sin permiso.	25 000 - 250 000	s.o.
	No declarar los datos históricos.	2 500 - 25 000	
	No notificar el cierre de una instalación.	1 000 - 100 000	
Reino Unido	Funcionamiento sin permiso. Incumplimientos de las obligaciones de seguimiento e información. Incumplimiento de la obligación de notificar cambios en la instalación. Otros delitos tales como el suministro de información falsa o engañosa.	0	Tras sentencia condenatoria de 5 000 y en procedimiento con escrito de acusación formal. 0 - 24

Fuente: Información obtenida de los informes del artículo 21 del Estado miembro correspondiente relativos a la fase II.

Faltaba información consolidada sobre la imposición de sanciones por los Estados miembros

83

En la mayoría de los Estados miembros fiscalizados, salvo en Alemania y en el Reino Unido, no se disponía de información actualizada sobre el estado de ejecución o los resultados de las sanciones aplicadas en toda la UE y de las sanciones nacionales suplementarias. La información sobre el número de estos procedimientos iniciados durante la fase II y aplicados satisfactoriamente (o sea, con el pago confirmado) era incompleta. El Tribunal observó que los Estados miembros afrontaban con frecuencia limitaciones en su propio entorno legal y administrativo para la aplicación satisfactoria de las sanciones del RCDE UE. Las autoridades competentes no estaban facultadas para imponer por sí mismas las sanciones (p. ej., Italia) o bien tenían que esperar al resultado de largos procedimientos y recursos judiciales (p. ej., en Alemania). Esta situación podría haber disuadido a las autoridades competentes de iniciar nuevos procedimientos sancionadores. Además, la falta de una notificación exhaustiva de la aplicación de las sanciones no refuerza el efecto disuasorio de este tipo de sistemas.

84

El Tribunal constató asimismo que la Comisión, para supervisar la aplicación del RCDE UE, no mantiene una visión de conjunto específica del RCDE UE de las sanciones nacionales y no recaba estadísticas sobre la aplicación de las sanciones en toda la UE.

85

En conjunto, el Tribunal no pudo evaluar la aplicación de los procedimientos sancionadores por los Estados miembros debido a la falta de información consolidada tanto en la UE como en los Estados miembros.

Problemas específicos en la entrega de créditos de proyectos internacionales

86

Los límites porcentuales para el uso o entrega de créditos de proyectos internacionales de la Aplicación conjunta (AC - URE) y del Mecanismo de desarrollo limpio (MDL - RCE) (para más información, véase la *parte I del anexo*) variaban entre los Estados miembros, pero se establecían en los respectivos planes nacionales de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para la fase II. El hecho de que las autoridades nacionales competentes permitan a determinados titulares sobrepasar el límite de entrega de créditos internacionales para sus instalaciones puede afectar a la igualdad de oportunidades entre titulares. En el 6 %⁸² de los 150 casos examinados por el Tribunal, los titulares sobrepasaron los límites porcentuales nacionales de entrega de créditos de proyectos internacionales. En el *recuadro 8* se explican con más detalle algunos casos:

82 Francia (cinco casos), Grecia (tres casos) y el Reino Unido (un caso). Para los titulares era interesante desde el punto de vista económico entregar los créditos de proyectos del Protocolo de Kioto en lugar de los derechos de emisión general de la Unión Europea, especialmente hacia el final de la fase II, cuando estos últimos eran mucho más baratos. En la fase III se restringió el uso de estos créditos de proyectos con arreglo al RCDE UE, por lo que su uso por los titulares aumentó de manera exponencial hacia el final de la fase II (véase el *gráfico del anexo*).

Exceso en la entrega de créditos internacionales

En la fase II, el límite de entrega de créditos de proyectos internacionales se expresaba como porcentaje de la asignación total por instalación.

En Francia no se reflejó en el DTUE el incremento de la asignación de derechos de emisión a raíz del crecimiento de la producción en cinco instalaciones de las veinte examinadas en los años 2008-2010. Con el incremento de la asignación también aumentó el número absoluto de créditos internacionales que podían entregarse, y el titular aprovechó esta oportunidad y entregó más créditos internacionales. Sin embargo, como el Estado miembro no había notificado a la Comisión los incrementos en la producción y las consiguientes asignaciones a partir de la reserva nacional de nuevos entrantes, según el cálculo del Tribunal, basado en los datos del DTUE, los créditos internacionales entregados excedían el 13,5 %, que era el límite en Francia.

En el Reino Unido, el Tribunal halló un caso en que se había excedido el límite de entrega de créditos de proyectos internacionales. Un titular cerró una de sus instalaciones (que ya había recibido una asignación) y obtuvo permiso de las autoridades competentes para conservar todos los derechos de emisión asignados a la instalación cerrada y transferirlos con el correspondiente límite créditos de proyectos (o sea, el 8 %) a otra de sus instalaciones. El Tribunal calculó que la instalación que recibió los derechos de emisión transferidos entregó más del 8 % permitido de sus derechos de emisión asignados en créditos de proyectos. El Tribunal constató que el titular solo había mantenido parcialmente la capacidad de la instalación cerrada y la había transferido a la instalación que le quedaba. Al recibir permiso para entregar créditos de proyectos por la cantidad total de derechos de emisión asignados, excedió el límite. El Tribunal constató que esta práctica podía dar lugar a diferencias de trato de titulares del mismo sector.

87

El RCDE UE es un pilar esencial de la política de la Unión Europea para la lucha contra el cambio climático y a menudo se cita como referente de la nueva política de cambio climático y del régimen de comercio de derechos de emisión en todo el mundo. Este régimen innovador, introducido en 2005, ha mejorado gradualmente y actualmente se encuentra en su tercera fase de aplicación. En Europa, el objetivo del RCDE UE como mecanismo de mercado no se limita a la reducción de las emisiones con arreglo a un límite determinado, sino también al establecimiento de un mecanismo de fijación de precios del carbono. El hecho de fijar un precio lo bastante alto promueve la inversión en tecnologías de bajas emisiones⁸³. Para que el RCDE UE funcione según lo previsto también es necesario que la integridad del sistema esté garantizada y que el régimen se aplique correctamente. Incidentes anteriores como el presunto robo de derechos de emisión y el fraude de carrusel del IVA vienen a corroborar la necesidad de vigilancia.

88

Por consiguiente, en la fiscalización se evaluó si el RCDE UE estaba adecuadamente gestionado examinando si el marco creado para proteger su integridad es suficientemente sólido para permitir su buen funcionamiento y si el RCDE UE se había aplicado correctamente en la fase II.

89

En general, el Tribunal llegó a la conclusión de que la gestión del RCDE UE por la Comisión y los Estados miembros no era adecuada en todos los aspectos, pues estaba lastrada por ciertos problemas de solidez del marco de protección de su integridad, y por insuficiencias significativas en la aplicación de la fase II del RCDE UE.

90

Aunque se han registrado mejoras significativas en el marco de protección de la integridad del mercado (apartados 14 a 17), especialmente gracias a la inclusión de la mayor parte del mercado secundario de derechos de emisión en virtud de los regímenes de la Directiva MiFID y de la Directiva sobre el abuso de mercado, es necesario resolver una serie de insuficiencias para que el marco sea suficientemente sólido, y para impulsar la confianza de los inversores y potenciar el RCDE UE como instrumento de la política medioambiental.

91

En la fiscalización se constató que quedan problemas pendientes en la regulación y supervisión del mercado de emisiones que afectan a los negociadores sujetos al régimen, las operaciones OTC bilaterales al contado y a los operadores del mercado más pequeños (apartados 18 a 21), pese a la clasificación de los derechos de emisión como instrumentos financieros. Aunque el Registro fue centralizado en 2012, no existe una supervisión del mercado de emisiones a escala de la UE y los procedimientos de cooperación en los que participan reguladores financieros nacionales y la Comisión no están suficientemente claros (apartados 22 a 24). Por tanto, existe el riesgo de que las distorsiones o anomalías del mercado con posibles consecuencias graves no se gestionen adecuadamente.

83 Ficha informativa - Comisión Europea, Acción por el Clima, «El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (ETS)». Véase en: http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 1

La Comisión debe resolver las dificultades pendientes de regulación y supervisión del mercado de emisiones para seguir mejorando la integridad de este. Para ello, es necesario que:

- a) en el contexto de la próxima revisión pertinente de la legislación derivada de la Directiva MiFID revisada y del Reglamento sobre abuso de mercado, analice los riesgos potenciales ligados a las exenciones reglamentarias para los negociadores sujetos al régimen y los operadores del mercado de emisiones más pequeños y determine si es necesario adoptar medidas para afrontarlos;
- b) garantice que, teniendo en cuenta la evolución de la reglamentación de los mercados financieros de la UE (p. ej., la Directiva MiFID y el Reglamento sobre abuso de mercado) respecto del mercado de emisiones, este se someta a una supervisión adecuada a escala de la UE;
- c) refuerce los mecanismos reguladores de cooperación para garantizar una mejor supervisión de los mercados.

92

El Tribunal considera que una mayor claridad en la definición legal de derechos de emisión podría ser beneficiosa para el funcionamiento del mercado del RCDE UE (apartados 1 a 27). Para favorecer la liquidez del mercado de emisiones, es necesaria la confianza, especialmente de los corredores de inversiones que no están obligados a seguir participando en este mercado. Una mayor claridad en la creación y protección de garantías reales sobre los derechos de emisión también podría contribuir al mejor funcionamiento del mercado (apartado 28).

Recomendación 2

Debería aclararse más la naturaleza jurídica de los derechos de emisión para contribuir a la estabilidad y a la confianza.

En este contexto, la Comisión debería analizar las ventajas de tratar los derechos de emisión como derechos de propiedad en toda la UE y estudiar el modo de facilitar un procedimiento de registro inmediato de las garantías reales.

