

Специален доклад

Цялост и прилагане на схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2015 г.

Print	ISBN 978-92-872-2397-5	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/307211	QJ-AB-15-005-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-2373-9	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/418736	QJ-AB-15-005-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2401-9	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/848622	QJ-AB-15-005-BG-E

© Европейски съюз, 2015 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

Цялост и прилагане на схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС)

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от
Договора за функционирането на Европейския
съюз (ДФЕС))

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I с ръководител Augustyn Kubik, член на ЕСП. Този състав е специализиран в областта на разходването на средства за опазване и управление на природните ресурси. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Kevin Cardiff, със съдействието на Mary Kerrigan, ръководител на неговия кабинет; Gediminas Macys, аташе в кабинета; Colm Friel, ръководител на отдел; Emese Fésűs, ръководител на екип; Stefan den Engelsen, заместник-ръководител на екип; Marco Dentamaro, одитор; Andreas Dürrwanger, одитор; María Luisa Gómez-Valcárcel, одитор; Laura Gores, одитор; Joanna Kokot, одитор; Loulla Puisais-Jauvin, одитор; Frédéric Soblet, одитор и Anna Zalega, одитор.



От ляво надясно: S. den Engelsen, E. Fésűs, K. Cardiff, C. Friel.

Точки

Съкращения

Речник на термините

I–VII Кратко изложение

1–8 Въведение

1–8 Схема на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС)

4–6 СТЕ на ЕС на практика през периода 2005—2012 г. (Етапи I и II)

7–8 СТЕ на ЕС от 2013 г. нататък (Етап III)

9–11 Обхват и подход на одита

12–86 Констатации и оценки

12–41 Рамката за закрила на целостта на СТЕ на ЕС

14–24 Регулирането и надзорът на пазара на емисии непрекъснато се подобряват от Комисията, но е необходим допълнителен напредък

25–28 Въпроси, свързани с определянето на квоти

29–41 Системите, свързани с регистъра на ЕС за обработка на основна информация от СТЕ, показват някои недостатъци

42–86 Прилагането на СТЕ на ЕС

46–63 Системите на държавите членки за отчитане и докладване на емисии по време на етап II на СТЕ на ЕС не са достатъчно добре разработени

64–79 Наблюдават пропуски в насоките и мониторинга от Комисията на прилагането от държавите членки на СТЕ на ЕС по време на етап II

80–86 Бяха установени някои слабости при националното прилагане на режима на санкции на СТЕ на ЕС и при практиките за връщане на международни кредити за проекти

87–97 **Заключения и препоръки**

Приложение — **Допълнителна информация**

Отговори на Комисията

CER: Удостоверено намаление на емисии

CO₂: Въглероден диоксид

CO₂e: Еквивалент на въглеродния диоксид

EUA: Квота за емисии

EUTL: Дневник на Европейския съюз за трансакциите

IPCC: Междуправителствен комитет по изменението на климата

KYC: Познавай клиента си

OTC: Нерегулиран

ГД: Генерална дирекция

ГОД: Годишен отчет за дейността

ДДС: Данък върху добавената стойност

ДПЗ: Директива относно пазарната злоупотреба

ДПФИ: Директива за пазарите на финансови инструменти

ЕА: Европейска организация за акредитация

ЕИП-ЕАСТ: Европейско икономическо пространство — Европейска асоциация за свободна търговия

ЕРЕ: Единица редуцирани емисии

КПКЗ: Комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването

МЧР: Механизъм за чисто развитие

НМД: Насоки за мониторинг и докладване

НПР: Национален план за разпределение на квоти

ПГ: Парников газ

РКООНИК: Рамкова конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата

РПЗ: Регламент относно пазарната злоупотреба

СП: Съвместно прилагане

СТЕ: Схема за търговия с емисии

СТЕ на ЕС: Схема на ЕС за търговия с емисии

ФС: Форум за съответствие

Връщане на квоти: До 30 април всяка година операторът на всяка инсталация следва да върне определен брой квоти, равен на общия брой верифицирани емисии от дадената инсталация по време на предходната календарна година¹. В рамките на етап II на СТЕ на ЕС операторите могат също така, при определени ограничения, да връщат международни кредити (CER и ERE), генерирани от механизми на Протокола от Киото (МЧР и СП). Операторът следва да върне достатъчно на брой квоти за емисии, CER и ERE като цяло, за да покрие своите верифицирани емисии.

Вторичен пазар: Пазар, на който инвеститори купуват ценни книжа или активи от други инвеститори, а не от емитента.

Директива и Регламент относно пазарната злоупотреба (ДПЗ/РПЗ): Първоначалната Директива относно пазарната злоупотреба на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 г. относно търговията с вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарна злоупотреба) (Директива 2003/6/ЕО) е отменена и заместена с нови правила, приети през 2014 г. Това са Регламент (ЕС) № 596/2014 относно пазарната злоупотреба (РПЗ)² и Директива 2014/57/ЕС относно наказателноправните санкции за пазарна злоупотреба (ДПЗ)³. Регламентът относно пазарната злоупотреба влиза в сила през юли 2016 г., а държавите членки разполагат с две години да транспонират новата директива⁴ в националното си законодателство.

Директива относно пазарите на финансови инструменти (ДФФИ): Първоначалната Директива относно пазарите на финансови инструменти на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. относно пазарите на финансови инструменти (Директива 2004/39/ЕО) е отменена и заместена с нови правила, приети през 2014 г. Това са новата Директива 2014/65/ЕС относно пазарите на финансови инструменти и Регламент (ЕС) № 600/2014 относно пазарите на финансови инструменти. Новите правила ще влязат в сила от януари 2017 г.⁵

Емисии на парникови газове (ЕПГ): Атмосферните газове, считани за причина за глобалното затопляне и изменението на климата. Основните парникови газове са въглеродният диоксид (CO₂), метанът (CH₄) и двуазотният оксид (N₂O). По-рядко срещани парникови газове, но с много силно въздействие, са флуоровъглеродородите (HFC), перфлуоровъглеродите (PFC) и серният хексафлуорид (SF₆)⁶.

1 Член 12, параграф 3 от Директива 2003/87/ЕО.

2 Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба) и за отмяна на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и директиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 1).

3 Директива 2014/57/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно наказателноправните санкции за пазарна злоупотреба (Директива за пазарната злоупотреба) (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 179).

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

5 Пак там.

6 Речник на акронимите на изменението на климата, Рамкова конвенция на Обединените нации по изменение на климата (РКОНИК).

Инсталация: Инсталация означава всяко неподвижно техническо съоръжение⁷, в което се извършват една или повече дейности, произвеждащи ПГ, или други непосредствено свързани дейности, които имат техническа връзка с дейностите, осъществявани на същата площадка, и са в състояние да окажат въздействие върху емисиите и замърсяването.

Квота: Според Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС) една квота за емисии на ЕС (EUA) съответства на правото на емитиране на еквивалента на един тон въглероден диоксид за определен период (CO₂e)⁸. Квотите за емисии на ЕС могат да бъдат използвани от оператори в рамките на СТЕ на ЕС за техните верифицирани емисии или могат да бъдат продавани на други оператори, които се нуждаят от такива квоти.

Компетентен орган: Държавите членки назначават компетентен орган или органи за прилагането на правилата от Директивата относно СТЕ на ЕС.

Механизми на Протокола от Киото: Протоколът от Киото (за подробна информация вж. *карето от приложението*) въвежда три механизма, които могат да бъдат използвани, за да бъдат постигнати целевите нива на редуция на емисиите — търговия с емисии, механизъм за чисто развитие (МЧР) и съвместно прилагане (СП). Търговията с емисии позволява на страните, които притежават неизползвани единици емисии, да ги продават на страни, които са надвишили таваните. СП и МЧР са механизми, базирани на генериращи кредити проекти, които могат да бъдат търгувани за компенсирание на емисии.

Механизъм за самоначисляване на данък добавена стойност (ДДС): Този механизъм включва прехвърляне на данъчната отговорност от доставчика към получателя, което значи, че клиентът, когато той е идентифициран като данъчнозадължено лице, поема отговорността за плащане на ДДС вместо доставчика. Има вероятност системата за самоначисляване да намали размера на верижните измами с ДДС.

Механизъм за чисто развитие (МЧР): Проектите на МЧР в рамките на протокола от Киото включват инвестиции в проекти за устойчиво развитие в развиващите се страни с цел намаляване на емисиите. Те генерират търгуеми сертифицирани единици редуцирани емисии (CER). Тези така наречени кредити са позволени за използване при определени условия в рамките на СТЕ на ЕС.

Национален администратор: Националният администратор е организацията, която отговаря за администрирането от името на дадена държава членка на набор от партии на потребители под юрисдикцията на тази държава членка в регистъра на ЕС.

Нерегулиран: Терминът „нерегулиран“ описва всички операции на финансовия пазар, които не се търгуват на борсата, и не се извършват на регулиран пазар, а се договарят частно между два контрагента.

Оператор: Всяко лице⁹, което експлоатира или контролира инсталация или, когато това е предвидено в националното законодателство, на което са делегирани решаващи икономически правомощия във връзка с техническото функциониране на инсталацията.

7 Член 3 от Директива 2003/87/ЕО.

8 Член 3 от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 25.10.2003 г., стр. 32).

9 Член 3 от Директива 2003/87/ЕО.

Отлагане на изплащането: Като краткотрайна мярка Комисията е отложила тръжната продажба на 900 млн. квоти до 2019—2020 г., за да може да се увеличи търсенето¹⁰. Общият обем на квотите, които ще бъдат продадени на търг през етап III не се променя заради това отлагане, а само разпределението на търгуваните квоти за периода 2013—2020 г. („временният профил на търговете“). Отлагането на търговете се прилага посредством изменение на Регламента за търгове на СТЕ на ЕС¹¹, приет от Комисията през 2014 г. след одобрение от Комитета по изменение на климата и контрол от страна на Европейския парламент и Съвета. През 2013 г. е направено също така изменение на директивата за СТЕ на ЕС, за да бъде открита възможност за гореспоменатото изменение¹².

Регистър на ЕС: Регистърът представлява електронна система, с която се следи за собствеността на квотите. Регистърът на ЕС се обслужва и поддържа от централния администратор¹³. Регистърът¹⁴ е достъпен за обществеността и съдържа отделни сметки за вписване на квотите, които се държат от всяко лице, на което или от което се издават или прехвърлят квоти. В регистъра на ЕС всеки един човек може да притежава квоти.

Система за ограничаване на търговията с емисии: СТЕ на ЕС се счита за система за ограничаване на търговията с емисии. Това означава, че има таван или ограничение на общия размер разрешени емисии от обхванатите от тази система инсталации. През етапи I и II от СТЕ на ЕС с одобрението на Комисията са определени таваните на национално ниво. През етап III е определен таванът на ниво ЕС. В рамките на тавана промишлените предприятия и операторите на въздухоплавателни средства получават квоти за емисии, които могат да продават или купуват едно от друго според нуждите. Доброволни търговци могат също така да влизат в пазара, за да купуват или продават квоти. Ограничението на общия брой налични квоти гарантира, че те имат стойност.

Спот пазар: Пазар, на който ценни книжа или стоки се търгуват за незабавна доставка, за разлика от форуърдния пазар.

Съвместно прилагане (СП): Заедно с МЧР това е един от двата механизма, базирани на проекти, въведени по протокола от Киото. Индустриализираните страни изпълняват заедно с други развити страни проекти за съвместно изпълнение за редуциране на емисиите с цел генериране на търгуеми единици редуцирани емисии (ЕРЕ), които при определени условия могат да бъдат използвани в рамките на СТЕ на ЕС.

Титуляр на сметката: Титуляр на партида¹⁵ означава физическо или юридическо лице, което има партида в Регистъра на ЕС.

Тон CO₂ еквивалент (CO₂e): Това означава един метричен тон въглероден диоксид, или количество от всеки друг парников газ с еквивалентен потенциал за глобално затопляне¹⁶.

10 Европейска комисия, ГД „Действия по климата“: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

11 Регламент (ЕС) № 176/2014 на Комисията от 25 февруари 2014 година за изменение на Регламент (ЕС) № 1031/2010, състоящо се по-специално в определяне на количеството квоти за емисии на парникови газове, подлежащи на тръжна продажба през 2013 година (ОВ L 56, 26.2.2014 г., стр. 11).

12 Решение № 1359/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за изменение на Директива 2003/87/ЕО с оглед уточняване на разпоредбите относно графика на търговете за квоти за емисии на парникови газове (ОВ L 343, 19.12.2013 г., стр. 1).

13 Член 4 от Регламент (ЕС) № 389/2013 на Комисията.

14 Член 19 от Директива 2003/87/ЕО.

15 Член 3 от Регламент (ЕС) № 389/2013 на Комисията от 2 май 2013 година за създаване на Регистър на ЕС съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и решения № 280/2004/ЕО и № 406/2009/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕС) № 920/2010 на Комисията и на Регламент № 1193/2011 (ОВ L 122, 3.5.2013 г., стр. 1).

16 Приложение II към Директива 2003/87/ЕО.

Трансакция: Трансакция означава процес¹⁷ в регистъра на ЕС, който включва прехвърлянето на квота или единица по Протокола от Киото от една партия в друга партия.

Хармонизирани правила за разпределяне: През етап III на СТЕ на ЕС Комисията разработва хармонизирани правила за разпределяне¹⁸ с референтни показатели за всеки продукт въз основа на средните емисии на парникови газове на 10 % от най-високопроизводителни инсталации в ЕС. Референтните показатели се изчисляват независимо от приложимата технология, гориво, размер на инсталацията или нейното географско местоположение.

Централен администратор: Според Директивата за СТЕ¹⁹ централният администратор се определя от Комисията, за да поддържа независим регистър на трансакциите, като вписва издаването, прехвърлянето и отмяната на квоти, и да осъществява автоматизирана проверка на всяка регистрирана операция, за да се увери, че издаването, прехвърлянето и отмяната на квоти не са засегнати от каквато и да било нередност. Регламентът за регистъра определя, че регистърът на ЕС се обслужва и поддържа от централния администратор²⁰.

17 Член 3 от Регламент (ЕС) № 389/2013 на Комисията.

18 Решение № 2011/278/ЕС на Комисията от 27 април 2011 година за определяне на валидни за целия Европейски съюз преходни правила за хармонизираното безплатно разпределяне на квоти за емисии съгласно член 10а от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 130, 17.5.2011 г., стр. 1).

19 Член 20 от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 25.10.2003 г., стр. 32).

20 Член 4 от Регламент (ЕС) № 389/2013 на Комисията.

I

Схемата на Европейския съюз за търговия с емисии (СТЕ на ЕС) е водеща политика за борба с изменението на климата. Това е най-голямата система в света за ограничаване и търговия за емисиите на парникови газове. На цялостните емисии от промишлените сектори с високо ниво на емисии е наложено ограничение или таван, който с течение на времето намалява. Таванът ограничава емисиите на повече от 11 000 енергоемки инсталации на територията на ЕС, които обхващат приблизително половината емисии на парникови газове. Тези инсталации получават квоти за емисии или ги купуват на търгове, а освен това могат да търгуват квоти, ако е необходимо. Всяка една квота съответства на правото на емитиране на еквивалента на един тон въглероден диоксид (CO₂). Всяка година инсталациите следва да върнат определен брой квоти, равен на количеството емитиран еквивалент на въглероден диоксид (CO₂).

II

СТЕ на ЕС често е цитирана като референтен модел за новите политики в областта на изменението на климата и схеми за търговия с емисии на други места по света. Тази иновативна схема, въведена през 2005 г. и постепенно подобрявана, в момента се намира в своя трети етап на изпълнение. На европейско ниво екологичната цел на СТЕ на ЕС не е само да намали емисиите в съответствие с тавана, но също така да определи цена за въглерода и да даде финансова стойност на всеки спестен тон CO₂e. Цената се определя от пазара на квоти. Това насърчава инсталациите да прилагат най-добрите разходно-ефективни мерки за намаляване на емисиите, както и инвестициите в нисковъглеродни технологии, особено в случаите, когато цените на квотите са високи.

III

За да може СТЕ на ЕС да действа по предназначение, е необходимо да бъде гарантирана целостта на системата и схемата да се прилага правилно. Сметната палата направи оценка на това дали схемата на Европейския съюз за търговия с емисии е управлявана адекватно, като извърши проверка дали е била създадена подходяща рамка за закрила на нейната цялост като пазарен механизъм и също така провери нейното действително прилагане. По отношение на прилагането Сметната палата се фокусира върху етап II на СТЕ на ЕС (2008—2012 г.), за да могат да се извлекат поуки за бъдещото развитие на тази политика.

IV

Като цяло Сметната палата достигна до заключението, че управлението на СТЕ на ЕС от страна на Комисията и на държавите членки не е било адекватно във всички аспекти. То е било затруднено от някои проблеми, свързани със стабилността на рамката за закрила на целостта на схемата, както и от съществени слабости при изпълнението на етап II на СТЕ на ЕС.

V

Има съществени подобрения на рамката за закрила на целостта на системата, по-специално посредством включването на по-голямата част от спот пазара за квоти в съответствие с Директивата относно пазарите на финансови инструменти (ДПФИ) и режимите относно пазарната злоупотреба (ДПЗ (Директива относно пазарната злоупотреба)/РПЗ (Регламент относно пазарната злоупотреба) чрез квалифицирането на квотите за емисии като финансови инструменти. Все още обаче остават да бъдат разрешени редица въпроси, за да е възможно рамката да бъде достатъчно стабилна и да предоставя по-добро регулиране и надзор, както и за да укрепне доверието на инвеститорите с цел СТЕ на ЕС да стане инструмент на политиката в областта на околната среда.

- а) Остават още някои въпроси по отношение на регулирането и надзора на пазара на емисии, които са свързани с търговци на съответствие, двустранна нерегулирана спот търговия и по-малки пазарни участници.
- б) Липсва надзор на пазара на емисии на ниво ЕС, както и достатъчно регулаторно сътрудничество.
- в) Правната дефиниция на квоти за емисии не е достатъчно ясна и освен това липсва яснота по отношение на създаването и закрилата на обезпечените дялове при квотите.

- г) Регистърът на ЕС обработва основни данни от СТЕ на ЕС и има високорисков профил поради финансовия залог и широкия диапазон титуляри на сметки. Въпреки че сигурността на регистъра е значително подобрена по време на етап II на СТЕ на ЕС, продължава да е нужен допълнителен напредък. Процедурите на държавите членки за контрол на откриването на сметки на СТЕ на ЕС, за мониторинг на операциите и за сътрудничество с регулаторните органи има сериозни недостатъци, а Комисията не може да извършва достатъчно добър мониторинг на операциите поради съображения за защита на данните. Освен това разработването и действието на регистъра в Комисията е затруднено от проблеми с вътрешното координиране и ограничения на ресурсите, както е описано в точки 39—41.

VI

Има съществени слабости в прилагането от страна на Комисията и на държавите членки през етап II на рамката за контрол на СТЕ на ЕС. Те трябва да бъдат коригирани по време на етап III, за да се гарантира по задоволителен начин, че системата действа по предназначение.

- а) Системите за мониторинг, докладване и проверка на емисии не са достатъчно добре изпълнени и хармонизирани. Компетентните органи не са проверили достатъчно стриктно работата на проверителите и са извършили само ограничен брой проверки на място на ниво инсталация.
- б) Съществуват пропуски в насоките и мониторинга от Комисията на прилагането от държавите членки на СТЕ на ЕС по време на етап II, а оценката от страна на Комисията на националните планове за разпределение на квоти (НПР) на държавите членки през етап II не е достатъчно прозрачна.
- в) Някои държави членки не са предоставили всички изисквани доклади относно действието на СТЕ на ЕС, а Комисията не е публикувала годишния доклад за изпълнението, изискван от директивата за СТЕ на ЕС.

- г) Въздействието на ценни форуми за консултация и координиране между Комисията и държавите членки е ограничено поради ниското ниво на участие на държавите членки.
 - д) Комисията е изиграла ограничена роля при гарантирането на хармонизирането на ключови контроли на прилагането на СТЕ на ЕС от държавите членки.
 - е) Сметната палата не можа да направи оценка на ефективността на различните системи за санкции на държавите членки поради липсата на консолидирана информация на ниво държави членки и на европейско ниво. Съществуват различни практики относно специфичните правила за връщане на международни кредити за проекти между държавите членки. Тези проблеми засягат потенциално създаването на равни условия за операторите.
- 4. Рамката за контрол на ниво държави членки следва да бъде прилагана по-стриктно, за да се гарантира, че установените слабости се вземат предвид при изпълнението на етап III (вж. подробна препоръка 4, букви а) — е) към Комисията и държавите членки след точка 94).
 - 5. През етап III следва да се подобри нивото на насоките и информацията относно прилагането на СТЕ на ЕС (вж. подробна препоръка 5, букви а) — в) към Комисията и държавите членки след точка 96).
 - 6. Прилагането на санкции във връзка със СТЕ на ЕС следва да бъде по-прозрачно. На ниво държави членки и на ниво ЕС следва да има на разположение актуална и точна информация относно прилагането на наказателни процедури, а Комисията следва да извършва по-стриктен мониторинг на практиките на прилагане на територията на ЕС, както и на последователното прилагане на националните санкции (вж. подробна препоръка 6, букви а) — в) към Комисията и държавите членки след точка 97).

VII

С цел да се вземат предвид изложените по-горе констатации и оценки относно рамката за закрила на целостта на системата и нейното прилагане, Сметната палата отправя следните препоръки.

1. Останалите проблеми относно регулирането и надзора на пазара за емисии следва да бъдат коригирани от Комисията с цел допълнително да се подобри почтеността на пазарните отношения (вж. подробна препоръка 1, буква а) — в) към Комисията след точка 91).
2. Правният статут на квотите следва да бъде допълнително изяснен, за да допринесе за стабилността и доверието (вж. препоръка 2 след точка 92).
3. Някои аспекти на системите за обработка на основна информация от СТЕ на ЕС (Регистърът на ЕС и свързаните с него процедури) следва да бъдат допълнително подобрени. По-специално е необходимо Комисията да обсъди начина, по който на ниво ЕС е възможно да бъде въведен и координиран мониторинг на трансграничните операции, за да бъде намален риска от злоупотреби и измами, и да установи подходящи мерки за укрепване на рамката за контрол и за насърчване на добрите практики на държавите членки относно откриването на сметки на територията на ЕС. Държавите членки следва да гарантират, че тези контроли се прилагат (вж. подробна препоръка 3, букви а) — д) към Комисията и държавите членки след точка 93).

Схема на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС)

01

СТЕ на ЕС е основен стълб в политиката на Европейския съюз за борба с изменението на климата (за допълнителна информация относно международната рамка за търгуване на емисии вж. **част I на приложението**). Нейната цел е да насърчи намаляването на емисиите на парникови газове по разходно-ефективен и икономически ефективен начин. Това представлява един от основните компоненти на пакета на ЕС относно климата и енергетиката²¹, който има три цели до 2020 г. (известни като целите „20—20—20“):

- Намаляване с 20 % на емисиите на парникови газове на ЕС в сравнение с нивата през 1990 г;
- Нарастване на дела на възобновяемите енергийни източници в енергийното потребление на ЕС до 20 %;
- Увеличаване на енергийната ефективност на ЕС с 20 %.

02

СТЕ на ЕС е най-голямата система в света за ограничаване и търговия за емисиите на парникови газове (вж. **каре 1**) и често е цитирана като референтен модел за новите политики в областта на изменението на климата и схеми за търговия с емисии на други места по света. Таванът ограничава емисиите на повече от 11 000 енергоемки инсталации на територията на ЕС²². От 2013 г. нататък СТЕ на ЕС обхваща приблизително 50 % от емисиите на парникови газове в ЕС²³. Освен че ограничава общите емисии посредством значителна цена на въглерода, СТЕ на ЕС следва да насърчава инсталациите да прилагат най-ефективните мерки за намаляване на емисиите, както и инвестициите в нисковъглеродни технологии²⁴.

- 21 COM(2008) 30 окончателен от 23.1.2008 г., „20 плюс20 до 2020 г. Възможностите на Европа в контекста на изменението на климата“.
- 22 Обхваща следните основни сектори: горивни инсталации, цимент, клинкер, вар, петролни рафинерии, чугун и стомана. Сектори, които не са включени: наземният транспорт, земеделието и секторът на услугите.
- 23 COM(2012) 652 окончателен от 14.11.2012 г., „Състоянието на европейския пазар на въглеродни емисии през 2012 г.“
- 24 Действия по климата на Европейската комисия, информационна справка „Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ)“, на разположение на адрес http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf.

Каре 1

Системата на СТЕ на ЕС за ограничаване и търговия с емисии

Системата за ограничаване и търговия с емисии действа, като поставя ограничение на цялостните емисии от промишлените сектори с високо ниво на емисии. Това ограничение с течение на времето намалява. В рамките на това ограничение предприятията могат да купуват и продават квоти за емисии според нуждите си. Всяка една квота съответства на правото на емитиране на един тон CO₂e. Размерът на квотите определя обема разрешени емисии, т.е. емисиите са ограничени. Квотите се разпределят към инсталации и могат да бъдат свободно търгувани на пазара²⁵. Всяка година инсталациите следва да върнат определен брой квоти, равен на количеството емитиран CO₂e. Цената се определя от пазара.

25 COM(2010)796 окончателен от 21.12.2010 г., „Към засилен пазарен надзор при схемата на ЕС за търговия с емисии“.

03

СТЕ на ЕС е създадена с Директива 2003/87/ЕО²⁶. Съгласно тази директива държавите членки следва да разработят и въведат необходимите системи и административни механизми за прилагане на СТЕ на ЕС на национално ниво. Директивата също така определя редица специфични отговорности за Комисията, много от които са насочени към това да се гарантира последователно и координирано прилагане на СТЕ на ЕС. Тъй като СТЕ на ЕС също така е създавала пазар за търговия на квоти за емисии, държавите членки и Комисията следва да гарантират целостта и стабилността на СТЕ на ЕС, за да може тя да допринесе ефективно за своите екологични цели.

СТЕ на ЕС на практика през периода 2005—2012 г. (Етапи I и II)

04

Действието на СТЕ на ЕС е организирано на периоди или етапи на търгуване: за първите два етапа (2005—2012 г.) ограничението на квотите се определя на национално ниво чрез национални планове за разпределение на квоти (НПР), създавани от държавите членки и оценявани от Комисията.

05

Първият етап на СТЕ на ЕС (2005—2007 г.) е тригодишен пилотен период за подготовка на втория етап (2008—2012 г.). Квотите се разпределят безплатно. Тъй като повечето от държавите членки все още не разполагат с исторически данни относно емисиите на инсталациите, включени в СТЕ на ЕС, ограниченията за етап I се базират на проучвания и прогнози. Целта на първия етап е да създаде функциониращ пазар, да определи цена за въглерода и да изгради необходимата инфраструктура за мониторинг, докладване и проверка на реалните емисии. Събраните от първия етап данни след това запълват липсата на информация и помагат да се определят национални тавани за втория етап.