93

El Registro de la Unión es un instrumento clave para procesar y difundir datos fundamentales del RCDE UE y para garantizar la integridad de su mercado, y presenta un perfil de alto riesgo debido a los importantes intereses financieros y a la gran variedad de participantes (apartados 29 a 31). Para proteger el mercado en el ámbito de la UE teniendo en cuenta anteriores incidentes de seguridad, es necesario adoptar un enfoque armonizado con respecto a los procedimientos de gestión del riesgo. La seguridad del Registro se ha mejorado considerablemente con respecto a la fase II (apartado 32). No obstante, los procedimientos de la mayoría de los Estados miembros fiscalizados para controlar la apertura de cuentas del RCDE UE, supervisar transacciones y cooperar con las autoridades reguladoras competentes no son suficientemente rigurosos (apartados 33 a 38). El hecho de que la Comisión tampoco pueda supervisar adecuadamente las transacciones por problemas de protección de datos representa una importante carencia en la supervisión. En la Comisión, el desarrollo y gestión del Registro ha sido un proyecto complejo entorpecido por problemas de coordinación interna y limitaciones de recursos (apartados 39 a 41).

Recomendación 3

Deberían seguir mejorándose determinados aspectos de los sistemas de procesamiento de información fundamental del RCDE UE información (Registro de la Unión y sus procedimientos).

La Comisión debería:

- a) estudiar el modo de desarrollar y coordinar un seguimiento eficaz de las transacciones transfronterizas en la UE para reducir el riesgo de abusos o actuaciones fraudulentas;
- b) determinar las medidas adecuadas para reforzar el marco de control y fomentar entre los Estados miembros las mejores prácticas en la apertura de cuentas en la UE para mitigar en mayor medida los riesgos de seguridad e integridad, y garantizar su aplicación en toda la UE;
- c) proporcionar una estructura adecuada para las funciones informáticas y empresariales en los servicios competentes de la Comisión y garantizar el buen funcionamiento del sistema de registros.

Los Estados miembros deberían:

- d) aplicar el control definido en la recomendación 3, letra b);
- e) mejorar la cooperación entre las autoridades responsables del Registro de la Unión y otras autoridades competentes, en especial las unidades de información financiera y los servicios policiales.

94

El Tribunal concluye que la aplicación del RCDE UE en su fase II estuvo afectada por insuficiencias significativas. Los Estados miembros decidieron aplicar la Directiva del RCDE UE de maneras diversas (apartado 47). Hubo insuficiencias en la aplicación del marco de control por los Estados miembros. Los sistemas de supervisión, comunicación y verificación de las emisiones no estaban suficientemente armonizados o no se aplicaron eficazmente (apartados 48 a 60). En particular, las autoridades competentes no comprobaron suficientemente el trabajo desempeñado por los verificadores, y realizaron controles limitados sobre el terreno en las instalaciones. Algunos Estados miembros tampoco presentaron todos los informes exigidos sobre el funcionamiento del RCDE UE (apartados 61 a 63).

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 4

Al aplicar el marco de control revisado en la fase III, deberán subsanarse las insuficiencias identificadas durante la fiscalización del Tribunal en la aplicación del marco de control por los Estados miembros en la fase II.

La Comisión debería:

- a) estudiar si es necesario introducir más modificaciones en el marco de supervisión y notificación para reforzar la supervisión, comunicación y verificación de las emisiones;
- b) exigir que las autoridades competentes mejoren las prácticas de aplicación para garantizar la calidad del marco de control.

Los Estados miembros deberían:

- c) aplicar marcos de control coherentes y eficaces, que incluyan inspecciones, a las actividades supervisión, comunicación y verificación;
- d) velar por un mayor grado de coordinación e intercambio de la información entre las autoridades competentes y los organismos de acreditación con objeto de mejorar la calidad del proceso de verificación;
- e) facilitar a la Comisión puntualmente los informes anuales previstos en la Directiva;
- f) publicar periódicamente informes sobre la aplicación y los resultados del RCDE UE para fomentar la transparencia para los titulares y los operadores del mercado.

95

El Tribunal halló deficiencias en la orientación y seguimiento otorgados por la Comisión a la aplicación de los Estados miembros durante la fase II del RCDE UE, y constató, asimismo, que la falta de transparencia en la decisión de la Comisión de utilizar el modelo PRIMES y de tomar 2005 como año de referencia para el cálculos de los límites de emisión en la fase II ocasionó inconvenientes a los Estados miembros y falta de transparencia en la preparación y evaluación de los PNA de la fase II (apartados 65 a 67). A falta de documentos específicos internos de la Comisión sobre la evaluación de los PNA, el Tribunal no pudo concluir que esta evaluación PNA contuviera el mismo detalle y fuera igualmente exhaustivo en todos los Estados miembros seleccionados (véanse los apartados 68 y 69).

Conclusiones y recomendaciones

96

La naturaleza de mecanismo de mercado del RCDE UE requiere la divulgación periódica de información detallada y pertinente sobre la aplicación y el funcionamiento del sistema. Aunque mucha de la información es pública, la Comisión no publicó una parte importante de la misma, esto es, el informe anual de ejecución exigido con arreglo a la Directiva (véanse los apartados 71 y 72). La coordinación y los intercambios de información entre los Estados miembros también son fundamentales. La Comisión ha tenido un papel limitado en la armonización de controles clave de la aplicación del RCDE UE por los Estados miembros (apartados 73 a 76). Se establecieron varios foros y grupos de trabajo para intercambiar información que proporcionaron un apoyo decisivo a los Estados miembros, aunque su impacto quedó algo limitado por el nivel relativamente bajo de participación de los Estados miembros (apartados 77 a 79).

Recomendación 5

Durante la fase III, debería mejorarse el nivel de orientación e información sobre la aplicación del RCDE UE. Es necesario que la Comisión:

- a) mejore su supervisión de la aplicación de los Estados miembros para determinar en qué aspectos es indispensable una mayor armonización;
- b) publique periódicamente el informe exigido sobre la aplicación del RCDE UE, que aborde de manera específica los problemas de falta de armonización y sus consiguientes riesgos.

Los Estados miembros deberían:

- c) garantizar que los representantes de las autoridades competentes, periódicamente, asistan a las reuniones y participen en el intercambio de información, experiencias y conocimientos en cuestiones de aplicación.

97

Respecto de la obligación de que, en toda la UE, las instalaciones entreguen el número exigido de derechos cada año, el RCDE UE tiene un elevado índice de cumplimiento. No obstante, el Tribunal constató que los Estados miembros establecieron una amplia variedad de disposiciones sancionadoras para otro tipo de infracciones potencialmente perjudiciales para la igualdad de oportunidades de los titulares (apartados 81 y 82). El Tribunal no pudo evaluar la eficacia de los sistemas sancionadores de los Estados miembros por falta de información consolidada en estos y en la UE. La aplicación eficaz de las sanciones resultó en ocasiones perjudicada por las limitaciones en los sistemas jurídicos y administrativos de los Estados miembros (apartados 83 a 85). Además, existían prácticas divergentes respecto de normas específicas de entrega de créditos de proyectos internacionales (apartado 86). Estos problemas pueden afectar a la igualdad de oportunidades de los titulares.

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 6

Debería aumentarse la transparencia de la ejecución de las sanciones relativas al RCDE UE. Los Estados miembros y la UE deberían disponer de información actualizada y exacta sobre la ejecución y los resultados de los procedimientos de sanción, y la Comisión debería supervisar mejor las prácticas de aplicación en toda la UE y la ejecución coherente de las sanciones nacionales.

La Comisión debería:

- a) garantizar que los Estados miembros mantengan información actualizada sobre la aplicación de todo tipo de sanciones (nacionales y de la UE) y formular propuestas y orientaciones adecuadas para mejorar la transparencia de los organismos afectados.

Los Estados miembros deberían:

- b) aplicar de forma coherente las sanciones definidas en el ámbito nacional y también las previstas en la Directiva;
- c) actualizar y velar por la exactitud de la información sobre las sanciones aplicadas.

El presente Informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Augustyn KUBIK, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 15 de abril de 2015.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Información general

PARTE I — Marco internacional del comercio de derechos de emisión

1. Existe un consenso científico generalizado acerca de que los gases de efecto invernadero generados por la actividad humana y liberados en la atmósfera tienen un impacto directo en el efecto invernadero, constituyen la causa del calentamiento del planeta y afectan al sistema climático. El consenso también sostiene que, si la temperatura media mundial aumenta en 2° C con respecto a las temperaturas registradas en la época preindustrial, los riesgos de cambios irreversibles y posiblemente catastróficos en el medio ambiente mundial aumentarán de forma considerable. Por tanto, la comunidad internacional recomienda mantener el calentamiento global por debajo de 2° C mediante la reducción de estas emisiones¹.
2. La Unión Europea ha demostrado su liderazgo internacional adoptando medidas para luchar contra el cambio climático y se ha comprometido a reducir la emisión de gases de efecto invernadero con arreglo al Protocolo de Kioto de 1997 (véase el **recuadro**) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992, que establece el marco global de los esfuerzos intergubernamentales en la lucha contra el cambio climático.

Recuadro — El Protocolo de Kioto

El **Protocolo de Kioto** fue adoptado en Kioto (Japón) el 11 de diciembre de 1997 y entró en vigor el 16 de febrero de 2005. Lo firmaron 188 países y una organización de integración económica regional (la Unión Europea); Estados Unidos fue el único signatario de la CMNUCC que no lo ratificó. El protocolo establece para los treinta y siete países industrializados y la Unión Europea un objetivo vinculante de reducción de la emisión de gases de efecto invernadero de una media del 5 % con respecto a los niveles de 1990 durante el período de cinco años comprendido entre 2008 y 2012. El Protocolo de Kioto introdujo tres mecanismos basados en el mercado para ayudar a alcanzar los objetivos: el comercio de derechos de emisión, el mecanismo de desarrollo limpio y el mecanismo de aplicación conjunta.