06

Вторият етап (2008—2012 г.)²⁷ съвпада с първия етап на изпълнение на задълженията по Протокола от Киото — петгодишният период, през който държавите членки на ЕС следва да намалят своите емисии в съответствие с целите, поставени в Протокола от Киото²⁸. На базата на проверените емисии, докладвани през първия етап, обемът на разрешените през втория етап квоти за емисии е намален с 6,5 % под нивото от 2005 г. (т.е. първата година на изпълнение на задълженията на СТЕ на ЕС), като по този начин се гарантират бъдещи реални намаления на емисиите (вж. **част II от приложението** за повече информация относно развитието на предлагането и търсенето по време на етап II на СТЕ на ЕС).

26 Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 25.10.2003 г., стр. 32).

27 През етап II членовете на ЕИП-ЕАСТ (Европейско икономическо пространство-Европейска асоциация за свободна търговия) — Исландия, Лихтенщайн и Норвегия — се присъединяват към СТЕ на ЕС.

28 Европейският съюз се ангажира да постигне цялостно намаление от 8 % на емисиите на парникови газове през периода 2008—2012 г., в сравнение с нивата от 1990 г. (което е повече от целта за индустриализираните страни, описана в **карето на приложението**). Тази цел е споделена между 15-те държави членки посредством правно обвързващо споразумение, Решение 2002/358/ЕО на Съвета от 25 април 2002 г. относно одобрението от страна на Европейската общност на Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата и съвместното изпълнение на ангажиментите по тях (ОВ L 130, 15.5.2002 г., стр. 1).

СТЕ на ЕС от 2013 г. нататък (Етап III)

07

За етап III (2013—2020 г.) системата на НПР е заменена. Таванът за емисии от инсталации в обхвата на СТЕ на ЕС сега е определен на ниво ЕС. По отношение на квотите, които все още се отпускат безплатно, се прилагат хармонизирани правила за разпределение въз основа на стриктни референтни показатели на ниво ЕС относно емисиите. Както и през предишни етапи инсталациите, които не са получили никакви или не са получили достатъчно безплатни квоти, за да покрият своите емисии, трябва да закупят допълнителни квоти на пазара, или да намалят своите емисии.

08

В началото на етап III повече от 40 % от всички квоти се продават на търг. Продажбата на търг се счита от Комисията и от икономическата теория за най-прозрачния метод на разпределение, който прилага на практика принципа „замърсителят плаща“ (**част III на приложението** предоставя допълнителна информация относно реформата и бъдещите перспективи на СТЕ на ЕС).

09

При определянето на обхвата и подхода на одита Сметната палата се фокусира върху основните проблеми на целостта и прилагането на системата. В рамките на одита не е направена проверка на цялостната ефективност на СТЕ на ЕС. Целта на одита е да отговори на въпроса дали схемата на Европейския съюз за търговия с емисии е управлявана адекватно. Това бе осъществено, като бяха разгледани следните три подвъпроса:

- а) **Съществува ли подходяща рамка за закрила на целостта на СТЕ на ЕС?** За да отговори на този въпрос Сметната палата провери доколко са подходящи правилата относно регулирането и надзора на пазара, които се прилагат за търговията с емисии, правният статут и определението за квоти, както и системата за регистър на ЕС за вписване и оповестяване на данни от СТЕ на ЕС. Тази част от одита се фокусира върху редица мерки в области, които са разработени и предложени от Комисията от 2011 г. насам, включително такива, които са въведени до 30 септември 2014 г. Обхватът на одита не включва оценка на националните мерки срещу риска от верижни измами с ДДС²⁹.
- б) **Правилно ли се прилага СТЕ на ЕС?** За да отговори на този въпрос Сметната палата провери прилагането на СТЕ на ЕС от държавите членки и Комисията по време на етап II на СТЕ на ЕС. Тази част от одита засегна само прилагането на СТЕ на ЕС за стационарни инсталации³⁰.

10

Одитът беше извършен на ниво Комисия и на ниво държави членки. Работата на ниво Комисия включи проверка на начина, по който Комисията е насочвала прилагането на СТЕ на ЕС от държавите членки, както и дали тя е изпълнила своите собствени задължения при приложимата правна рамка. Бяха получени доказателствени данни от седем държави членки. Те бяха подбрани въз основа на обемите и видовете емисии. Бяха направени посещения на съответните органи в пет държави членки (Германия, Франция, Италия, Полша и Обединеното кралство). Бяха получени документни доказателства от две други държави членки (Гърция и Испания). Одитът на ниво държави членки се съсредоточи върху разпределението (НПР) и връщането на квоти, върху системите за мониторинг, докладване и проверка на емисии, както и върху прилаганите санкции в случай на несъответствие. Той не включва продажбата на търг, тъй като към края на етап II търговете са се прилагали все още само в много малка степен и в ограничен брой държави членки.

11

Освен това са получени доказателства чрез съществени проверки на документи, налични при националните компетентни органи, свързани със 150 инсталации, избрани от тези седем държави членки, както и анализ на данните относно инсталациите и съответствието, получени от публичния регистър на трансакциите в ЕС (EUTL — вж. **каре 2**). Избраните инсталации не са били посетени на място, тъй като Сметната палата не е разполагала с права за достъп.

29 Вж. **каре 3** за подробности относно проблеми с ДДС.

30 Въздухоплаването е включено в СТЕ на ЕС едва от 2012 г.

Рамката за закрила на целостта на СТЕ на ЕС

12

За да гарантира достатъчно ликвидност на създадения от СТЕ на ЕС пазар за квоти за емисии и да установи добре функциониращ механизъм, допринасящ за постигането на екологичните цели на политиката, пазарът следва да бъде сигурен и привлекателен³¹ за доброволните купувачи³², както и за операторите (купувачите „по задължение“), които са задължени от Директивата за СТЕ на ЕС да участват в схемата. Поради това е важно да се вземе предвид дали целостта на СТЕ на ЕС е защитена в достатъчна степен, за да поддържа стабилност и да гарантира доверието на инвеститорите в пазара. Такава защита изисква подходяща регулация и надзор на пазара, както и сътрудничество между регулаторните органи. Освен това правният статут и определението на квотите следва да бъдат изяснени достатъчно добре, за да допринесат за стабилността и доверието в пазара за квоти за емисии.

13

Регистърът на ЕС (вж. **каре 2**) е ключов елемент на защитата на целостта на СТЕ на ЕС, тъй като вписва и следи всички „физически трансакции“ на квоти и прави възможно оповестяването на важна информация на пазара. Освен екологичната стойност на инструмента, финансовият залог на СТЕ на ЕС е значителен. Стойността, представена от всички квоти и други единици на спазване, които се съдържат в Регистъра на ЕС, се оценява на повече от десет милиарда евро, в зависимост от цената на тези единици към времето на измерване. Освен това целостта на СТЕ на ЕС следва да бъде добре защитена в достатъчна степен срещу вида инциденти, които са възникнали в периода 2008—2011 г. (т.е. докладвани кражби на квоти, схеми за измама с ДДС и киберзаплахи като фишинг). Поради това също така е важно да има ефективни процедури за контрол на откриването на сметки и трансакциите в Регистъра на ЕС.

Регулирането и надзорът на пазара на емисии непрекъснато се подобряват от Комисията, но е необходим допълнителен напредък

14

Комисията е признала³⁴, че е необходимо засилване на регулацията и надзора на пазара и подобряване на сигурността на Регистъра, за да се предотврати повторна поява на инцидентите със сигурността (вж. също точки 12 и 13 и **каре 2**), които стават през етап II. Комисията е разработила цялостен пакет от мерки за намаляване на тези рискове (както е представено по-долу в точки 15 и 16).

31 Вж. например COM(2010) 796 окончателен.

32 Доброволните купувачи (или доброволни търговци) са субекти, които доброволно участват в пазара на емисии (напр. търговци, инвеститори, частни лица, финансови посредници и т.н.), за разлика от купувачите по задължение (оператори, задължени от законодателството да участват).

33 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm, Гарантиране на интегритета на европейския пазар на въглеродни емисии, Често задавани въпроси, април 2014 г.: Правилата [т.е. правилата на финансовия пазар] имат също така за цел да осигурят безопасна и ефикасна търговска среда, да увеличат доверието в пазара на въглеродни емисии след поредица неприятни измами, възникнали на пазара преди няколко години. Вж. също COM(2010) 796 окончателен, и по-специално глава 1 — Въведение.

Системата на националните регистри и Регистърът на ЕС

По време на етап I и през по-голямата част на етап II държавите членки управляват национални регистри със сметки, в които могат да бъдат пазени и прехвърляни квоти за емисии и международни кредити. С цел да се опрости системата и в бъдеще СТЕ на ЕС да се свърже с други международни схеми за търговия с емисии, през 2009 г. съзакондателите взеха решение да бъдат централизират националните регистри в един Регистър на ЕС, управляван и поддържан от Европейската комисия. Бяха наблюдавани редица инциденти със сигурността, които включват предимно измами с ДДС и кибератаки. Прехвърлянето на сметките и данните става през юни 2012 г. Въпреки тази централизация на системата на регистри държавите членки все още носят еднолична отговорност за откриването, управлението и актуализирането на сметки в техните национални раздели в Регистъра на ЕС. Централният администратор на Комисията не участва в изпълнението на тези дейности. Системата на регистър на трансакциите в ЕС (EUTL) проверява, вписва и разрешава всички трансакции, стартирани в Регистъра на ЕС, с цел да се гарантира, че всеки един трансфер на квоти е в съответствие с правилата на СТЕ на ЕС³⁴. Публична версия на EUTL осигурява на обществеността достъп до актуални данни от СТЕ на ЕС. Функционирането на Регистъра (и на предишната система на националните регистри) се извършва в съответствие с регламенти на Комисията³⁵.

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

35 Това включва в частност Регламент (ЕО) № 2216/2004 на Комисията от 21 декември 2004 г. за стандартизирана и защитена система от регистри съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и Решение № 280/2004/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 386, 29.12.2004 г., стр. 1) и Регламент (ЕС) № 920/2010 на Комисията от 7 октомври 2010 г. за стандартизирана и защитена система от регистри съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и Решение № 280/2004/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 270, 14.10.2010 г., стр. 1), Регламент (ЕС) № 1193/2011 на Комисията за създаване на Регистър на ЕС за периода на търгуване, започващ от 1 януари 2013 г. и за изменение на Регламент (ЕО) № 2216/2004 и на Регламент (ЕС) № 920/2010 на Комисията за създаване на Регистър на ЕС за периодите, завършващи на 31 декември 2012 г.) и Регламент (ЕС) № 389/2013 на Комисията за създаване на Регистър на ЕС за етап III.

15

Необходимостта да се подобри законодателството по отношение на пазара на въглеродни емисии съвпадна с процеса на изменение на рамката за регулация на финансовите пазари (ДПФИ/ДПЗ)³⁶. Това представлява възможност за Комисията да обърне внимание на регламента относно пазара на въглеродни емисии в контекста на цялостното регулиране на финансовите пазари. Според оценката на въздействието³⁷, приложена към предложението за изменение на ДПФИ, представено през октомври 2011 г., двете основни възможности, разгледани от Комисията, са да бъде създаден специален режим за пазара на въглеродни емисии или квотите за емисии да бъдат класифицирани като финансови инструменти и да бъдат включени в рамката на законодателството ДПФИ/ДПЗ. Въпросът кой регулаторен подход би бил най-подходящ за пазара на емисии е извън обхвата на настоящия одит. Дериватите върху квотите за емисии³⁸, които според оценката на Комисията включват повече от 90 % от пазара за емисии, представляват финансови инструменти и поради това вече са били регулирани в рамките на ДПФИ и ДПЗ през етапи I и II на СТЕ на ЕС (2005—2012 г.). Вторичната търговия на спот квоти за емисии не е регулирана. През 2011 г. Комисията предложи да бъде удължено времето на ДПФИ и тя да бъде изменена така, че да включва и вторичната търговия на спот квоти на емисии, като квотите специално се класифицират като финансови инструменти. Това предложение е прието през 2014 г.³⁹ и също така включва квотите за емисии в обхвата на действие на ДПЗ/РПЗ. Тези нови правила влизат в сила от януари 2017 г.⁴⁰

16

Други важни мерки, предприети от Комисията за подобряване на целостта и сигурността на СТЕ на ЕС, включват:

- предоставяне на държавата членка на възможност да прилага механизъм за обратно начисляване, за да се справи с измамите с данък добавена стойност (ДДС) (вж. **каре 3**);
- допълнителни мерки за сигурност, за да може Регистърът на ЕС да противостои на евентуални киберпрестъпления и международно рециклиране на кредити;
- интегриране на разпоредби против изпирането на пари в регламентите относно Регистъра, под въздействието на Директивата относно борбата с изпирането на пари⁴¹; както и
- установяване на правила за поведение и участие на първичния пазар в Регламента за търговете⁴².

17

Тези мерки представляват значително подобрене на регулацията на пазара за въглеродни емисии и действително през последните години се наблюдава съществено намаление на докладваните инциденти. Въпреки положените усилия обаче Сметната палата установи определен брой слабости относно въвеждането на мерките и някои други проблеми, които следва да бъдат разрешени, за да бъде рамката достатъчно стабилна. Тези слабости са описани в следващите раздели.

- 36 ДПФИ и ДПЗ са два основни стълба на регулацията на финансовите пазари. ДПФИ (Директивата относно пазарите на финансови инструменти) обхваща предоставянето на инвестиционни услуги при финансовите инструменти, а ДПЗ (Директива относно пазарната злоупотреба) обхваща пазарната злоупотреба.
- 37 Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието, придружаващ предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно пазарите на финансови инструменти (преработена версия) и предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пазарите на финансови инструменти от 20 октомври 2011 г. (SEC(2011) 1226 окончателен).
- 38 Дериватът е финансов договор, свързан с бъдещата стойност или статут на актива, за който се отнася (напр. създаването на лихви или на валутна стойност, или възможния банкрут на длъжник) (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en).
- 39 Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно пазарите на финансовите инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС (ОВ L173, 12.6.2014 г., стр. 349).
- 40 От юли 2016 г. за Регламента относно пазарната злоупотреба.
- 41 Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм (ОВ L 309, 25.11.2005 г., стр. 15). През 2013 г. Комисията е приела предложения за нейното актуализиране, а Европейският парламент и Съветът постигнаха политическо споразумение в края на 2014 г.
- 42 Регламент (ЕС) № 1031/2010 на Комисията от 12 ноември 2010 г. относно графика, управлението и други аспекти на търга на квоти за емисии на парникови газове съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на

Пазарът на СТЕ продължава да бъде изложен на риск от измами с ДДС

В общия отчет за дейността за 2009 г. на Европол се оценява, че загубите заради измами с въглеродни кредити (посредством ДДС измами с липсващ търговец) между юни 2008 г. и декември 2009 г. са приблизително на стойност пет милиарда евро. Пазарът на СТЕ е особено уязвим към този тип трансгранична престъпна търговска дейност. В отговор на случаите с измами е приета Директива 2010/23/ЕС⁴³, която има за цел да предостави на държавите членки възможността да прилагат механизъм за самоначисляване на ДДС, при който задължението за плащане на ДДС се поема от лицето, на което са прехвърлени квотите или другите единици за спазване на изискванията в рамките на СТЕ. Действието на тази разпоредба е продължено до декември 2018 г. (Директива 2013/43/ЕС)⁴⁴.

По време на одита почти една трета от държавите членки не прилагат механизма за самоначисляване по отношение на квотите за емисии. Следователно все още не навсякъде в Европейския съюз се разглежда сериозно рискът от измами с данък добавена стойност (ДДС) по отношение на квотите на СТЕ на ЕС.

По време на одита от посетените от Сметната палата общо пет държави членки само Италия все още не е прилагала механизма за самоначисляване на ДДС. През декември 2010 г. единствената платформа за търговия с квоти за емисии в Италия е преустановила своите операции на пазара с квоти за емисии поради установени аномалии в колебанията на пазара. Операциите за обмен са били изцяло прекратени през март 2014 г. Двустранната търговия с квоти с участието на италиански сметки в регистъра на ЕС за СТЕ естествено продължават да са възможни. Компетентният орган и националният администратор на регистъра са отбелязали по време на одита, че е налице съществен риск от ДДС измами с липсващ търговец, които да се извършат в Италия поради липсата на механизъм за самоначисляване на ДДС.

43 Директива 2010/23/ЕС на Съвета от 16 март 2010 година за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на незадължително и временно прилагане на механизма за самоначисляване във връзка с доставки на някои услуги, при които съществува риск от измами (ОВ L 72, 20.3.2010 г., стр. 1.).

44 Директива 2013/43/ЕС на Съвета от 22 юли 2013 година за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на незадължително и временно прилагане на механизма за самоначисляване във връзка с доставки на някои услуги, при които съществува риск от измами (ОВ L 201, 26.7.2013 г., стр. 4).

Въпреки определянето на квотите за емисии като финансови инструменти, одитът установи някои остатъчни проблеми, свързани с регулацията и надзора на пазара на емисии.

18

Сметната палата направи проверка на това по какъв начин предложението на Комисията от 2011 г. за изменение на ДПФИ е насочено към особеностите на търговията с емисии. Една от тези особености е присъствието на търговци по задължение на пазара за емисии на СТЕ на ЕС (които търгуват спот квоти и деривати). Този пазар сега представлява до голяма степен финансов пазар, но се характеризира с участието на търговци по задължение и поради това е необходимо да се обърне особено внимание на този въпрос при изменение на регламенти. Предложението на Комисията за изменение включва освобождаване на търговците по задължение на СТЕ на ЕС от изискването да получат разрешение по ДПФИ⁴⁵. Сметната палата установи определени аспекти във връзка с прилагането на ДПФИ за пазара на емисии, които повдигат въпроси, свързани с неговата регулация и надзор, и които не са били анализирани достатъчно добре. Тези аспекти са описани в следващите точки.

19

Търговците по задължение, както и някои други предприятия, които търгуват с квоти за емисии⁴⁶, ще бъдат освободени от задължението да получат разрешение по ДПФИ според изискванията на изменената рамка на ДПФИ. По-специално големите търговци по задължение, които често имат съществени специализирани търговски секции, ще бъдат освободени от това задължение, ако търгуват от собствената си сметка⁴⁷ за СТЕ на ЕС. Малки предприятия, които търгуват със спот квоти за емисии доброволно от собствената си сметка, могат също така да действат без разрешение от ДПФИ⁴⁸. Сметната палата счита, че съществува риск за интегритета на пазара, в случай че тези предприятия злоупотребят с въведеното от ДПФИ освобождаване от задължения, като се включат в търговски дейности, които не са в неговия обхват. Освен това Сметната палата установи наличието на риск освобождаването от задължения за търгуване на предприятия по ДПФИ да бъде използвано от лица, които се опитват да получат инсталации с цел да продават и купуват спот квоти за емисии без лиценз по ДПФИ. Сметната палата установи, че Комисията не е анализирала достатъчно добре въздействието на търговците по задължение върху пазара за емисии, за да демонстрира, че е незначителен произтичащият от това риск да се освободят от задължение групи участници на пазара.

Общността (ОВ L 302, 18.11.2010 г., стр. 1).

- 45 За да предоставя инвестиционни услуги, инвестиционната компания следва да получи разрешение от националния регулатор.
- 46 Напр. член 2, параграф 1, буква й), подточка i) от Директива 2014/65/ЕС, свързан с лицата, които извършват търговия за собствена сметка с квоти за емисии или техни деривати.
- 47 И съответстват на изискванията, посочени в член 2, параграф 1, буква д) от Директива 2014/65/ЕС.
- 48 Експертен доклад от 2012 г. по поръчка на Комисията [Brown Rudnick] относно частите от оценката на въздействието на ДПФИ, свързани с пазара на емисии, също така разглежда потенциалното въздействие на възможните освобождавания от задължения за по-малките пазарни участници, които също така могат да са били въввлечени в измами и предполагаеми кражби на квоти, и които няма да имат нужда от разрешение по ДПФИ, дори и ако квотите за въглеродни емисии бъдат класифицирани като финансови инструменти.

20

Освен това извън обхвата на изменената ДПФИ ще останат изцяло двустранните нерегулирани продажби, които включват търговия с квоти за емисии, и са извършени извън регулирани от ДПФИ места. „Физическото“ предоставяне на квоти за емисии, търгувани двустранно между две страни, изисква и двете страни да притежават сметка в Регистъра на СТЕ на ЕС. Както обаче е пояснено по-долу в точки 37 и 38, не се извършва надзор на тези „физически“ операции в Регистъра на ЕС. Това означава, че е възможно да съществуват участници, които действат в части на пазара с ограничена прозрачност за регулаторите и компетентните органи. Следователно класифицирането на квотите за емисии като финансови инструменти по ДПФИ няма да запълни този регулаторен пропуск. Според Комисията обаче нерегулираната двустранна спот търговия, свързана с търговията на деривати, представлява малка част (приблизително 1 %) от вторичния пазар на емисии.

21

Комисията също така предложи⁴⁹ за по-малките пазарни участници освобождаване от задължение, което е ограничено до определен таван, а именно във връзка с разкриване на вътрешна информация в съответствие с изменените правила относно пазарната злоупотреба (ДПЗ/РПЗ). Одитът не откри доказателства, че Комисията е анализирала в достатъчна степен идентичността и поведението на тези участници, притежаваната от тях информация, както и тяхното потенциално кумулативно въздействие върху пазара на емисии. Доколко е съществен този проблем зависи от дефиницията на „по-малките“ участници, която все още не е била определена по време на одита.

Тези опасения се отнасят до някои елементи на подходящия характер на рамката за надзор за пазара на квоти за емисии.

22

Както при всички пазарни механизми е необходим подходящ надзор на пазара, за да се опази целостта на СТЕ на ЕС (вж. също т. 12). Това следва да включва консултации на Комисията с националните финансови регулатори по отношение на функционирането на пазара на емисии, както и разглеждане на въпроса за регулаторното сътрудничество на пазара на емисии. Важно е също така в рамките на Европейската комисия да бъде създадена система за текущо ефективно сътрудничество по отношение на функционирането на пазара на въглеродни емисии, предимно в службите, които отговарят за СТЕ на ЕС и за регулацията на финансовите пазари, и по-специално ГД „Действия по климата“⁵⁰ и ГД „Вътрешен пазар и услуги“⁵¹.

- 49 Приложение към правния финансов разчет за предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно злоупотребата с вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарна злоупотреба) и предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно наказателните санкции за злоупотреба с вътрешна информация и манипулиране на пазара от 20.10.2011 г., SEC(2011) 1217 окончателен.
- 50 Генерална дирекция на Комисията, която отговаря за действията по климата.
- 51 Генерална дирекция на Комисията, която отговаря за вътрешния пазар и услугите. От 2015 г. нататък ГД „Вътрешен пазар и услуги“ се нарича ГД „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“.

23

Въпреки трансграничното естество и изразените опасения за измама и други престъпни дейности (вж. също точки 13 и 14 и **каре 2**), Сметната палата констатира, че не е бил установен надзор на пазара на емисии на ниво ЕС. Националните финансови регулатори могат да изискат от националните администратори или от централния администратор да получат информация от Регистъра на ЕС относно операциите с квотите за емисии при ограничени процедури, определени в Регламента за Регистъра. Сметната палата обаче установи, че по време на одита такива практики рядко се използват на ниво държава членки. Освен това в Регистъра на ЕС не се вписва информация относно цените или финансова информация, свързана с операциите. В резултат на това националните регулатори не могат да добият цялостна представа във връзка с някоя трансгранична операция, която им се струва съмнителна, и имат на разположение по-малко информация относно евентуални съмнителни операции. Комисията не разполага с надзорни правомощия в тази област (вж. също точки 37 и 38). Това увеличава важността на сътрудничеството между националните регулатори, за да се гарантира, че търговията с квоти за емисии подлежи на адекватно ниво на надзор, както и че възможността за злоупотреба е намалена до минимум.

24

Сметната палата счита, че не съществуват интегрирани процедури между националните регулатори за организиране на надзор на ниво ЕС специално на пазара на емисии и тези въпроси важат и за рамката за надзор на пазара за емисии, който ще бъде въведен, след като влязат в сила изменените ДПЗ и РПЗ.⁵² В рамките на самата Комисия сътрудничеството между ГД „Действия по климата“ и ГД „Вътрешен пазар и услуги“ е организирано по неформален ad-hoc начин, което не улеснява в достатъчна степен координиран подход за мониторинг на пазара на емисии. Съществуващите официални процедури за междуведомствена консултация и законодателни предложения не са разработени за координиране на регулацията и мониторинга на пазара на емисии.

Въпроси, свързани с определянето на квоти

25

За да функционира добре, пазарът на емисии има нужда от достатъчно ликвидност (вж. също точка 12). В това отношение действието на пазара на емисии може да се подобри, ако съществува по-голяма сигурност относно определянето за квоти на територията на ЕС, и в случай че квотите за емисии са по-интересни от търговска гледна точка за доброволни участници, например като подкрепят възможността да бъдат създадени и пазени сигурни и приложими обезпечени дялове⁵³.

52 В поръчан от Комисията експертен доклад също се посочват останалите потенциални недостатъци на рамката за надзор на квотите за емисии, дори и след приемането на изменените регламенти за финансовия пазар. Много различни участници ще споделят част от отговорността за надзор на пазара на въглеродни емисии. Това поражда опасения относно останалите недостатъци, които евентуално налагат бъдещи корекции на регламентите, в случай че функционирането на пазара бъде нарушено.

53 Обезпечените дялове представляват законови права на трети страни като ипотечи или други правни задължения.

26

Директивата за СТЕ на ЕС не определя правния статут или квотите. Описанието на квотите в Регламента за Регистъра на ЕС⁵⁴ като взаимозаменяеми, дематериализирани, търгуеми инструменти само обяснява някои от начините, по които могат да бъдат използвани квотите. Освен това определянето на квотите като финансови инструменти само изяснява как те следва да бъдат третирани според законодателните актове в областта на финансовите услуги. Остава неизяснено с какви права разполагат притежателите на квоти за емисии. Одитираните държави членки имат различни подходи към правния статут и естеството на квотите. Във Франция и в Обединеното кралство характеристиките на квотите съответстват на правните характеристики на собствеността или се третират като такива. В повечето от одитираните държави членки обаче липсва правно определение за квоти за емисии.