3. El objetivo a largo plazo de la hoja de ruta de la Comisión para las emisiones de gases de efecto invernadero es una reducción del 80 % para 2050². El 23 de octubre de 2014, el Consejo acordó un marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030 y refrendó el objetivo vinculante de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión por lo menos en un 40 % para 2030 con respecto a los valores de 1990³. El régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE) seguirá desempeñando un papel decisivo en el logro de estos objetivos.

1 Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Meteorológica Mundial en 1988 (www.ipcc.ch).

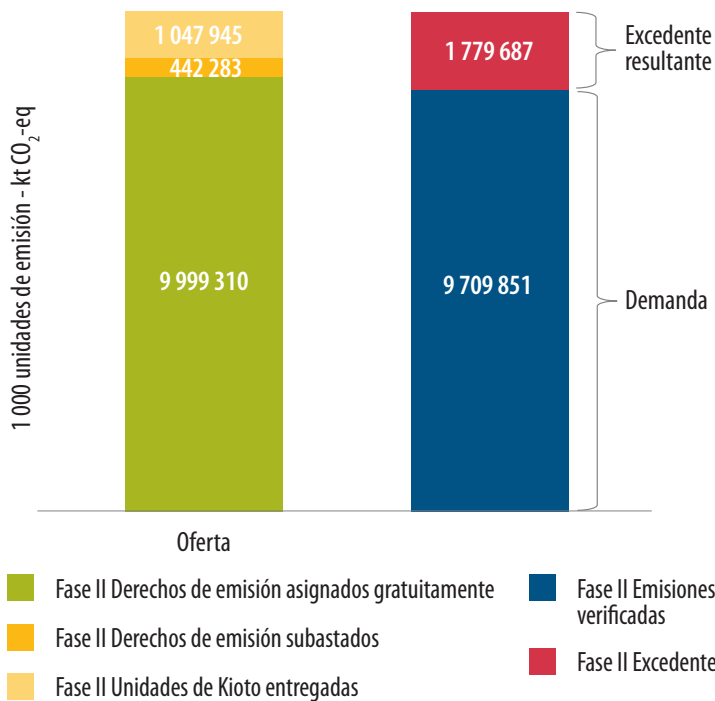
2 COM(2011) 112 final de 8 de marzo de 2011, «Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050».

3 Consejo Europeo (23 y 24 de octubre de 2014) Conclusiones sobre el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030, SN 169/14 y Consejo Europeo (26 y 27 de junio de 2014) Conclusiones sobre el marco de actuación en materia de clima y energía (SN 79/14).

PARTE II — Oferta y demanda en el RCDE UE EU ETS durante la fase II (2008-2012)

- La crisis económica que comenzó en torno a 2008 redujo drásticamente la actividad industrial y las emisiones⁴; en consecuencia, la demanda de derechos de emisión en la fase II fue inferior a lo esperado y se creó un excedente de derechos de emisión en el mercado (véase el **gráfico**). Esto provocó la caída del precio del carbono, que pasó de 22 euros al inicio de la fase II en 2008 a unos 5 euros al final de la fase II en 2012.

Gráfico — Oferta, demanda y excedente en la fase II del RCDE UE (2008-2012)



Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo basado en el visualizador de datos del RCDE EEE (junio de 2014) para instalaciones fijas.

4 El nexo entre la crisis económica y el descenso en las emisiones («Estado del mercado europeo del carbono en 2012», COM(2012) 652 final) ha sido identificado por la Comisión y por muchas otras fuentes (por ejemplo, el Banco mundial en su informe «Mapping Carbon Pricing Initiatives» de 2013).

PARTE III — Debates sobre la reforma para reducir el excedente de derechos de emisión y perspectivas para el futuro

5. Todavía se debaten nuevos cambios en el RCDE EU y la reforma estructural a partir de 2020. En la fase II, el sistema carecía de la flexibilidad necesaria para responder a la cambiante situación económica, la caída en la demanda de derechos de emisión y el creciente excedente, lo cual, a juicio de la Comisión, debilitaba el régimen. Además, esta institución considera que un precio de mercado más elevado incentivaría las inversiones en tecnologías hipocarbónicas⁵. En un intento por mitigar los efectos del excedente de derechos de emisión del RCDE EU (según la Comisión, casi 2 000 millones de derechos de emisión al inicio de la fase III⁶) (véase asimismo el **gráfico**) y para reforzar la señal del precio de las emisiones de carbono, la Comisión lanzó en 2012 una propuesta de «aplazamiento» de las subastas para la fase III. La subasta de 900 millones de derechos de emisión se pospondría hasta 2019-2020. El aplazamiento no reduciría el nivel total de derechos de emisión disponibles, pero modificaría su distribución a lo largo del período. Esta propuesta legislativa fue aceptada por el Parlamento y el Consejo en 2013.
6. A fin de resolver el problema del excedente y reforzar el impacto ambiental del régimen, la Comisión consideró que era necesario hallar una solución sostenible al desequilibrio entre oferta y demanda y, en enero de 2014, propuso —además de un paquete de medidas sobre clima y energía para 2030⁷— un conjunto de medidas de reforma estructural del RCDE EU con la introducción de una reserva de estabilidad del mercado a partir de 2021 para afrontar el excedente de derechos de emisión que se ha constituido en los últimos años y mejorar la resistencia del régimen en caso de crisis graves, al regular automáticamente los volúmenes de derechos de venta en subasta. Esta propuesta legislativa está siendo analizada por el Consejo y el Parlamento Europeo.

5 Comisión Europea, Acción por el Clima, ficha informativa «El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE UE)», que puede consultarse en: http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

6 Comisión Europea, Acción por el Clima (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm).

7 COM(2014) 15 final de 22 de enero de 2014, «Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030».

Resumen

II

El régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE) es la piedra angular de la política de la UE para la lucha contra el cambio climático. Este sistema ha puesto precio al carbono y las emisiones provenientes de las instalaciones acogidas al régimen han descendido tal como se pretendía: en 2012 eran un 19 % más bajas en comparación con los niveles de 1990.

Gracias al RCDE UE se han conseguido unas reducciones necesarias de emisiones a bajo coste. Ninguna otra medida, ya sea de tipo fiscal o normativo, garantiza este resultado como lo hace el comercio de derechos de emisión.

El éxito del RCDE UE ha servido de inspiración para otros regímenes en todo el mundo y la Comisión seguirá promoviendo el RCDE entre sus políticas.

III

Si bien el Tribunal ha centrado su fiscalización en la segunda fase del RCDE UE (2008-2012), muchas de las mejoras ya se están aplicando en la fase III (2013-2020) y abordan, en particular, las deficiencias observadas por el Tribunal. Dichas observaciones se valoran, por tanto, como un apoyo adicional a los avances relacionados ya logrados en la fase III y como reflexiones adicionales en otros casos.

IV

La Comisión toma nota de la conclusión del Tribunal.

La Comisión destaca que, en la fase II, la gestión del RCDE UE se vio entorpecida por algunos problemas relativos a la solidez del marco para la protección de su integridad. El hecho de que existieran deficiencias en la aplicación del RCDE UE en la fase II es una de las razones principales para el análisis exhaustivo de las innovaciones y mejoras que actualmente se están aplicando en la fase III.

V

Deberá abordarse cualquier dificultad importante aún pendiente en la regulación y supervisión del mercado de emisiones, cuando sea necesario, para mejorar la integridad del mercado. Con el fin de garantizar que la acción de la UE es necesaria y eficaz, la Comisión evalúa el impacto de sus políticas y propuestas en todas las fases, desde la propuesta hasta la revisión, pasando por la ejecución. Podrá llevarse a cabo una evaluación de las normas recientemente adoptadas sobre la regulación y supervisión del mercado de emisiones, que actualmente se encuentran en fase de aplicación, en el marco de los informes que deben ser presentados por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo en 2019 de conformidad con el artículo 90 de la Directiva MiFID II¹ y el artículo 38 del Reglamento sobre el abuso de mercado².

V a)

La Comisión y los legisladores han analizado en profundidad los posibles riesgos relativos a la regulación y supervisión del mercado de emisiones que afectan a los negociadores sujetos al régimen, a las operaciones OTC bilaterales al contado y a operadores del mercado más pequeños durante el proceso de adopción de la Directiva MiFID II (en lo sucesivo denominada «MiFID»), la cual contiene, así pues, un régimen equilibrado de exenciones. Las exenciones mencionadas en el artículo 2, apartado 1, letras e) y j), y en el artículo 3, apartado 1, letra e), de la Directiva MiFID están sujetas a condiciones y a supervisión reglamentaria, y no son necesariamente específicas de los derechos de emisión, sino que se aplican de igual modo a los derivados de materias primas. Los motivos de las exenciones son el resultado de una evaluación de la finalidad de exigir una autorización conforme a la Directiva MiFID (principalmente para proteger a los clientes de sociedades de inversión en operaciones transfronterizas), así como de su proporcionalidad en relación con los costes de obtener dicha autorización frente a sus beneficios para las personas exentas.

1 Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE.

2 Reglamento (UE) n° 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre el abuso de mercado (Reglamento sobre abuso de mercado) y por el que se derogan la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Directivas 2003/124/CE, 2003/125/CE y 2004/72/CE de la Comisión.

V b)

El marco de supervisión establecido por la legislación relativa a los mercados financieros de la UE, que también se utiliza para todos los derivados de materias primas negociados en la UE (por ejemplo, los informes de posicionamiento de la Directiva MiFID, el Reglamento sobre el abuso de mercado, que establece importantes mecanismos de cooperación), se aplica al mercado de emisiones.

Los mecanismos de cooperación en materia de regulación entrarán en vigor a partir de 2017.

V c)

Un análisis del mercado del carbono de la UE, en general, pone de manifiesto que el mercado ha crecido y madurado, a pesar del hecho de que la naturaleza jurídica de los derechos de emisión no está definida a escala de la UE y de que no existe ninguna disposición expresa relativa a la constitución y a la protección de garantías reales sobre los derechos de emisión.