27

Липсата на правна сигурност на ниво ЕС и на ниво държави членки, както и разликите в прилаганите подходи означават, че възникващите правни проблеми се решават според всеки отделен случай. Това допълнително повишава рискът от различни правни дефиниции и третиране, не само между държавите членки (повечето от които все още не са дали определение на квотите в своите национални правни системи), а и в рамките на националното законодателство на отделна държава членка. Този проблем с липсата на правна дефиниция, валидна в рамките на ЕС, вече е повдиган в няколко доклада поръчани от Комисията на експерти⁵⁵. Комисията обаче все още не е предприела никакви действия за коригиране на този проблем. Сметната палата счита, че по-голямата яснота по отношение на правната дефиниция на квотите притежава

потенциалът да бъде благоприятна за функционирането на пазара.

28

Освен това от правна и практическа гледна точка понастоящем не е напълно ясно дали квотите за емисии могат да бъдат използвани в подкрепа на обезпечените дялове, както в случая с традиционните финансови инструменти с търговска стойност. Не съществува ясно условие обезпечените дялове да бъдат регистрирани в квотите. Според регламента за Регистъра на ЕС практическото решение относно регистрирането на обезпечените дялове в квотите става чрез номиниране на допълнителни упълномощени представители⁵⁶, чието разрешение ще се изисква за извършване на операции, включващи тези квоти. Съществуването на изрично условие на ниво ЕС за това квотите за емисии да могат да подкрепят съществуването на обезпечени дялове, както и наличието на механизъм за регистриране на тези дялове, може да доведе до увеличаване на търговската стойност на квотите за емисии за участниците в пазара.

54 Член 40, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 389/2013 на Комисията

55 Сметната палата получи два експертни доклада, поръчани от Европейската комисия — един относно частите от Оценката на въздействието на ДПФИ, свързани с пазара на емисии (2012 г.) и един относно взаимодействието между Регистъра на СТЕ на ЕС и следпазарната инфраструктура (2013 г.). И двата доклада установяват рискове, подобни на тези, които установи Сметната палата.

56 Член 21, параграф 3, от Регламент (ЕС) № 1193/2011 на Комисията и член 23, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 389/2013 на Комисията.

Системите, свързани с регистъра на ЕС за обработка на основна информация от СТЕ, показват определени недостатъци

29

Регистърът на Съюза е електронната система за вписване на квоти и техните собственици, както и за обработка на основни данни на СТЕ на ЕС за инсталации и търговски субекти (вж. също така точка 13 и **каре 2** по-горе). Правилата за процедурите за откриване на сметка са включени в регламента за Регистър⁵⁷ и се прилагат от националните администратори. Процедурите за откриване на сметки на доброволни участници (например за търговски или инвестиционни цели) са особено важни, тъй като те определят условията, при които лица, различни от търговците „по задължение“, имат право да открият сметка за търговия с квоти. В допълнение, след като получат достъп до такава сметка, те могат да извършват трансгранични операции.

30

Регистърът на ЕС разполага с високорисков профил и следователно неговото функциониране трябва да включва установяване и насочено проследяване на операциите, както и контрол и идентифициране на титулярите на сметките и салдата. С цел подпомагане на целостта на пазара е необходимо прилагането по последователен начин от всички държави членки на строги

процедури за откриване на сметки, както и въвеждането на трансграничен мониторинг на потенциално съмнителни операции с цел възпиране и разкриване на измамни и престъпни дейности. Разпоредбите във връзка с борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма са включени в Регламента относно регистъра и посочват начина, по който националните администрации следва да си сътрудничат със съответните компетентни органи в тези области, по-специално със структурите за финансово разузнаване и правоприлагащите органи. Като се има предвид високият финансов залог и рисковете за сигурността, успешното функциониране на регистъра изисква стабилни управленски структури с подходящо разпределение на задълженията за ИТ и бизнес задълженията в рамките на вътрешната организация на Комисията, както и достатъчно ресурси.

31

Разработването на структурата за сигурност на регистъра на ЕС също така взема предвид инциденти от миналото (вж. точка 13). Сметната палата установи, че въпреки че системите и процесите за регистрация са се подобрили с времето, все още остават някои недостатъци, описани по-долу.

57 Регламент (ЕС) № 920/2010 на Комисията.

Констатации и оценки

Процедурите за отваряне на сметки не са били достатъчно солидни

32

Вследствие на редица сериозни случаи, засягащи сигурността на системата на регистрите в периода 2008—2011 г. (вж. точка 13 и **каре 2**), сигурността на СТЕ на ЕС е допълнително засилена през 2011 г. Значително е разширен обхватът на правилата за откриване на сметка и приемане на упълномощени представители (т.е. така наречените проверки КУС⁵⁸ („Познавай клиента си“). Регламентът за Регистъра установява правила за откриване на сметки на лица в Регистъра на ЕС и съдържа мотивите, заради които националните администратори могат да откажат да открият сметка на доброволни участници, по-специално, ако лицето, което иска да открие сметка, е предмет на разследване за участие в измами с квоти или единици по Протокола от Киото, изпиране на пари, финансиране на тероризъм или други сериозни престъпления, за които може да бъде използвана сметката. Освен това на държавите членки е дадена възможност да определят по-подробни национални правила за отказ да откриват сметки в Регистъра. Има също така изискване да се споделя информацията между държавите членки относно отказите за откриване на сметки.

33

Въпреки че централизирането на регистрационната система е въведено през юни 2012 г., когато националните регистри мигрират към новия управляван от Комисията Регистър на ЕС, управлението на сметките (и достъпа на лица и правни субекти до сметки за търговия с емисии) все още е отговорност единствено на държавите членки и на техните национални администратори. Подобно на ситуацията преди централизирането на националните регистри, националните

администратори нямат достъп до данни от раздели на други държави членки в Регистъра.

34

Сметната палата установи много различия при процесите, вътрешната организация и административния капацитет по отношение на проверките КУС и при практиките за определяне на профил на риска между държавите членки, като Франция и Обединеното кралство са примери за държави членки, които в тази област правят повече от минималните изисквания. Тези държави членки демонстрираха прилагането на обширни процедури за оценки на риска и подробни цялостни проверки.

35

Въпреки укрепването на рамката за откриване на сметки от 2011 г. нататък обаче, Сметната палата установи, че следните слабости продължават да съществуват в повечето от посетените държави членки:

- не са били отказвани заявления за откриване на сметки⁵⁹, дори когато такъв отказ би бил основателен на базата на критериите от Регламента за Регистъра относно отказ за откриване на сметка (вж. точка 32);
- информацията относно подозрителни заявления за откриване на сметки не е била споделяна по ефективен начин между националните администратори и Комисията (напр. поради липса на правно основание не съществува постоянен списък на територията на ЕС с отказите за откриване на сметки, тази информация се споделя само временно, а заявленията, които не са получили официален отказ, но са били спрени поради подозрения на националния администратор, не са

58 „Познавай клиента си“ (КУС) е процес, използван от финансовите институции или от други субекти, за извършване на подробна проверка на клиентите (т.е. провеждане на проверки на клиентите с цел да се потвърди тяхната идентичност, идентичността на действителния собственик, да се вникне в същността на бизнес взаимоотношенията и да се гарантира, че се извършва мониторинг постоянно). Това се изисква, за да може да се спазят законите относно подробните проверки и финансовата регулация, като борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма (http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 По време на одита Сметната палата беше информирана само за три подобни случая от Германия (1) и Франция (2), като два от тях са се отнасяли до етап III.

били споделени с други държави членки, като например откази за откриване на сметки);

- повечето от посетените държави членки не са използвали възможността за разработване на национални правила за откриване на сметки;
- вътрешните процедури при откриване на сметки да се проверява дали от бъдещите титуляри на сметки са били събрани всички изисквани елементи на заявленията в много случаи не са били добре документирани и не е бил приложен „принципът на четирите очи“ (напр. в Германия, Италия, Полша); както и
- официалните отношения на компетентните органи и националните администратори с националните структури за финансово разузнаване или с правоприлагащите органи все още са били в процес на изграждане и не са били действащи по време на одита (по-специално в Италия и в Полша).

36

Процедурите за откриване на сметки дават достъп до системата, като извършват оценка на почтеността на участниците в пазара. Държави, които не са толкова строги при своите проверки за откриване на сметки, могат да бъдат използвани от лица с престъпни намерения. По отношение на тези процедури обаче, Регламентът за Регистъра не предоставя на Комисията (в нейната роля на централен администратор) правомощия да налага координирано прилагане на системите на държавите членки.

Не се извършва достатъчно стриктен надзор и мониторинг на операциите на ниво ЕС

37

Предишни престъпни действия (вж. точка 13 и **каре 2**) в СТЕ на ЕС са причинили сериозни финансови щети на държавите членки и на някои отделни участници, и са изложили на съществен риск репутацията на СТЕ на ЕС и на Европейската комисия. Това е отразено също така в резервата, повторно изразена от ГД „Действия по климата“ в нейните годишни отчети за дейността за 2012 и 2013 г., които са изготвени след централизирането на Регистъра през 2012 г. (вж. също точка 41). Въпреки че Комисията управлява Регистъра на ЕС на централно ниво, тя не разполага с правно основание да извършва надзор и мониторинг на операциите. В Регистъра на ЕС не съществува мониторинг на потенциално съмнителни операции на ниво ЕС (вж. също точка 23). Тази ситуация би могла да наруши целостта на СТЕ на ЕС.

38

Администраторите на регистрите на държавите членки следва да информират националните органи, отговарящи за борбата с прането на пари (звена за финансово разузнаване) относно съмнения за пране на пари или престъпни дейности. Сметната палата счита, че за да се постигне това ефективно, следва да бъдат разработени подходящи процедури за мониторинг на потенциално съмнителни операции. От централизирането през 2012 г. на Регистъра на Съюза на ниво Комисия държавите членки вече не притежават пряк достъп до бази данни на националните си регистри и изпитват затруднения да анализират данните за трансграничните операции. Някои държави членки⁶⁰ си сътрудничат на ad-hoc база и разработват общи инструменти извън системата на Регистъра. Въпреки че Комисията управлява централизираната база данни, тя не може напълно да използва данните на нейно разположение поради въпроси, свързани със защитата на данните и конфиденциалния им характер. Сметната палата счита, че в тази ситуация, при която държавите членки и Комисията се сблъскват с технически затруднения и ограничения за защита на личните данни, рисковете от злоупотреби, които вече се случват, не могат да бъдат напълно премахнати.

Проблеми с вътрешното координиране и ограничения на ресурсите затрудняват управлението и развитието на Регистъра на ЕС

39

Както е посочено в точка 30, ефективното прилагане на Регистъра изисква подробна оценка на целите и приоритетите, както и подходящо разпределение на средствата. В допълнение, следва да бъдат въведени подходящи механизми за

разделение на задълженията за ИТ и бизнес задълженията в рамките на отговорната служба на Комисията.

40

По време на етап II на СТЕ на ЕС Сметната палата отбеляза, че Комисията активно участва в много важни дейности (вж. точка 16), насочени към ускоряване на развитието и повишаване на надеждността на СТЕ на ЕС.

41

Сметната палата обаче счита, че организационната структура и наличните ресурси на службите на Комисията не са улеснили в достатъчна степен управлението и разработването на Регистъра. Сметната палата установи, че ИТ и бизнес отговорностите не са достатъчно добре определени и разграничени в службите на ГД „Действия по климата“, отговорни за прилагането на СТЕ на ЕС. Описанията на функциите в екипа на ГД „Действия по климата“ за Регистъра са твърде общи и има дублирания. Службата за вътрешен одит на Комисията вече е издала одитни насоки в тази връзка⁶¹. Въпреки че по време на одита план за действие във връзка с тези препоръки е в процес на изпълнение, необходимо е допълнително развитие, за да се повиши ефективността на управлението и развитието на Регистъра. В този контекст Сметната палата също така обръща внимание на резервите, изразени от ГД „Действия по климата“ в нейните годишни отчети за дейността за 2012 и 2013 г. по отношение на заплахите за сигурността на Регистъра на ЕС⁶².

60 По данни на Комисията — приблизително десет държави членки по време на одита.

61 Констатациите на Сметната палата са подкрепени от вътрешен доклад на Комисията. За допълнителна информация вж. Годишен отчет за дейността за 2013 г. на ГД „Действия по климата“, глава 2.3 Оценка на одитните резултати и проследяване на действията, предприети във връзка с одитните препоръки.

62 Годишен отчет за дейността за 2013 г. на ГД „Действия по климата“, Кратко изложение: Изразената в ГОД за 2010, 2011 и 2012 г. резерва по причини, свързани със запазването на репутацията, във връзка с останалата съществена слабост по отношение на сигурността, открита в Регистъра на ЕС за Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС), е изразена отново в ГОД за 2013 г. Не може да бъде предоставена разумна гаранция, че настоящите мерки за сигурност могат успешно да предотвратят бъдеща атака. Тази гаранция за сигурност е условие за отмяна на резервата.

Прилагането на СТЕ на ЕС

42

Прилагането на СТЕ на ЕС е започнало през 2005 г., но първият действителен период за поемане на задължения по Протокола от Киото е от 2008 г. до 2012 г. (Етап II на СТЕ на ЕС). Прилагането на СТЕ на ЕС от държавите членки следва да включва разпределение на квоти за инсталации, изпълнение на НПР и съответните правила от държавите членки, мониторинг на емисиите, процедури на докладване и проверка, включително акредитация или признаване на проверители, където е приложимо.

43

Годишният цикъл на изпълнение на задълженията по СТЕ на ЕС в държавите членки по време на етап II е описан в **каре 4**. В тази рамка одобрението на плановете за мониторинг представлява ключов контрол, тъй като точността на данните и параметрите, включени в тези планове е от съществено значение за надеждно докладване относно емисиите. Директивата за СТЕ на ЕС и Насоките за мониторинг и докладване (НМД), изготвени от Комисията за етап II⁶³, описват съдържанието на разрешителните за емисии, плановете за мониторинг, докладите за емисиите, и до известна степен, докладите от проверките, както и крайните срокове, до които те следва да бъдат предоставени. Те не определят кои контроли следва да бъдат прилагани за тях от компетентните органи. По отношение на етап III е изменена рамката за контрол и са въведени допълнителни задължения за проверка и акредитация на проверяващи⁶⁴.

44

Директивата определя ролята на Европейската комисия, която включва оценка на НПР, изготвяне на насоки за държавите членки, координиране на обмен на информация между компетентните органи и мониторинг до известна степен на прилагането от страна на държавите членки.

45

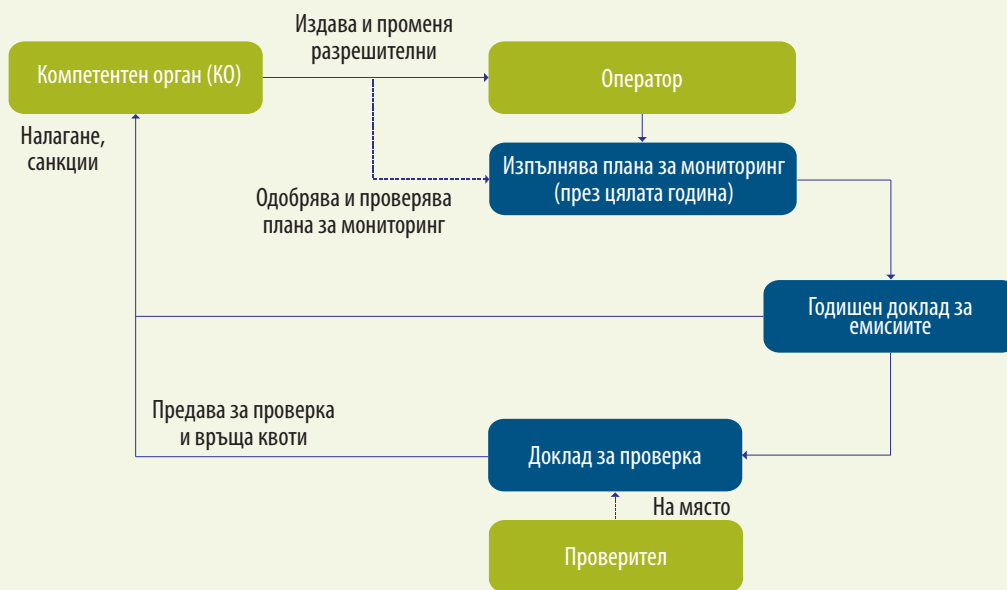
За да бъде наложено коректно връщане на квоти, следва да бъдат въведени подходящи режими на санкции, които да бъдат ефективни, пропорционални и с възпиращ ефект. Директивата постановява глоба от 100 евро на тон CO₂е в случай, че оператор не е върнал достатъчно квоти, за да покрие своите емисии през годината⁶⁵. От държавите членки също така се изисква да определят национални разпоредби за глоби за други видове нарушения на правилата на СТЕ на ЕС.

63 На 18 юли 2007 г. Комисията прие Решение 2007/589/ЕО за създаване на насоки за мониторинг и докладване на емисиите на парникови газове съгласно Директивата за СТЕ на ЕС, които се прилагат и са актуализирани през етап II (2008—2012 г.) (ОВ L 229, 31.8.2007 г., стр. 1).

64 Регламент (ЕС) № 600/2012 на Комисията от 21 юни 2012 година относно проверката на докладите за емисии на парникови газове и на докладите за тонкилометри и относно акредитацията на проверяващи органи съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 181, 12.7.2012 г., стр. 1).

65 Член 16 от Директива 2003/87/ЕО.

Общ преглед на цикъл на изпълнение на задълженията по етап II на СТЕ на ЕС



Компетентен орган: Държавите членки назначават един или повече компетентни органи, които да отговарят за прилагането на Директивата за СТЕ на ЕС.

Разрешителни и план за мониторинг: съгласно Директивата за СТЕ на ЕС и издадените от Комисията насоки за мониторинг и докладване, компетентният орган приема разрешителни за емисии на парникови газове за инсталациите на операторите, които включват план за мониторинг, описващ техническите подробности на инсталацията, както и начина, по който емисиите ще бъдат подложени на мониторинг (т.е. чрез прилагане на изчисления и/или измервания) и докладвани.

Годишен доклад за емисиите и доклад за проверките: на базата на извършения през годината мониторинг операторите изготвят годишен доклад за емисиите, който се проверява от независим проверител, договорен от тях. Проверителят извършва верификация на годишния доклад за емисиите и издава доклад за проверката, включващ становище. Тези документи се изпращат до компетентния орган преди 31 март на следващата година. Проверителят също така изготвя по-подробен доклад за вътрешна проверка, който може да бъде изпратен до оператора и/или до компетентния орган.

Връщане на квоти: въз основа на данните от заверените годишни доклади за емисиите точният брой квоти се връща от сметката на оператора в Регистъра преди 30 април на следващата година.

Източник: Анализът на ЕСП се базира на законодателна рамка и насоки относно мониторинга и докладването.

Системите на държавите членки за отчитане и докладване на емисии по време на етап II на СТЕ на ЕС не са достатъчно добре разработени

46

Системите на държавите членки за отчитане и докладване на емисии включват:

- процедури за гарантиране, че е извършен адекватен мониторинг на емисиите на инсталациите;
- процедури за гарантиране, че е извършена адекватна проверка на докладите за емисиите на инсталациите;

- процедури за гарантиране качеството на работата на проверителите;
- инспекции на инсталациите от компетентните органи;
- докладване относно прилагането на СТЕ на ЕС.

47

Тъй като СТЕ на ЕС е създадено чрез директива в рамките на раздела за околната среда на ДФЕС, тази област на политика остава главно в правомощията на държавите членки. В резултат на това те могат да прилагат схемата по различни начини, които са посочени в **каре 5**.

Разнообразие на моделите на прилагане в държавите членки

В Гърция СТЕ на ЕС се прилага централизирано. Компетентният орган за СТЕ на ЕС е службата за търговия с емисии на генерална дирекция „Околна среда“ в рамките на министерството на околната среда, енергетиката и изменението на климата. Тя отговаря за повечето елементи от годишния цикъл на изпълнение на задълженията и издава разрешителните за емисии, одобрява плановете за мониторинг, събира заверените годишни доклади за емисиите и предава на националния администратор на регистъра заверените данни относно емисиите. Тя отговаря също така за определянето на глобите и санкциите.

Италия също прилага централизиран подход. Комитет отговаря за прилагането на СТЕ на ЕС, подпомаган от технически секретариат и от министерството на околната среда в Рим. По време на етап II комитетът отговаря за одобряването на разрешителните на СТЕ на ЕС и плановете за мониторинг, за цикъла на докладване, както и за признаването на проверителите.

В Испания действа едно до голяма степен децентрализирано прилагане на СТЕ на ЕС, при което съответните органи на автономните области одобряват разрешителните и плановете за мониторинг, и освен това извършват мониторинг на цикъла на докладване. Централният компетентен орган в рамките на министерството на околната среда отговаря за цялостното координиране на прилагането на СТЕ на ЕС в Испания и улеснява хармонизирането, като издава насоки и организира специален комитет за координация.

В Германия, Франция и Полша регионални и/или местни органи обикновено са участвали в издаването на разрешителни за емисии и в одобряването и проверката на плановете за мониторинг, докато националният компетентен орган обикновено е играл водеща роля във веригата за докладване на емисии и за координиране на цялостното прилагане на СТЕ на ЕС.

Наблюдават се слабости и закъснения при процедурите за одобряване на плановете за мониторинг

48

Одобряването на плановете за мониторинг на инсталациите е от ключово значение за издаването на разрешителни за емисии на инсталациите, както и за бъдещото надеждно докладване на емисиите.

49

Сметната палата установи, че процедурите за одобряване на плановете за мониторинг са слаби в повечето одитирани държави членки, както е илюстрирано в **каре 6**.

Каре 6

Слабости при процедурите за одобряване на плановете за мониторинг

Във Франция липсва хармонизирана методология на национално ниво за анализ, контрол и одобрение на плановете за мониторинг. Дори и в един и същи регион подходите могат да варират в зависимост от контрольора (инспектор по околна среда). В Полша при одита беше установено, че извършените от местните органи проверки на плановете за мониторинг са ограничени до документни проверки на основни елементи от плановете. Не са извършени други подробни проверки на инсталациите, за бъде проверена надеждността на предоставените данни и за да се гарантира, че плановете за мониторинг прецизно отразяват състоянието на инсталацията.

В Германия Сметната палата установи, че по време на етап II на СТЕ на ЕС се наблюдават различия между автономните провинции (*Bundesländer*) в начина, по който се прилагат правилата за определяне на инсталация. На практика определен инсталационен обект в една от автономните провинции би могъл да получи едно единствено разрешително за целия обект, включително и за неговите съоръжения, докато в други автономни провинции обектът би могъл да бъде разделен на няколко инсталации с отделни разрешителни. Възможно е било размерът на дадена инсталация, определен в разрешителното, да е оказал въздействие за това инсталацията да /не мине прага за участие в СТЕ на ЕС. Освен това през първата половина от етап II автономните провинции са възприели различни подходи към одобряването на плановете за мониторинг (или „концепции“, както са наричани в Германия), като някои от тях одобряват целия план за мониторинг от началото на етап II, а други — само отклоненията от насоките за мониторинг. Съдебно решение⁶⁶ по-късно разпорежда да се хармонизират практиките за даване на одобрение, като признава, че одобрението на подробен план за мониторинг от съответните органи за целия етап II е важно, защото то намалява риска от погрешно докладване на емисиите.

В Испания, Италия и Гърция има забавяния до две години при създаването и одобряването на плановете за мониторинг за етап II след приемането през юли 2007 г. на НМД за етап II. Според компетентните органи времевите рамки са прекалено кратки, за да могат новите правила да бъдат транспонирани в националните насоки или разпоредби, а новите плановете за мониторинг да бъдат включени в разрешителното за емисии преди началото на отчетния период. В някои случаи плановете за мониторинг не са официално одобрени преди 2010 г.

66 Bundesverwaltungsgericht 7 C 10.09 от 18.2.2010 г.

Липсва яснота на докладването на констатациите от проверителите, а последващите действия на компетентните органи са ограничени

50

Директивата за СТЕ на ЕС натоварва държавите членки с общата отговорност да гарантират, че емисиите са подложени на мониторинг на нивото на инсталациите и че са проверени в съответствие с правилата, изложени в директивата за СТЕ на ЕС, както и в насоките, предоставени от Комисията⁶⁷. Основните стъпки, свързани с мониторинга, докладването и проверката в годишният цикъл на изпълнение на задълженията по СТЕ на ЕС са показани в **каре 4** по-горе, и през етап II се базират на тези насоки и принципи. В този контекст проверките на получените от операторите заверени годишни доклади за емисиите са основен елемент на рамката за контрол на нивото на компетентния орган. Въз основа на проверката на документацията, свързана със 150 инсталации на територията на седем избрани държави членки, Сметната палата установи много различия в подходите към организирането на такива проверки и в нивото на тяхната ефективност.

51

По време на етап II на СТЕ на ЕС няма стандартен модел за определяне на задължителното съдържание на доклад за проверка. При липсата на такъв модел или на по-конкретни насоки относно естеството и съдържанието на подобен доклад, са възникнали много разнообразни формати и подходи, които не винаги осигуряват ясна обща представа за констатациите и заключенията от проверката.

52

Сметната палата установи, че наличните за компетентния орган доказателства относно точното изпълнение на проверката понякога са недостатъчни или неясни⁶⁸. Например съществуват ограничени описания на определени констатации от проверката, както и липса на последващи действия във връзка с миналогодешни констатации и резултати от корективните действия. В повечето от избраните държави членки не са могли да бъдат получени доказателства за действия на компетентните органи, предизвикани от повторно докладване на констатации. Такива повтарящи се констатации например са били свързани с неприлагане на изискванията за детайл при изчисленията на емисиите, липса на калибриране на уредите за измерване или теглене на зададените интервали или използване на лаборатория с правилната акредитация. В повечето държави членки Сметната палата установи случаи, при които констатациите на проверителите се повтарят от година на година без достатъчно информация относно причините за това, контекста или последващите действия. В повечето държави Сметната палата обаче откри също така много случаи, при които проверителите не са докладвали никакви констатации, въпреки сложността и размерите на отделните инсталации или сравнително малкия опит с мониторинг и докладване на емисии по СТЕ на ЕС. В **каре 7** са представени допълнителни подробности относно тези констатации.

67 Решение 2007/589/ЕО.

68 Сметната палата установи също така, че нито една от избраните държави членки не е използвала предоставената от насоките възможност компетентните органи да оценяват работата на проверителите, като изискват и проверяват техните доклади за вътрешна проверка. Това е подробно обяснено в точки 0—0.

Примери за липса на последователност при докладването на констатациите от проверките

Германия прилага силно автоматизирана и стандартизирана електронна система за предаване на заверени годишни доклади за емисии. Това осигури ясна представа за резултатите от проверителската дейност и действителното мнение на проверителя относно данните за емисиите, но не предостави подробна информация относно използваната методология и извършената от проверителите работа. Освен това формулярите нямат специфични текстови полета в раздела за проверителите, които да изискват от проверителите да изброят препоръки за подобрения или да представят конкретни последващи действия във връзка с констатациите и коментарите от предходна година.