V d)

Basándose en los progresos realizados en la fase II, la Comisión deberá garantizar las mejoras continuas necesarias para mantener la seguridad del Registro de la Unión al más alto nivel.

La legislación no contempla que la Comisión supervise las transacciones efectuadas en el Registro de la Unión. Puede mejorarse la supervisión del mercado europeo del carbono a escala de la UE para detectar abusos y actuaciones fraudulentas, pero esta cuestión es más amplia que el Registro, en el cual únicamente se recoge información sobre las transferencias físicas de unidades de carbono y no el componente financiero.

VI a)

Se han adoptado Reglamentos de la Comisión con el fin de mejorar aún más la eficacia, la eficiencia y la armonización del seguimiento, la notificación, la verificación y la acreditación del RCDE UE en la fase III.

VI b)

La Decisión de Ejecución 2014/166/UE de la Comisión, y la correspondiente nota explicativa relanzaron el sistema que exige a los Estados miembros la presentación a la Comisión de los informes anuales a los que se hace mención en el «artículo 21» relativos a la aplicación de la Directiva RCDE UE. Estos informes están a disposición del público a través del sistema «Reportnet» de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

VI c)

La Comisión reconoce que los informes a los que hace mención en el artículo 21 presentados durante la fase II no se habían completado. Los requisitos se están aplicando en la actualidad de manera más rigurosa en la fase III, basándose en la Decisión de Ejecución 2014/166/UE de la Comisión.

VI d)

La Comisión sigue coordinando intercambios frecuentes con los Estados miembros y entre ellos, mediante reuniones con una nutrida asistencia y la publicación de procedimientos y consultas.

VI e)

La Comisión considera que sigue desempeñando un papel fundamental en la armonización de los controles clave para la aplicación del RCDE UE a través del marco regulatorio, la orientación y los modelos de apoyo, así como a través de conferencias, reuniones y consultas apropiadas.

VI f)

Las descripciones de los sistemas de sanciones del RCDE UE en los Estados miembros constituyen parte de los estudios de revisión del cumplimiento del RCDE UE por parte de los Estados miembros llevados a cabo por la Comisión, y de la Decisión de Ejecución 2014/166/UE de la Comisión, por la que se actualiza el sistema que exige a los Estados miembros la presentación a la Comisión de los informes anuales a los que se hace mención en el «artículo 21» relativos a la aplicación de la Directiva RCDE UE.

En la fase III, cada titular puede utilizar créditos de proyectos internacionales hasta un determinado límite, fijado con arreglo a las normas establecidas en el Reglamento (UE) nº 1123/2013 de la Comisión.

VII 1.

La Comisión acepta en parte las recomendaciones y está de acuerdo en que deben abordarse las importantes cuestiones pendientes en la regulación y supervisión del mercado de emisiones, cuando sea necesario, con el fin de mejorar la integridad del mercado.

VII 2.

La Comisión acepta la recomendación y analizará los beneficios de aclarar la naturaleza jurídica de los derechos de emisión.

Respuestas de la Comisión

VII 3.

La Comisión acepta las recomendaciones pertinentes. La seguridad del sistema de registro se ha mejorado considerablemente desde 2012 y la Comisión se esforzará por mejorar aún más el sistema en relación con los aspectos señalados por el Tribunal.

VII 4.

La Comisión acepta las recomendaciones pertinentes. Las funciones y responsabilidades de todas las partes implicadas en el RCDE UE han quedado clarificadas mediante los Reglamentos de la Comisión sobre acreditación, verificación, seguimiento y notificación adoptados para la fase III.

VII 5.

La Comisión acepta las recomendaciones pertinentes y admite que el nivel de orientación e información sobre la aplicación del RCDE UE en la fase II podría haber sido ser mejor. Considera que se ha producido una mejora sustancial en la fase III.

VII 6.

La Comisión considera que el sistema de sanciones del RCDE UE es eficaz. La sanción de 100 euros por tonelada de dióxido de carbono (CO₂) emitida para la que no se entregan derechos de emisión, antes del 30 de abril, tiene un fuerte efecto disuasorio. La mejor prueba de esto es, especialmente, la elevada tasa de cumplimiento.

Los Estados miembros deben ser transparentes sobre las sanciones que se aplican a nivel nacional y deben publicar asimismo la información sobre los titulares que incumplen la obligación de entrega.

La Comisión acepta la recomendación pertinente y concede importancia a la transparencia entre las autoridades competentes de los Estados miembros con el fin de mantener la elevada tasa de cumplimiento.

Introducción

Recuadro 2

El RCDE UE se ha enfrentado a diversos riesgos que han sido abordados por diferentes acciones específicas. Se ha luchado contra el fraude en cascada del IVA en el mercado del carbono mediante la posibilidad de que los Estados miembros apliquen un mecanismo de inversión del sujeto pasivo. Varios registros nacionales fueron

objeto de ataques informáticos y se mejoró la seguridad del sistema de registro gracias a la centralización de las operaciones en un registro único de la Unión. Por último, se han visto reforzadas la regulación y supervisión del mercado del carbono.

15

La Comisión observa que el Tribunal ha afirmado explícitamente que la cuestión de cuál es el enfoque reglamentario que se adaptaría mejor al mercado de emisiones está más allá del ámbito de la presente fiscalización.

La Comisión considera que las cuestiones pendientes que se deben valorar para la adopción de nuevas medidas reglamentarias han de examinarse teniendo en cuenta el marco normativo de los derechos de emisión una vez que se conviertan en instrumentos financieros en 2017.

16 — Respuesta al primer guion

A propuesta de la Comisión, el Consejo aprobó la Directiva 2010/23/UE del Consejo³, que establece en su artículo 199 *bis* la posibilidad de aplicar el mecanismo de inversión del sujeto pasivo a la transferencia de derechos de emisión. El período de aplicación de dicha Directiva se ha prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2018⁴.

16 — Respuesta al tercer guion

El Reglamento (UE) n° 389/2013 (Reglamento del Registro) no contiene ninguna referencia directa a las disposiciones fundamentales de la Directiva contra el blanqueo de capitales, pero proporciona un régimen *ad hoc* para los administradores de los registros nacionales sobre la base de un conjunto armonizado de controles de conocimiento de la clientela y otros requisitos pertinentes, el cual establece, así pues, normas armonizadas directamente aplicables a escala de la UE en este ámbito.

3 Directiva 2010/23/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta a la aplicación optativa y temporal del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas prestaciones de servicios susceptibles de fraude (DO L 72 de 20.3.2010, p. 1).

4 Mediante la Directiva 2013/43/UE del Consejo, de 22 de julio de 2013 (DO L 201 de 26.7.2013, p. 4).

Recuadro 3 — Respuesta al segundo párrafo

Los comisarios responsables, respectivamente, del RCDE y de las políticas en materia de IVA enviaron, en junio de 2011, una carta conjunta a todos los Estados miembros que aún no habían aplicado el mecanismo de inversión del sujeto pasivo en la que se les instaba a poner en vigor disposiciones nacionales. Esto demuestra que el problema se ha abordado al más alto nivel posible.

Recuadro 3 — Respuesta al tercer párrafo

La legislación italiana aplica el mecanismo de inversión del sujeto pasivo a los derechos de emisión desde el 1 de enero de 2015.

18

Los compradores sujetos al régimen deben participar en el mercado del carbono si sus emisiones superan sus asignaciones gratuitas. Pueden comprar a través de los bancos o de las sociedades de inversión, que están regulados conforme a la Directiva MiFID. La Directiva MiFID [aplicada junto al Reglamento sobre el abuso de mercado y al Reglamento sobre la infraestructura del mercado europeo (EMIR)⁵] tiene por objeto mejorar la estabilidad y la integridad de los mercados, incluida la reducción de los riesgos sistémicos, teniendo en cuenta al mismo tiempo la rentabilidad y la proporcionalidad de la legislación de la UE.

19

Las exenciones comprenden a las entidades «no financieras» que negocian derechos de emisión. Esta situación es similar a la de las exenciones en otras normas sobre los mercados financieros, por ejemplo, la exención de la obligación de compensación para las entidades de contrapartida no financieras en el marco del Reglamento EMIR, o las aplicables a los derivados de materias primas. No se trata de excepciones «generales» sino que están sujetas a condiciones y a supervisión por parte de las autoridades competentes nacionales y también a escala de la UE. En algunos casos las exenciones son de ámbito nacional y no tienen efectos transfronterizos.

Aun cuando las entidades estén exentas en virtud de la Directiva MiFID, muchas de ellas, no obstante, quedarán sujetas a las obligaciones contenidas en el Reglamento sobre el abuso de mercado relativas a la información privilegiada y a la manipulación del mercado.

La propuesta de la Comisión fue ratificada por los legisladores, que claramente aprobaron y confirmaron

este enfoque y, en todo caso, ampliaron el ámbito de aplicación de las exenciones.

Teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, la Comisión considera que en lo que respecta a los objetivos de la autorización con arreglo a la Directiva MiFID, sus respectivos costes frente a sus beneficios y su carga reglamentaria, las exenciones para los compradores sujetos al régimen representan el medio menos gravoso de alcanzar los resultados esperados.

Además, las entidades exentas seguirían estando cubiertas por el ámbito de aplicación del Reglamento sobre el abuso de mercado.

20

Con respecto a los derivados OTC, el Reglamento EMIR impone obligaciones a determinados participantes en el mercado que negocian con derivados, a los que se regularía como tales⁶.

Varios estudios indican que la cuota del volumen de contratos OTC al contado no compensados era de alrededor del 1 % en 2010. El análisis de los datos disponibles sobre la evolución más reciente del mercado respalda la conclusión de que esta proporción es probablemente incluso más baja en la actualidad⁷.

Por otra parte, las operaciones OTC puramente bilaterales todavía estarán cubiertas por el ámbito de aplicación del Reglamento sobre el abuso de mercado, el cual establece explícitamente que «se aplicará a toda operación, orden o conducta relativa a cualquiera de los instrumentos financieros a que se refiere el artículo 2, apartados 1 y 2, con independencia de que dicha operación, orden o conducta se realice o no en un centro de negociación».

5 Su nombre completo es Reglamento relativo a los derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones [Reglamento (UE) n° 648/2012].

6 Casi todas las respuestas a la consulta por parte de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) sobre la propuesta de aplicación de umbrales de compensación sugirieron que deberían aumentarse, alegando que las sociedades no financieras representan un riesgo insignificante de carácter sistémico para el sistema financiero debido a su falta de interconexiones. Lo mismo puede decirse de las sociedades no financieras en lo que se refiere a su negociación de derechos de emisión OTC puramente bilaterales al contado.

7 Cálculos de la Comisión basados en los datos de *Bloomberg New Energy Finance* sobre el volumen total de derechos de emisión de la Unión Europea en el mercado y su desglose por subastas, intercambios en mercados organizados y no organizados, junto con la estimación de *London Energy Brokers Association* (LEBA) sobre la proporción de operaciones de derechos de emisión de la Unión Europea en el mercado paralelo que fueron operaciones de productos al contado en 2010, y junto con los datos de LEBA correspondientes al período 2010-2014 sobre el porcentaje de operaciones no comercializadas en bolsa no liquidadas.

21

En octubre de 2013, la Comisión solicitó a la AEVM que prestara asesoramiento a la Comisión en relación con el contenido de los actos delegados exigidos por algunas disposiciones del Reglamento sobre el abuso de mercado, entre otras cosas, sobre el nivel de los umbrales en términos de emisiones equivalentes de dióxido de carbono y de potencia térmica nominal.

La mayoría de los que respondieron a la consulta de la AEVM alegaron que hay muy poca o ninguna información específica pertinente sobre los operadores que no esté ya publicada en el marco de otras disposiciones, en particular, en el Reglamento sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía (REMIT)⁸.

Cualquier posible impacto acumulativo en el mercado de emisiones solo sería importante en la medida en que una proporción considerable de los pequeños participantes en el mercado coordinasen sus actividades, lo que no solo constituiría una cuestión antimonopolio sujeta a la supervisión antimonopolio, sino que también sería difícil de mantener a causa de su gran número.

22

La Comisión está de acuerdo en que podrían establecerse más mecanismos de cooperación en materia de regulación en el marco de la supervisión del mercado de derechos de emisiones. No obstante, las disposiciones existentes sobre mecanismos entrarán plenamente en vigor solo a partir de 2017. Por tanto, cualquier trabajo futuro deberá centrarse en las opciones para reforzar los sistemas existentes, siempre que sea necesario, sobre la base de una evaluación precisa de la magnitud de todos los riesgos residuales para el RCDE UE o para el mercado europeo del carbono, y en hacerlo de la forma más rentable y proporcionada posible.

23

El marco de supervisión establecido por la legislación relativa a los mercados financieros de la UE se utiliza también para todos los derivados de materias primas negociados en la UE (por ejemplo, los informes de posicionamiento de la Directiva MiFID, el Reglamento sobre el abuso de mercado, que establece importantes mecanismos de cooperación). La revisión no ha aportado elementos que respalden el argumento de que este marco no resulta adecuado para el mercado de emisiones en comparación con los contratos de derivados de materias primas en general.

En relación con el Reglamento sobre el abuso de mercado, las autoridades competentes ejercen sus funciones y obligaciones derivadas del mismo en colaboración con otras autoridades o con la autoridad del mercado. Las autoridades competentes del Reglamento sobre el abuso de mercado están obligadas a cooperar con la AEVM, entre otras cosas, con respecto al intercambio de la información necesaria, así como con las autoridades competentes de los Estados miembros de la UE.

Por lo que se refiere al Registro de la Unión y las competencias de la Comisión, los reguladores financieros nacionales pueden obtener información sobre las transacciones del Registro de la Unión del administrador nacional correspondiente o de la Comisión como administrador central (que puede proporcionar los datos relativos a varios o a todos los Estados miembros), de conformidad con el artículo 110, apartado 2, del Reglamento (UE) n° 389/2013. Cabe destacar, asimismo, que entre el 30 y el 40 % de los futuros de los derechos de emisión son mantenidos hasta su vencimiento y, por consiguiente, no se liquidan en especie, de modo que no son visibles en el Registro de la Unión.

24

La Comisión hace notar que la supervisión del mercado de emisiones corresponde a los reguladores nacionales. Los procedimientos integrados entre los reguladores nacionales para la organización de la supervisión del mercado de emisiones a escala de la UE son establecidos por la Directiva MiFID revisada y por el Reglamento sobre el abuso de mercado, donde se estipulan normas detalladas relativas a la cooperación transfronteriza entre las autoridades nacionales competentes, y entre estas y la AEVM y a escala de la UE, así como con terceros países de todo el mundo.

Además se implementará un amplio marco de notificación de datos, vigilancia y supervisión (a escala nacional y de la UE) conforme a la Directiva MiFID y al Reglamento MiFIR⁹ revisados y a los regímenes del Reglamento y de la Directiva sobre el abuso de mercado, aplicables a los derechos de emisión a partir de enero de 2017 y de julio de 2016, respectivamente.

La frecuencia y la estructura de los actuales contactos formales e informales entre servicios dentro de la Comisión son suficientes y proporcionados para el conjunto de las tareas de regulación.

⁸ Reglamento (UE) n° 1227/2011.

⁹ Reglamento (UE) n° 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012.

25

El mercado del carbono de la UE ha crecido y madurado, a pesar del hecho de que la naturaleza jurídica de los derechos de emisión no está definida a escala de la UE. Los factores que impulsan la liquidez son en gran medida de carácter económico y no jurídico¹⁰.

La Comisión considera que la Directiva 2003/87/CE y su legislación de aplicación, en particular, el artículo 40 del Reglamento (UE) n° 389/2013¹¹, así como la evolución del marco regulatorio de los mercados financieros de la UE¹² proporcionan la necesaria base jurídica para un mercado del carbono de la UE transparente y líquido, sin dejar de garantizar su estabilidad e integridad.

26

De conformidad con el artículo 345 del TFUE, con arreglo a la legislación de la Unión, el derecho de propiedad es prerrogativa de los Estados miembros. Esto es aún más cierto en lo que respecta a hacer obligatoria la creación de derechos de propiedad a escala de la UE en relación con una clase de activos cuando no existen derechos de propiedad preexistentes en los Estados miembros, como el Tribunal ha constatado.

La existencia de un régimen de derecho de propiedad específico de activos comerciales es la excepción, y no la regla, para la gran mayoría de los activos objeto de transacción, incluidos los instrumentos financieros. Sin embargo, esto no significa que los principios normales del Derecho contractual y del Derecho de propiedad nacionales no se apliquen necesariamente a las operaciones en dichos activos¹³.

10 La Comisión ya ha realizado una propuesta para la creación de una reserva de estabilidad del mercado [COM(2014)20] a fin de abordar el excedente de derechos de emisión y mejorar la capacidad de resistencia del sistema frente a perturbaciones importantes, ajustando la oferta de derechos de emisión en subasta, que está siendo examinada por el Parlamento Europeo y el Consejo.

11 Cualquier persona podrá ser titular de derechos de emisión, pero la titularidad deberá determinarse mediante referencia al Registro de la Unión, puesto que la consignación en el Registro de la Unión constituirá una prueba suficiente a primera vista de la titularidad de un derecho.

12 A partir de 2017 los derechos de emisión tendrán la consideración de instrumentos financieros dentro de la UE y estarán sujetos al marco para la regulación de los mercados financieros de la UE.

13 No existe, por ejemplo, un régimen jurídico específico para el dinero depositado en una cuenta bancaria. Como tal, el titular de la cuenta no posee el dinero depositado en su cuenta, sino que solo tiene derecho legal al mismo y, sin embargo, ello no ha impedido el desarrollo de los mercados financieros basado en el dinero no solo de la UE sino de todo el mundo.

La Directiva 2003/87/CE y su legislación de aplicación regulan todas las características jurídicas importantes relativas al ejercicio de los derechos sobre los derechos de emisión.

Los derechos de titularidad, transferencia, entrega y cancelación de derechos de emisión están plenamente garantizados por la Directiva 2003/87/CE, y también respaldados plenamente por el Registro de la Unión, dentro del cual pueden ejercerse.

27

A la luz de lo anterior, la Comisión considera que existen suficientes garantías jurídicas y que los derechos de emisión pueden impugnarse como asuntos en materia civil en los tribunales nacionales. No obstante, la Comisión se esforzará por analizar los beneficios potenciales de aclarar en mayor medida la naturaleza jurídica de los derechos de emisión en la legislación de la UE para el funcionamiento del RCDE UE y del mercado europeo del carbono.

28

La Comisión estudiará la viabilidad jurídica y técnica de facilitar el registro de las garantías reales sobre los derechos de emisión, a la luz de los objetivos de política pública del RCDE UE.

30

La Comisión considera que el Registro de la Unión ha introducido mejoras para corregir las anteriores deficiencias observadas en el marco del sistema descentralizado de los registros nacionales en la fase II. Asimismo, se han tomado medidas adicionales posteriormente en la fase III del RCDE UE, a raíz de la revisión de la Directiva RCDE UE efectuada en 2009. No se ha notificado ningún incidente desde la puesta en funcionamiento del Registro de la Unión en 2012, y los datos conservados en dicho registro y en el Diario de Transacciones de la Unión Europea (DTUE) se facilitan a los cuerpos y fuerzas de seguridad nacionales durante las investigaciones o los procedimientos judiciales formales.

La Comisión está de acuerdo en que la supervisión del mercado del carbono puede mejorarse. El Registro de la Unión no contiene información financiera y, por tanto, los datos del registro serían de una utilidad limitada para supervisar las operaciones financieras.