Във Франция компетентният орган е получил от проверителите декларация за достатъчна увереност относно годишния доклад за емисиите. В тези декларации проверителите отбелязват своите коментари и въпроси относно случаи на липса на съответствие. Одитът обаче установи, че някои проверители никога не са докладвали в своите декларации относно проблеми, дори и ако докладите за вътрешните проверки са съдържали такива констатации, както и че съдържанието на декларацията за достоверност се различава между проверителите.

Италианското национално законодателство предвижда използването от страна на проверителите на специфични образци за докладване. Следователно във веригата за докладване е постигнато високо ниво на стандартизация. Сметната палата обаче отбеляза, че в повечето случаи проверителите докладват липса на констатации. Това е в контраст с примера на Обединеното кралство, в което в повечето случаи проверителите са докладвали констатации.

В един случай в Италия проверител докладва голям брой констатации за първите три години. Документацията не показва дали и как са разрешени повечето проблеми, както и дали е имало намеса от страна на компетентния орган. За отчетната 2011 година обаче операторът е договорил нов проверител, който не е докладвал констатации за тази година.

Компетентният орган в Полша използва електронна база данни, за да прави кръстосани проверки на докладваните емисии, но не проследява последващите действия във връзка с констатациите, ако такива съществуват, отбелязани в становището на проверителите.

Качеството на извършената от проверителите работа не е контролирано в достатъчна степен

53

Директивата за СТЕ на ЕС и свързаните с нея насоки за мониторинг и докладване през етап II не въвеждат ясни изисквания за акредитация на независими проверители или за контрол на качеството на работата на проверителите. Директивата определя минималните изисквания за компетентни умения на проверителите, а НМД включват определения на „проверител“ и „акредитация“ и изискват от държавите членки да вземат под внимание съответните указания, издадени от Европейската организация за акредитация (EA)⁶⁹. НМД също така предвиждат възможността компетентните органи и органите по акредитация да оценят доклада за вътрешна проверка на проверителите⁷⁰. Държавите членки разполагат със съществени правомощия в тези области, което не е благоприятствало ефективното изпълнение на насоките. Следователно операторите не са били подложени на същите изисквания във всички държави членки на ЕС, а увереността, получена от дейностите по верификация, е намалена.

54

Всички избрани за одита държави членки прилагат някакъв вид акредитация или признаване на проверители с цел създаване на пулове одобрени проверители, които могат да бъдат назначавани от операторите. В Италия одобряването на проверителите се извършва от националния компетентен орган. Той е съставил списък с 23 признати проверители за СТЕ на ЕС в Италия, но не е извършвал периодична оценка на качеството или надзор на тяхната работа. Този модел е прекратен през етап III. В други одитирани държави членки акредитацията или признаването се

извършва от съществуващ орган по акредитацията или признаването.

55

Сметната палата установи, че компетентните органи в избраните държави членки са разчитали до голяма степен на извършваната от проверителите работа, за да получат увереност по отношение на годишните доклади за емисиите. Нито един от компетентните органи на държавите членки обаче не е извършвал специфични проверки на качеството и съдържанието на докладите за проверка и свързаните с тях документи, тъй като са счели, че това е отговорност на органите по акредитацията. По подобен начин нито една от избраните държави членки не е използвала предоставената от насоките възможност да изиска докладите за вътрешните проверки на проверителите⁷¹ и да ги използва за оценка на тяхната работа.

56

Освен това в три (Германия, Полша и Обединеното кралство) от петте посетени държави членки, в които проверителите са акредитирани от независим орган, липсва координиране или редовен обмен на информация между компетентните органи и органите по акредитацията относно изчерпателността и качеството на докладите за проверките, както и относно увереността, която може да бъде извлечена от тях. Сметната палата отбелязва, че само компетентните органи имат пряк и пълен достъп до предадените им заверени годишни доклади за емисии. Сметната палата счита, че представените по-горе констатации отчасти се дължат на липсата на разпоредби относно дейностите по акредитацията и контрола (на качеството) в рамката на СТЕ на ЕС, както и на липсата на задължение за компетентните органи да се включат в проверки на работата на проверителите по време на етап II на СТЕ на ЕС.

69 Европейската организация за акредитация или EA е асоциация на националните органи по акредитация в Европа, които са официално признати от националните правителства на тези държави за извършване на оценка и проверка според международни стандарти на организации, които извършват оценителски услуги като сертифициране, верификация, проверка, тестване и калибриране (известни още като услуги по оценяване на съответствието) (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Решение 2007/589/ЕО на Комисията, раздел 10.4.2(г), вж. също **капе 4**.

71 За повече допълнителна информация вж. **капе 4**.

Констатации и оценки

57

В допълнение, липсва действаща политика на ротация в държавите членки за засилване на независимостта и безпристрастността на проверителите. Във Франция и в Португалия Сметната палата установи случаи, при които проверителите не само се включват в проверката на докладите за емисии, но също така и в разработването на план за мониторинг за същата инсталация или в други подобни дейности (като инспекции на инсталации за компетентния орган), които биха могли да доведат до конфликт на интереси.

Проверките на място на инсталациите са много ограничени

58

Директивата за СТЕ на ЕС и НМД не определят кои контроли на инсталациите следва да бъдат извършвани от компетентните органи. По-специално, не съществува изискване за извършване от компетентните органи на инспекции на място на инсталациите с цел оценяване на изпълнението на плана за мониторинг или на надеждността на заверените доклади за емисии.

59

С изключение на Обединеното кралство Сметната палата установи в посетения държави членки, че компетентните органи не са извършили посещения на място в контекста на СТЕ на ЕС. Други видове посещения на инсталации често са извършвани от държавни органи, например в контекста на разрешителните или отпадъците на КПКЗ⁷² и законодателството в областта на околната среда, които са считани за по-важни (напр. Германия, Франция и Полша), но не са насочени конкретно към проблеми на СТЕ на ЕС. В Германия и в

Испания Сметната палата установи някои случаи, в които регионални компетентни органи придружават проверители при проверки на място на *ad-hoc* база.

60

В никоя от избраните държави членки не е било възможно да се получат централизирани статистически данни от инспекциите на СТЕ на ЕС, с изключение на Обединеното кралство, в което броят на посещенията постепенно намалява⁷³ към края на етап II.

Наблюдават се недостатъци при докладването относно прилагането на СТЕ на ЕС от държавите членки

61

Държавите членки имат задължение за ежегодно докладване по член 21 от директивата за СТЕ на ЕС. Техните годишни доклади относно важни аспекти на прилагането на директивата следва да бъдат предавани на Комисията. В допълнение към това задължително ежегодно докладване Сметната палата счита, че държавите членки следва да информират подробно обществеността относно националното прилагане на СТЕ на ЕС и резултатите от това.

62

Сметната палата установи, че Италия не е изготвила и предала на Комисията изискваните по член 21 доклади за 2010, 2011 и 2012 г., както и че Франция е изготвила доклада за 2012 г. едва след като Сметната палата го е изисквала.

72 Комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (до 2013 г.) на базата на Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 година относно комплексното предотвратяване и контрол на замърсяването (ОВ L 24, 29.1.2008 г., стр. 8), отменена с Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (ОВ L 334, 17.12.2010 г., стр. 17).

73 В Обединеното кралство процентът инспекции на инсталации намалява от приблизително 5 % в началото на етап II през 2008 г. до приблизително 1 % към края на етап II през 2012 г.

63

По отношение на други видове докладване с цел информиране на обществеността относно националното прилагане на СТЕ на ЕС, Германия и Испания са изготвили изчерпателни годишни доклади относно СТЕ на ЕС, включително анализ на тенденциите и секторни анализи на данните относно емисиите и съответствието. Гърция, Франция и Италия обаче са предоставили твърде малко специфични публични доклади относно националното прилагане и резултатите от СТЕ на ЕС. Обединеното кралство е изготвяло годишен национален доклад относно СТЕ на ЕС само до 2010 г.

Наблюдават се пропуски в насоките и мониторинга от Комисията на прилагането от държавите членки на СТЕ на ЕС по време на етап II

64

За етап II отговорностите на Комисията⁷⁴ включват оценка на определените в НПП правила на държавите членки за разпределяне на квоти, които дават насоки на държавите членки и извършват мониторинг на изпълнението на политиката. Тези задачи за Комисията са предимно с цел да гарантират, че СТЕ на ЕС функционира правилно като система на територията на Европа, че е избегнато нарушаването на конкуренцията, както и че други проблеми, свързани с липсата на хармонизиране, не оказват негативно въздействие върху ефективното функциониране на СТЕ на ЕС като инструмент на пазарна основа за постигане на намаление на емисиите по най-добрия разходноефективен начин. Увереността на заинтересованите страни в правилното функциониране на СТЕ на ЕС ще бъде подкрепяно от редовно разкриване на подробна актуална информация относно цялостното

прилагане и функциониране на системата, особено когато тя се прилага по децентрализиран начин.

Оценката на Комисията на НПП за етап II не е достатъчно прозрачна

65

За етапи I и II на СТЕ на ЕС държавите членки са разработили национални планове за разпределение с общото количество на квотите, които възнамеряват да отпуснат на операторите. Комисията е разработила специфични насоки по този въпрос⁷⁵. Насоките включват описание на основните критерии, които определят тенденциите при емисиите, като например растежът на БВП и въглеродният интензитет, както и начини за оценяване на потенциала за намаление на държавите членки. Въз основа на потенциала за намаление и емисиите на дадена базова година, би могло да се изчисли индикативен таван.

66

След като е одобрила първия набор от десет НПП за етап II, през 2006 г. Комисията публикува съобщение⁷⁶, в което обяснява, че е използвала методологията, представена в актуализацията от 2005 г.⁷⁷ на Тенденциите при Европейската енергетика и транспорт до 2030 г., като основа за данните за въглеродния интензитет и растежа, които са необходими за изчисляване на таваните за емисии. Резултатите от този доклад са получени чрез модела PRIMES⁷⁸, разработен от Атинския университет. Този метод за оценяване обаче не е обявен предварително (т.е. в насоките на НПП) пред държавите членки.

74 Членове 9, 14, 19, 20, 21 и 30 от директивата за СТЕ на ЕС.

75 COM(2005) 703 окончателен от 22 декември 2005 г.

76 COM(2006) 725 окончателен от 29.11.2006 г.

77 Изготвен от службата на ГД „Енергетика и транспорт“ на Комисията, въз основа на модела PRIMES.

78 Тенденциите при Европейската енергетика и транспорт до 2030 г. — актуализация от 2005 г., изготвена от Института за комуникации и компютърни системи на Националния технически университет в Атина (ICCS-NTUA) в Гърция за Комисията. Моделът PRIMES е модел с обща цел, който е замислен за проекции в бъдещето, изграждане на сценарии и анализ на въздействието на политики. Този модел разглежда технологиите за търсене и предлагане на електроенергия и технологиите за намаляване на замърсяването. Системата отразява съображения относно пазарната икономика, промишлената структура, политиките и разпоредбите за енергетиката/околната среда, които са създадени с цел да въздействат на поведението на пазара на агентите на енергийните системи (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf).

67

Сметната палата установи, че Комисията не е била прозрачна по отношение на решението си да използва модела PRIMES за основа при изчисляване на таваните за етап II и 2005 г. като базова година за тези изчисления, тъй като държавите членки са решили да разработват своите НПП на базата на съществуващите насоки на НПП, без да се споменава моделът PRIMES. Това е довело до съществени затруднения на ефективността на държавите членки, тъй като се е наложило те да изготвят отново своите НПП въз основа на нови критерии, както и до липса на прозрачност при подготовката и оценяването на НПП за етап II.

68

Освен това, с цел да провери дали НПП за етап II са били оценени по последователен, справедлив и еднакво подробен начин, Сметната палата изиска от Комисията да предостави своите вътрешни работни документи, свързани с оценката на НПП за етап II.

69

Тъй като периодът за съхранение на тези документи е изтекъл, службите на Комисията са могли да предоставят само използвания от тях образец за контролните листове, както и попълнените контролни листове за две държави членки. Те не са могли да предоставят попълнените контролни листове за останалите държави членки. При липсата на документация на разположение Сметната палата не е била в състояние да формулира заключение относно това дали извършената от Комисията работа във връзка с оценяването на НПП е била достатъчно подробна и пълна за всички избрани държави членки.

Комисията не е публикувала годишните доклади за изпълнение, които са изисквани от Директивата за СТЕ на ЕС**70**

Член 21 от Директивата за СТЕ на ЕС изисква от държавите членки да предоставят на Комисията годишен доклад относно прилагането на Директивата (вж. също точки 61 и 62). Въз основа на докладите, предоставяни ежегодно от държавите членки, и в рамките на три месеца след получаването им, Комисията следва да публикува консолидиран годишен доклад относно изпълнението на Директивата за СТЕ на ЕС. За да е в състояние да публикува такъв доклад, Комисията следва да извършва мониторинг на навременно предаване от държавите членки на докладите, които са необходими за изготвянето на консолидирания доклад, както и да разработи методи за консолидиране и използване на информацията, получена от тези доклади.

71

Сметната палата отбеляза, че по време на етап II на СТЕ на ЕС Комисията не е публикувала този годишен доклад за изпълнението. Това означава, че по време на етап II Комисията не е предоставила на разположение изчерпателна информация относно състоянието на прилагането на СТЕ на ЕС във всички държави членки.

72

Освен това Сметната палата установи, че службите на Комисията не са извършили подходящ мониторинг на навременното и пълно предаване на годишните доклади за изпълнение от страна на държавите членки и не са поддържали консолидиран регистър на получената информация. Комисията не е използвала систематично този източник на информация относно прилагането на СТЕ на ЕС.

Мониторингът от страна на Комисията на прилагането на СТЕ на ЕС от държавите членки е ограничен

73

Необходимо е хармонизирано прилагане от страна на държавите членки на системата за търговия с емисии, за да е възможно по-добро използване на предимствата от търговията с емисии и избягване на нарушенията на вътрешния пазар⁷⁹. СТЕ на ЕС е финансирана и прилагана предимно от държавите членки, които действат според правомощията, предоставени им от Директивата. В този контекст Сметната палата признава, че Комисията разполага само с ограничени инструменти за налагане на хармонизиране. Въпреки това за етап II на СТЕ на ЕС Директивата включва редица специфични задължения за Комисията за ръководство, мониторинг и изпълнение. За да разбере в кои области съществува по-голяма нужда от хармонизиране, Комисията следва да извършва подходящ мониторинг на изпълнението от държавите членки.

74

Сметната палата установи, че в области, в които Комисията активно е търсила хармонизиране, например посредством приемане на насоки⁸⁰, до известна степен са били постигнати резултати. В случаите обаче, когато Комисията не е приела подробни насоки, не са били хармонизирани ключови аспекти на изпълнението; например откриването на сметки (вж. точки 32—36), анализът на операциите (вж. точки 37—38), проверката и акредитацията (вж. точки 50—57), рамките за контрол и режимите на санкции (вж. точки 80—85).

75

Поради различните подходи на прилагане, възприети от държавите членки, е възможно операторите и другите участници на пазара в различните държави членки да следват разнородни изисквания и правила (например относно правния статут на квотите; прилагането на санкции; и режима на мониторинг и проверка), освен тези, които са конкретно определени в законодателството и правилата на ЕС.

79 Съображение 8 от Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО с оглед подобряване и разширяване на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове на Общността (ОВ L 140, 5.6.2009 г., стр. 63).

80 Напр. насоките за мониторинг и докладване (НМД) за етапи I и II.

76

Един начин да се постигне разбиране относно нивото на хармонизиране между държавите членки и да се наложи прилагането на хармонизирани практики, е провеждането на инспекции на място. Сметната палата признава, че Комисията няма ясни правомощия да провежда такива инспекции на ниво държави членки, но установи, че също така липсват доказателства, че Комисията е извършвала стриктен мониторинг и оценка на рисковете (напр. нарушаване на конкуренцията) или на потенциалното въздействие на разнородните практики на прилагане върху ефективното функциониране и целостта на СТЕ на ЕС. Въпреки че проблемите с липсата на хармонизиране могат да бъдат считани за последствие от прилагането на СТЕ на ЕС по дадена директива, Сметната палата смята, че по време на етап II на СТЕ на ЕС мониторингът от страна на Комисията на ниво хармонизиране на прилагането в държавите членки е ограничен.

Организираният от Комисията обмен на информация между компетентните органи на държавите членки относно прилагането на СТЕ на ЕС е затруднен от слабото участие

77

Директивата за СТЕ на ЕС постановява, че Комисията следва да организира обмена на информация между компетентните органи на държавите членки относно развитието на събитията, свързани с въпросите за разпределението на квоти, използването на ЕРЕ⁸¹ и СЕР в схемата на Общността, функционирането на регистрационните бази данни, мониторинга, докладването, верификацията и съответствието с директивата.

78

През 2009 г. е създаден Форум за съответствие (ФС) с цел да се изгради платформа, в която компетентните органи на държавите членки да обменят информацията относно начина, по който прилагат СТЕ на ЕС. Целите на ФС обхващат правилното функциониране на процесите във веригата на съответствие на СТЕ на ЕС, помощ за държавите членки при прилагането на изискванията и процесите на съответствие на СТЕ на ЕС, както и насърчаване на тясно и ефективно сътрудничество между компетентните органи на държавите членки. ФС е един от основните механизми, чрез които Комисията се опитва да осигури ефективен обмен на информацията относно СТЕ на ЕС, който е от първостепенно значение с цел да се споделят добри практики и да се подобри управлението на СТЕ на ЕС.

79

По време на етап II на СТЕ на ЕС ФС управлява четири оперативни групи. Обсъжданата и развитата във ФС информация се споделя чрез уеб-базиран механизъм, който е на разположение на всички компетентни органи. Въз основа на протоколите от заседанията на тези оперативни групи и интервютата с компетентните органи, Сметната палата установи, че въпреки важната роля на Форума за съответствие, присъствието на държавите членки е слабо (средно по-малко от шест компетентни органи на сесия) и само ограничен брой компетентни органи (предимно едни и същи) участват редовно в срещите на оперативните групи. Това намалява възможностите за споделяне на информацията между компетентните органи, което е основен елемент за сигурно постигане на целите на СТЕ на ЕС.

81 ЕРЕ представляват единици редуцирани емисии, генерирани от проекти за съвместно прилагане (СП) за редуциране на емисиите; CER са сертифицирани единици редуцирани емисии, получени от проекти на механизма за чисто развитие (МЧР).

Бяха установени някои слабости при националното прилагане на режима на санкции на СТЕ на ЕС и при практиките за връщане на международни кредити за проекти

80

В съответствие с директивата за СТЕ на ЕС държавите членки създават и прилагат национални правила относно глобите при нарушение на законодателството на СТЕ на ЕС. Директивата за СТЕ на ЕС предвижда също така конкретна глоба на територията на ЕС в случай на извънредно количество емисии, без това да оказва въздействие върху засягат допълнителните глоби, които е възможно да бъдат определени от държавата членка. Тази глоба възлиза на 100 евро на тон CO₂e, за които операторът не е върнал квоти. Тъй като тази глоба силно надвишава пазарната цена на квотите, тя действа като ефективно насърчение за инсталациите да спазват тавана и да връщат достатъчно квоти. Сметната палата отбелязва, че по отношение на задължението в целия ЕС предприятия да връщат определения брой квоти за верифицирани емисии до краен срок за връщане — април всяка година, СТЕ на ЕС има много висок процент на съответствие (99 % според публично достъпна информация в EUTL). Комисията не може да налага глоби; това е прерогатив на държавите членки.

Голямото разнообразие от национални разпоредби за глоби между държавите членки не осигурява потенциално равни условия за операторите

81

Сметната палата установи, че държавите членки са определили в своето национално законодателство различни видове нарушения, които могат да бъдат установени, и следователно санкционирани чрез глоби или чрез други мерки (напр. отнемане или временно прекратяване на разрешително) освен глобата от 100 евро, разпоредена от Директивата. В **таблицата** е представен непълен списък на национални нарушения и съответните глоби в някои от одитираните държави членки:

82

Видовете нарушения, които могат да доведат до глоба и съответните суми на глобите или санкциите, варират значително между държавите членки. Сметната палата счита, че тези нехармонизирани практики потенциално засягат равните условия за участниците.

Таблица

Непълен списък на национални нарушения и съответните глоби в някои от одитираните държави членки

Държава членка	Нарушения (непълен списък)	Глоби € (£ за Обединеното кралство) мин/макс		Затвор (месеци) мин/макс
Германия	Операция без разрешително Пропуск да се уведоми относно промени в инсталацията Други (5)	5—50 000		N.A.
Испания	Операция без разрешително Неспазване на задължението за уведомяване в случай на някакво изменение на вида, функционирането или размера на инсталацията, които биха имали съществено отражение върху емисиите, или които биха наложили промени на мониторинга Непредставяне на годишен заверен доклад за емисиите Умишлено укриване или промяна на информация в заявлението за квоти Отказ на достъп до инсталацията на проверителя	50 001—2 000 000		N.A.
	Неспазване на задължение за уведомяване относно промени на идентичността или на местоживеенето на оператора	10 001—50 000		N.A.
Франция	Операция без разрешително	0—150 000		0—24
	Нарушаване на задълженията за мониторинг и докладване Пропуск да се уведоми относно промени в инсталацията	0—75 000		0—6
Италия (2010 г.)	Операция без разрешително	25 000—250 000		N.A.
	Недеклариране на исторически данни	2 500—25 000		
	Недеклариране на закриване	1 000—100 000		
Обединено кралство	Операция без разрешително Нарушаване на задълженията за мониторинг и докладване Пропуск да се уведоми относно промени в инсталацията Различни други нарушения, вкл. използване на фалшива или подвеждаща информация	0	При постановяване на осъдителна присъда 5 000 и при обвинителен акт	0—24

Източник: Информация, получена от съответните доклади на държавите членки по член 21 за етап II.

Липсва консолидирана информация относно налагането на глоби от държавите членки

83

В повечето от одитираните държави членки, с изключение на Германия и Обединеното кралство, се наблюдава липса на актуална информация относно етапа на прилагане или последствията от глобите в ЕС и допълнителните национални глоби. Информацията относно броя на процедурите за глоба, стартирани през етап II и успешно приложени (т.е., при които плащането е потвърдено), е непълна. Сметната палата отбелязва, че държавите членки често се сблъскват с ограничения на своята собствена правна и административна среда за успешното прилагане на глобите на СТЕ на ЕС. Компетентните органи или не са упълномощени да налагат санкции (напр. Италия), или имат нужда да изчакат края на дълги съдебни процедури и обжалвания (напр. в Германия). Това може да е било причина за това компетентните органи да не започват нови процедури за глоби. Освен това липсата на изчерпателно докладване относно прилагането на глоби не укрепва възпиращия ефект на тази система.

84

Сметната палата също така установи, че за целта на мониторинга на прилагането на СТЕ на ЕС Комисията не поддържа специфичен за СТЕ на ЕС преглед на националните глоби и не събира статистически данни относно прилагането на глоби на територията на ЕС.

85

Като цяло Сметната палата не можа да направи оценка на прилагането на процедурите за глоба от държавите членки поради липсата на консолидирана информация на ниво държави членки и на европейско ниво.

Специфични проблеми, свързани с връщането на международни кредити за проекти

86

Процентните ограничения за използването или връщането на международни кредити за проекти от Съвместното прилагане (СП — EPE) и Механизма за чисто развитие (МЧР — CER) (вж. **част I от приложението** за допълнителна информация) варира между държавите членки, но са определени в съответните национални планове за разпределение за етап II. В случай че на отделни оператори е позволено от техния национален компетентен орган да надвишат ограничението за връщане на международни кредити за техните инсталации, това засяга потенциално равните условия за операторите. В 6 %⁸² от 150 случая, проверени от Сметната палата, националните процентни ограничения за връщане на международни кредити за проекти са надхвърлени от операторите. В **каре 8** са представени допълнителни подробности относно някои от тези случаи:

82 Франция (пет случая), Гърция (три случая) и Обединеното кралство (един случай). От финансов интерес за операторите е да върнат кредити за проекти по Протокола от Киото вместо квотите за емисии на ЕС, особено към края на етап II, когато те са много по-евтини от квотите за емисии на ЕС. Използването на тези кредити за проекти за спазване на СТЕ на ЕС е ограничено през етап III. Впоследствие използването им от операторите нараства експоненциално към края на етап II — вж. **фигурата от приложението**.

Прекомерно връщане на международни кредити

През етап II ограничението за връщане на международни кредити за проекти е изразено като процент от общия размер разпределения за дадена инсталация.

Във Франция системата на регистъра на трансакциите в ЕС (EUTL) не отразява нараснал размер разпределения на квоти след нарастване на производството за пет инсталации от 20 проверени за периода 2008—2010 г. С нарасналия размер на разпределенията се е увеличил и абсолютният размер на международни кредити, които могат да бъдат връщани. Операторът е използвал тази възможност, като е върнал повече международни кредити. Тъй като държавата членка обаче не е уведомила Комисията за нарасналата продукция и последващите разпределения от националния резерв за участници, изчисленията на Сметната палата на върнатите международни кредити въз основа на данните от EUTL надхвърлят 13,5 %, което представлява стойността на ограничението във Франция.

В Обединеното кралство Сметната палата откри един случай на надхвърляне на ограничението за връщане на международни кредити за проекти. След като оператор е закрил една от своите инсталации (за която вече е било предвидено разпределение), той е получил от органите разрешение да задържи всички разпределени квоти за закритата инсталация и да ги прехвърли към друга от своите инсталации със съответното ограничение за кредити за проекти (т.е. 8 %). Сметната палата изчисли, че инсталацията, която е получила прехвърлените квоти, е върнала повече от разрешените 8 % от своите разпределени квоти за емисии в кредити за проекти. Сметната палата установи, че операторът е поддържал само частично капацитета на закритата инсталация и го е прехвърлил към останалата действаща инсталация. Тъй като операторът е получил разрешение да върне кредити за проекти за целия размер на квотите за емисии, ограничението е било надхвърлено. Сметната палата установи, че тази практика потенциално е довела до различно третиране на операторите в рамките на един сектор.

87

СТЕ на ЕС е основа на политиката на ЕС в областта на изменението на климата и често е цитирана като референтен модел за новите политики в областта на изменението на климата и схеми за търговия с емисии на други места по света. Тази иновативна схема, въведена през 2005 г. и постепенно подобрявана, в момента се намира в своя трети етап на изпълнение. На европейско ниво целта на СТЕ на ЕС като пазарен механизъм е не само да намали емисиите в съответствие с тавана, но също така да установи ценови механизъм за въглеродните емисии. По-високата цена създава по-голяма инициатива за инвестиции в нисковъглеродни технологии⁸³. За да може СТЕ на ЕС да действа по предназначение, е необходимо също така да бъде гарантирана целостта на системата и схемата да се прилага правилно. Предишни инциденти