Por otra parte, con arreglo a la legislación primaria correspondiente y al Reglamento (UE) n° 389/2013, la Comisión carece de base jurídica para efectuar un

análisis relativo a los datos de los Estados miembros almacenados en el Registro de la Unión.

La Comisión ha apoyado activamente a los Estados miembros en la aplicación de la cooperación con las unidades de información financiera.

31

La Comisión considera que los sistemas de registro han mejorado constantemente a lo largo del tiempo y que muchos problemas constatados por el Tribunal se abordan en la fase III.

32

Por lo que se refiere a las prácticas y a los controles de conocimiento de la clientela, el Reglamento (UE) nº 389/2013 enumera de forma exhaustiva los requisitos y documentos para la apertura de cuentas de operadores sujetos al régimen. No obstante, las disposiciones relativas a las cuentas de los operadores voluntarios establecen únicamente los requisitos mínimos para la apertura de cuenta.

34

Los requisitos establecidos por el Reglamento (UE) nº 389/2013 para los operadores voluntarios dan margen a los Estados miembros a fin de que apliquen prácticas adecuadas de evaluación del riesgo.

35 – Respuesta al segundo guión

El Reglamento (UE) nº 389/2013 recoge la información sobre solicitudes sospechosas de aperturas de cuenta que comparten los administradores nacionales. El establecimiento de una lista permanente de denegación de aperturas de cuenta a escala de la UE plantea problemas en relación con el marco jurídico sobre la protección de datos de carácter personal.

36

La Directiva 2003/87/CE y el Reglamento (UE) nº 389/2013 de la Comisión confían la gestión de las cuentas del registro de usuarios a los Estados miembros en consonancia con el principio de subsidiariedad. El papel de la Comisión como administrador central es gestionar y mantener el Registro de la Unión. La Comisión coordina la aplicación de las disposiciones legales pertinentes mediante la organización de intercambios de información y de buenas prácticas sobre los controles de conocimiento de la clientela, en particular, dentro del grupo

de trabajo de los administradores de registros, haciendo especial hincapié en los métodos y las herramientas que pueden aplicarse en el marco jurídico actual.

37

La supervisión del mercado europeo del carbono a escala de la UE podría mejorarse aún más, entre otras cosas, utilizando los datos pertinentes del Registro de la Unión. No obstante, el Registro de la Unión únicamente recoge información sobre las transferencias físicas de unidades de carbono y no registra ninguna información sobre el componente financiero de las operaciones, lo cual no es suficiente para detectar abusos o actuaciones fraudulentas.

38

El análisis de las operaciones transfronterizas no era posible antes de la migración de los datos al Registro de la Unión, puesto que los registros nacionales eran administrados por los Estados miembros individuales y no estaban consolidados.

En el marco jurídico actual, la Comisión está facilitando la aplicación del Registro de la Unión, pero no desempeña ningún papel en la supervisión activa de las operaciones en dicho registro mediante la utilización de los datos recogidos en nombre de los Estados miembros.

41

La Comisión considera que su estructura organizativa es la adecuada. La separación de funciones entre el responsable de la política o de la actividad empresarial y el proveedor informático se ha efectuado desde 2014 de conformidad con la metodología pertinente de gestión de proyectos y los recursos y competencias han sido optimizados para garantizar una adecuada organización interna.

La aplicación de un plan de acción tras la auditoría informática realizada por el servicio de auditoría interna de la Comisión ha abordado las deficiencias detectadas y mejorará la eficacia del desarrollo y de la gestión del registro.

50

El recuadro 4 del informe del Tribunal menciona los principales aspectos pertinentes para el seguimiento, la notificación y la verificación. Si bien podría esperarse razonablemente algún tipo de control de los informes anuales de emisiones verificados por parte de la autoridad competente, la Directiva 2003/87/CE y las medidas

de aplicación no lo exigen de manera explícita. Una duplicación total de la verificación sería contraproducente, entre otras cosas, en términos de costes añadidos.

51

En la fase III ya se han previsto un contenido específico obligatorio y un modelo normalizado del informe de verificación del RCDE UE. La legislación a escala europea para la fase II del RCDE UE no permitía un modelo normalizado.

52

La Comisión está de acuerdo en que existía una falta de seguimiento de las conclusiones del verificador en la fase II. En la fase III los operadores están obligados a presentar un informe sobre las mejoras en relación con todas las irregularidades y recomendaciones comunicadas por el verificador, para su aprobación por parte de la autoridad competente. La Comisión publicará, asimismo, orientaciones destinadas a los verificadores sobre la forma de gestionar constataciones repetidas.

Recuadro 7

El modelo de informe de verificación ahora publicado por la Comisión indica el mínimo obligatorio que debe incluirse en los modelos de informe de verificación del Estado miembro en la fase III e incluye una disposición específica para que el verificador formule recomendaciones.

En la fase III se han definido responsabilidades adicionales de acreditación y verificación y para que los organismos nacionales de acreditación lleven a cabo una vigilancia permanente de los verificadores. Uno de los principales objetivos de esta vigilancia continua es comprobar el mantenimiento de la competencia del verificador con vistas, en particular, a detectar incoherencias tales como un verificador que nunca comunique incumplimientos o recomendaciones, o incoherencias entre la documentación de verificación interna y el informe de verificación emitido.

53

Las directrices de seguimiento y notificación en la fase II incluyeron definiciones específicas para esta fase relativas tanto al «verificador» [sección 2, apartado 5, letra m), del anexo I de la Decisión 2007/589/CE de la Comisión] como a la «acreditación» [sección 2, apartado 5, letra k), del anexo I de la Decisión 2007/589/CE de la Comisión]

exigidos, antes de mencionar la cooperación europea pertinente en relación con las orientaciones sobre acreditación. Las directrices también incluían disposiciones a fin de que los organismos de acreditación y las autoridades competentes obtuvieran acceso para evaluar el informe de verificación interna del verificador. No obstante, la necesidad de garantizar una mayor armonización de la verificación y la acreditación del RCDE UE es la razón principal de que el Reglamento (UE) n° 600/2012 sobre acreditación y verificación del RCDE UE se haya aprobado para la fase III.

56

Las funciones de las entidades individuales en el RCDE UE se basan en sus respectivas competencias. Los verificadores son los principales responsables de la verificación (no las autoridades reguladoras). Los organismos nacionales de acreditación son competentes y están facultados para acreditar verificadores (no las autoridades reguladoras). Las autoridades designadas son competentes y están facultadas para la aplicación general del RCDE UE (no los verificadores o los organismos nacionales de acreditación). La coordinación entre las diferentes entidades es importante para promover la aplicación efectiva del RCDE UE en general, pero esta debe ser proporcional a las competencias, con el fin de evitar solapamientos ineficaces y contraproducentes y un aumento de los costes.

57

La Comisión considera que la situación notificada en la que los verificadores participan tanto en las verificaciones como en el desarrollo de los planes de seguimiento para el mismo emplazamiento constituye un conflicto de intereses. El Reglamento (UE) n° 600/2012 (Reglamento sobre acreditación y verificación para la fase III) es explícito sobre este tema y se trata de una cuestión que suscita especial preocupación y que los organismos nacionales de acreditación deben considerar y abordar.

58

La Directiva 2003/87/CE y sus medidas de aplicación no definen ninguna obligación de realizar inspecciones *in situ* por parte de las autoridades competentes. Esto garantiza una cierta flexibilidad para una ejecución proporcionada y eficiente por parte de la autoridad competente, entre otras cosas, en relación con el lugar y el momento en que las inspecciones sean más productivas, la ausencia de duplicación del papel del verificador y la capacidad para combinar dicha ejecución con otras obligaciones normativas.

64

La Comisión está de acuerdo en que proporcionar información pertinente de manera periódica sobre la aplicación y el funcionamiento generales del RCDE UE es beneficioso para la confianza de las partes interesadas en el sistema. Los informes previstos por la Directiva 2003/87/CE, en particular con arreglo a lo dispuesto en sus artículos 10 y 21, dan respuesta a esta necesidad.

67

En el marco de la evaluación de los planes nacionales de asignación de los Estados miembros, el modelo PRIMES, en tanto que instrumento de análisis utilizado de forma generalizada, fue considerado la mejor referencia disponible. En concreto, el modelo era conocido por los Estados miembros, considerado fiable y utilizado por algunos Estados miembros en la preparación de los planes nacionales de asignación.

La Comisión reconoce que las orientaciones publicadas en diciembre de 2005 no incluían una instrucción de uso de los datos de emisiones de ese año. No obstante, las emisiones verificadas de 2005 estuvieron a disposición de los Estados miembros a partir de la primavera de 2006, por tanto, mucho antes del plazo para la presentación de los planes nacionales de asignación (PNA) y mucho antes de que se presentaran en la práctica la mayoría de los PNA. Teniendo en cuenta el objetivo del RCDE UE, la Comisión debía evaluar los planes nacionales de asignación en relación con la actualización más reciente de los datos sobre las emisiones, en lo que también hizo hincapié el Comité del cambio climático.

69

La Comisión reconoce que no podía presentar las listas de control cumplimentadas por todos los Estados miembros ante el Tribunal. El plazo administrativo de conservación de estos documentos ha expirado. Sin embargo, se ha facilitado un conjunto de otros documentos al Tribunal, como la correspondencia con los Estados miembros, presentaciones y hojas informativas.

No obstante, la Comisión considera que no existen razones para creer que la evaluación de los PNA fue en modo alguno desigualmente detallada o incompleta.

En particular, todas las Decisiones de la Comisión, a disposición del público, sobre los planes nacionales de asignación de los Estados miembros tienen la misma estructura y proporcionan una amplia justificación de las razones en que se basa la aprobación o el rechazo de los PNA en los considerandos. Para cada aspecto que debe examinar la Comisión, de conformidad con el anexo III de la Directiva, se expone con detalle si se han cumplido los requisitos legales o no. De este modo, dichas Decisiones demuestran que la Comisión ha llevado a cabo la evaluación de la manera exigida por la Directiva 2003/87/CE para todos los Estados miembros del mismo modo.

Respuesta conjunta a los apartados 71 y 72

La Comisión reconoce que los informes a los que se hace mención en el «artículo 21» relativos a la aplicación del RCDE UE no siempre se habían completado en la fase II. Los requisitos se están aplicando en la actualidad de manera más rigurosa para la fase III, basándose en la Decisión de Ejecución 2014/166/UE de la Comisión, de manera que en el futuro deberá cumplirse el requisito de publicar un informe anual de aplicación completo.

74

La Comisión ha armonizado aún más la aplicación del RCDE UE en la fase III (así pues, el RCDE UE revisado fue aprobado en 2009) y continúa estudiando las opciones de posibles mejoras adicionales en el futuro.

76

El marco jurídico permite que sean los Estados miembros los encargados de llevar a cabo las inspecciones como parte de su enfoque general de aplicación de la normativa y, en relación con el principio de subsidiariedad, la Comisión no desempeña ningún papel específico.

77

La Comisión sigue organizando amplios intercambios de información con las autoridades competentes del RCDE UE de los Estados miembros, por ejemplo, mediante las deliberaciones periódicas del Comité del cambio climático y su Grupo de Trabajo 3 dedicado al comercio de emisiones, de los grupos de trabajo técnicos *ad hoc* y de foros, tales como el Foro de acreditación y verificación y el Foro de cumplimiento con sus correspondientes comisiones especiales, así como de grupos pertinentes como el grupo de trabajo de los administradores de registros. Los procedimientos suelen compartirse por vía electrónica para ayudar a aquellos que no pueden asistir a las reuniones en persona.

79

La Comisión reconoce el importante papel adicional desempeñado por el Foro sobre el cumplimiento del RCDE UE y sus comisiones especiales en la aplicación armonizada del mismo, junto con el intercambio de información sobre buenas prácticas entre las autoridades competentes de los Estados miembros. Aunque la asistencia de las autoridades nacionales ha sido a veces limitada, la información analizada y desarrollada en el Foro sobre el cumplimiento se ha compartido mediante un servicio en línea a disposición de todas las autoridades competentes.

80

La elevada tasa de cumplimiento es el mejor indicador del efecto disuasorio del régimen de sanciones del RCDE UE, en particular, la disposición relativa a la sanción a escala de la UE, incluida en la Directiva, aplicable en caso de que no se produzca la entrega de derechos de emisión.

Al margen de esta sanción armonizada a escala de la UE, corresponde a los Estados miembros fijar y aplicar sanciones a determinadas infracciones, tales como la falta de entrega a tiempo de un informe de emisiones, sobre la base de la legislación nacional aplicable.

82

La Comisión observa que las variaciones en cuanto a los tipos de infracciones y sanciones nacionales pueden estar plenamente justificadas, teniendo en cuenta las circunstancias y los procedimientos administrativos nacionales, tanto más cuanto que los colegisladores han decidido asignar las sanciones, de conformidad con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/87/CE, al ámbito de las competencias nacionales en virtud del principio de subsidiariedad.

83

Las descripciones de los sistemas de sanciones del RCDE UE en los Estados miembros constituyen parte de los estudios de revisión del cumplimiento del RCDE UE por parte de los Estados miembros llevados a cabo por la Comisión, y de la Decisión de Ejecución 2014/166/UE de la Comisión, por la que se actualiza el sistema que exige a los Estados miembros la presentación a la Comisión de los informes anuales a los que se hace mención en el «artículo 21» relativos a la aplicación de la Directiva RCDE UE.

84

La Comisión tiene intención de mantener una supervisión específica de las sanciones y las estadísticas nacionales del RCDE UE sobre la aplicación de sanciones. Ya ha adoptado un enfoque más sistemático del seguimiento del sistema de sanciones, mediante la mejora de las preguntas formuladas a los Estados miembros sobre las sanciones en el contexto del informe a los que se hace mención en el artículo 21 de la Directiva 2003/87/CE.

Las autoridades de los Estados miembros son responsables de la ejecución de las disposiciones del RCDE UE, si bien la Comisión sigue de cerca la aplicación de la Directiva RCDE UE en los Estados miembros. Cuando, en la fase II, se plantearon dudas sobre la legalidad de la aplicación de las sanciones, la Comisión siempre efectuó un seguimiento de las mismas y mantuvo contactos periódicos con los Estados miembros cuando resultó necesario. Por ejemplo, la Comisión ha recordado reiteradamente que los Estados miembros no podían reducir la cantidad de 100 euros de las multas aplicadas en los casos en que no se produzca la entrega de derechos¹⁴.

¹⁴ Esta interpretación del artículo 16 ha sido, desde entonces, confirmada por el Tribunal de Justicia Europeo.

Respuestas de la Comisión

86

En la fase III del RCDE UE, los titulares ya no podrán utilizar créditos internacionales directamente para cumplir las obligaciones derivadas del RCDE UE. Los titulares deben, en primer lugar, intercambiar sus créditos internacionales por derechos de emisión, que podrán utilizar después para el cumplimiento de sus obligaciones.

El número de créditos internacionales que un titular puede intercambiar es limitado. Las normas para la fijación de los derechos de crédito de cada titular por instalación y operador de aeronaves están establecidas en el Reglamento (UE) nº 1123/2013 de la Comisión. Los titulares reciben derechos de utilización de créditos internacionales para el período 2008-2020, por tanto, sus derechos de utilización de estos créditos en la fase III dependerán de lo que se hayan beneficiado de los mismos en la fase II.

Recuadro 8 — Respuesta al segundo párrafo

En la fase III del RCDE UE ya no deberán producirse problemas similares. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 86.

Recuadro 8 — Respuesta al tercer párrafo

En la fase III del RCDE UE ya no deberán producirse problemas similares. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 86.

Conclusiones y recomendaciones

87

En el momento de la introducción del RCDE no existía experiencia práctica a nivel nacional o de la UE. Por tanto, la Comisión y los Estados miembros adoptaron el enfoque de «aprender con la práctica» que ha dado lugar a constantes mejoras tanto en el diseño como en la aplicación.

En lo que respecta al RCDE UE y el fraude en cascada del IVA, a fin de abordar el fraude del IVA la Comisión dotó de base jurídica a Eurofisc, una red para el intercambio rápido de información específica sobre las transacciones fraudulentas en materia de IVA. En este contexto, los Estados miembros también prestan atención a las nuevas tendencias del fraude y se prevén una alerta temprana entre sí en caso de que surjan nuevos tipos de

fraude. El comercio de emisiones de carbono es uno de los sectores objeto de un estrecho seguimiento por los Estados miembros en este contexto.

89

La Comisión toma nota de la conclusión del Tribunal.

La Comisión destaca que, en la fase II, el RCDE UE se vio entorpecido por algunos problemas relativos a la solidez del marco para la protección de su integridad. El hecho de que existieran deficiencias en la aplicación del RCDE UE en la fase II es una de las principales razones del análisis exhaustivo de las innovaciones y mejoras que actualmente se están aplicando en la fase III.

91

Por lo que se refiere a la conclusión del Tribunal de que existen cuestiones pendientes en la regulación y el control del mercado de emisiones relacionadas con los negociadores sujetos al régimen, las operaciones OTC bilaterales al contado y los operadores del mercado más pequeños, la Comisión y los legisladores han analizado en profundidad los riesgos potenciales durante el proceso de aprobación de la Directiva MiFID, la cual contiene, así pues, un régimen equilibrado de exenciones. El marco de supervisión establecido por la legislación de los mercados financieros de la UE, que también se utiliza para todos los derivados de materias primas negociados en la UE (por ejemplo, los informes de posicionamiento de la Directiva MiFID, el Reglamento sobre el abuso de mercado, que establece importantes mecanismos de cooperación), se aplica al mercado de emisiones. Los mecanismos de cooperación en materia de regulación entrarán en vigor a partir de 2017.

Recomendación 1

La Comisión está de acuerdo en que deben abordarse las importantes cuestiones pendientes en la regulación y supervisión del mercado de emisiones, cuando sea necesario, para mejorar la integridad del mercado. Con el fin de garantizar que la acción de la UE es necesaria y eficaz, la Comisión evalúa el impacto de sus políticas y propuestas en todas las fases, desde la propuesta hasta la revisión, pasando por la ejecución.

Podrá llevarse a cabo una evaluación de las normas recientemente adoptadas sobre la regulación y supervisión del mercado de emisiones que están siendo aplicadas en la actualidad en el contexto de los informes que presentará la Comisión al Parlamento Europeo y al

Consejo en 2019 conforme al artículo 90 de la Directiva MiFID II y al artículo 38 del Reglamento sobre el abuso de mercado.

Recomendación 1 a)

La Comisión acepta la recomendación 1, letra a). La Comisión y los legisladores han analizado en profundidad los posibles riesgos durante el proceso de aprobación de la Directiva MiFID revisada, la cual contiene, así pues, un régimen de exenciones equilibrado. Estas serán sometidas a revisión en 2019 con arreglo a la legislación pertinente.

Las exenciones mencionadas en el artículo 2, apartado 1, letras e) y j), y en el artículo 3, apartado 1, letra e), de la Directiva MiFID están sujetas a condiciones y a supervisión reglamentaria, y no son necesariamente específicas de los derechos de emisión, sino que se aplican de igual modo a los derivados de materias primas. Los motivos de las exenciones son el resultado de una evaluación de la finalidad de exigir una autorización con arreglo a la Directiva MiFID (principalmente para la protección de los clientes de sociedades de inversión en operaciones transfronterizas), así como de su proporcionalidad en relación con los costes de obtener dicha autorización frente a sus beneficios para las personas exentas.

Recomendación 1 b)

La Comisión acepta la recomendación 1, letra b), ya que esta tiene en cuenta el conjunto de la legislación relativa a los mercados financieros de la UE que se ha adoptado y que se está aplicando en la actualidad.

Recomendación 1 c)

La Comisión acepta parcialmente la recomendación 1, letra c). La Comisión considera adecuados para la situación actual del mercado de emisiones los mecanismos de cooperación en funcionamiento. Los servicios de la Comisión están presentes en el consejo de administración, las comisiones permanentes y los grupos de trabajo de la Agencia Europea de Valores y Mercados (AEVM) cuando se debaten cuestiones de política y están en contacto con la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER). No obstante, se está reforzando la cooperación en el seno de la Comisión durante la fase de aplicación de la legislación revisada. En relación con otros reguladores y autoridades supervisoras (incluidas las agencias) y a la luz de la evolución futura del mercado, la Comisión estudiará las opciones para promover iniciativas que refuercen aún más la cooperación en

materia reglamentaria más allá de los mecanismos ya existentes.

Recomendación 2

La Comisión acepta la recomendación 2. Analizará las ventajas de aclarar la naturaleza jurídica de los derechos de emisión y también considerará la posibilidad y el modo de facilitar un mecanismo rápido de registro de las garantías reales sobre los derechos de emisión.

El mercado del carbono de la UE ha crecido y madurado, a pesar del hecho de que la naturaleza jurídica de los derechos de emisión no está definida a escala de la UE. Los factores que impulsan la liquidez son en gran medida de carácter económico y no jurídico.

Así pues, la Comisión ya ha realizado una propuesta para la creación de una reserva de estabilidad del mercado [COM(2014)20] a fin de abordar el excedente de derechos de emisión y de mejorar la capacidad de resistencia del sistema frente a perturbaciones importantes, flexibilizando la oferta de derechos de emisión en subasta, que está siendo examinada por el Parlamento Europeo y el Consejo.

La Comisión considera que la Directiva 2003/87/CE y el Reglamento (UE) n° 389/2013, así como la evolución del marco regulatorio de los mercados financieros de la UE, proporcionan la necesaria base jurídica para un mercado del carbono de la UE transparente y líquido, sin dejar de garantizar su estabilidad e integridad.

93

La seguridad del registro ha mejorado considerablemente durante la fase III del RCDE UE. Además de hacer cumplir los requisitos reglamentarios de apertura de cuentas, la Comisión facilita la cooperación activa y el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros. Desde 2012, la mejora continua del Registro de la Unión de conformidad con la metodología pertinente de gestión de proyectos exigió ajustes en el seno de la Comisión.

Respuestas de la Comisión

Recomendación 3 a)

La Comisión acepta la recomendación 3, letra a). El Registro de la Unión no dispone de todos los datos pertinentes para detectar abusos y actuaciones fraudulentas. No obstante, de conformidad con la Directiva MiFID y el Reglamento MiFIR revisados y el Reglamento y la Directiva sobre el abuso de mercado, se prevé un importante ejercicio de recopilación de datos en relación con el aspecto financiero de las transacciones de derechos de emisión cuando estos se hayan implementado completamente en 2017.

Recomendación 3 b)

La Comisión acepta la recomendación 3, letra b).

Recomendación 3 c)

La Comisión acepta la recomendación 3, letra c). Por lo que respecta a la estructura, la Comisión considera que ya se ha ejecutado. A raíz de una auditoría informática por su servicio de auditoría interna, la Comisión ha aclarado en mayor medida las funciones de los miembros del personal y ha optimizado la estructura. La Comisión se ha comprometido a garantizar el buen funcionamiento del sistema de registro.

Recomendación 3 d)-e)

Estas recomendaciones van dirigidas a los Estados miembros.

94

Los Reglamentos de la Comisión adoptados antes del inicio de la fase III mejoran la eficacia, la eficiencia y la armonización de la aplicación del RCDE UE en la fase III. Estos Reglamentos abordan las deficiencias descritas por el Tribunal. Las mejoras se refieren al seguimiento, la notificación, la acreditación y la verificación, confirmando las funciones y responsabilidades de todas las partes, incluidas las autoridades competentes, los titulares, los verificadores, los organismos nacionales de acreditación y los Estados miembros.

Recomendación 4

Las funciones y responsabilidades específicas de todas las partes implicadas en el RCDE UE quedan clarificadas a partir de los Reglamentos de la Comisión sobre acreditación, verificación, seguimiento y notificación adoptados para la fase III.

Recomendación 4 a)

La Comisión acepta la recomendación 4, letra a).

Recomendación 4 b)

La Comisión acepta la recomendación 4, letra b). La Directiva 2003/87/CE y sus medidas de aplicación definen el marco de ejecución. Este enfoque garantiza una cierta flexibilidad para una ejecución proporcionada y eficiente por parte de la autoridad competente, entre otras cosas, en relación con el lugar y el momento en que las inspecciones sean más productivas, la ausencia de duplicación del papel del verificador y la capacidad para combinar dicha ejecución con otras obligaciones normativas.

Recomendación 4 c)-f)

Estas recomendaciones van dirigidas a los Estados miembros.

95

La Comisión ofreció orientación global en la preparación y aplicación de los PNA para la fase II. Reconoce que estas orientaciones no incluían una instrucción de uso de los datos de emisiones de 2005, lo que, no obstante, no ha afectado a la calidad de la evaluación de la Comisión.

Las orientaciones y el seguimiento de la aplicación del RCDE UE por parte de los Estados miembros llevados a cabo por la Comisión han mejorado en la fase III. La Decisión de Ejecución 2014/166/UE de la Comisión y la correspondiente nota explicativa relanzaron el sistema que exige a los Estados miembros la presentación de los informes anuales a los que se hace mención en el «artículo 21» a la Comisión relativos a la aplicación de la Directiva 2003/87/CE. Estos informes están a disposición del público a través del sistema «Reportnet» de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

96

La Comisión reconoce que los informes a los que se hace mención en el «artículo 21» relativos a la aplicación del RCDE UE no siempre se habían completado en la fase II. Los requisitos se están aplicando en la actualidad de manera más rigurosa en la fase III, basándose en la Decisión de Ejecución 2014/166/UE de la Comisión, de manera que en el futuro deberá cumplirse el requisito de publicar un informe anual de aplicación completo.

La Comisión sigue organizando amplios intercambios de información con las autoridades competentes del RCDE UE de los Estados miembros, por ejemplo, mediante las deliberaciones periódicas del Comité del cambio climático y su grupo de trabajo 3 dedicado al comercio de emisiones, de los grupos de trabajo técnicos *ad hoc* y de foros, tales como el Foro de acreditación y verificación y el Foro de cumplimiento con sus correspondientes comisiones especiales, y de grupos pertinentes como el grupo de trabajo de los administradores de registros, así como mediante los consiguientes mecanismos de acceso compartido a los documentos.

Recomendación 5 a)

La Comisión acepta la recomendación 5, letra a).

La armonización del RCDE UE es sustancial en la fase III, y la Comisión está llevando a cabo el seguimiento de su aplicación por los Estados miembros con mayor rigor en esta fase.

Recomendación 5 b)

La Comisión acepta la recomendación 5, letra b), por lo que respecta a la publicación periódica de un informe sobre la aplicación del RCDE UE.

Recomendación 5 c)

Esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

97

Las descripciones de los sistemas de sanciones del RCDE UE en los Estados miembros constituyen parte de los estudios de revisión del cumplimiento del RCDE UE por parte de los Estados miembros llevados a cabo por la Comisión, y de la Decisión de Ejecución 2014/166/UE de la Comisión, por la que se actualiza el sistema que exige a los Estados miembros la presentación a la Comisión de los informes anuales a los que se hace mención en el «artículo 21» relativos a su aplicación de la Directiva 2003/87/CE.

Recomendación 6

La Comisión considera que el sistema de sanciones del RCDE UE es eficaz. La sanción de 100 euros por tonelada de dióxido de carbono (CO₂) emitida para la que no se entregan derechos de emisión, antes del 30 de abril, tiene un gran efecto disuasorio. La mejor prueba de esto es, en particular, el hecho de que cada año aproximadamente el 99 % de las emisiones están, de hecho, cubiertas por el número exigido de derechos de emisión y, por tanto, la sanción solo se aplica al 1 % de las emisiones notificadas.

Los Estados miembros deben ser transparentes sobre las sanciones que se aplican a nivel nacional para infracciones distintas de la obligación de entrega, y deben publicar asimismo la información sobre los titulares que incumplan la obligación de entrega. No obstante, es importante señalar que, de conformidad con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/87/CE, los Estados miembros mantienen el derecho de fijar las sanciones y que las variaciones entre el nivel de las sanciones pueden estar justificadas teniendo en cuenta el contexto en un determinado Estado miembro.

La Comisión concede importancia a la transparencia entre las autoridades competentes de los Estados miembros para mantener la elevada tasa de cumplimiento.

Respuestas de la Comisión

Recomendación 6 a)

La Comisión acepta la recomendación 6, letra a). Analizará en detalle la información que recibe a través de los estudios de revisión del cumplimiento del RCDE UE y de los informes anuales presentados por los Estados miembros de conformidad con el artículo 21 de la Directiva RCDE UE y adoptará medidas cuando lo considere adecuado.

Recomendación 6 b)-c)

Estas recomendaciones van dirigidas a los Estados miembros.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

El RCDE UE es la política emblemática de la UE para la lucha contra el cambio climático y a menudo se cita como referente de la nueva política de cambio climático en el mundo. El Tribunal detectó insuficiencias significativas en la aplicación de la fase II (2008-2012) y problemas de solidez en el marco de protección de la integridad del mercado. Se precisan mejoras en la regulación y supervisión del mercado, la naturaleza jurídica de los derechos de emisión, y los sistemas para procesar información fundamental sobre el RCDE UE. Los Estados miembros deberían reforzar su aplicación del marco de control y la ejecución de sanciones. El Tribunal formula varias recomendaciones orientadas a mejorar la integridad y aplicación de este régimen.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones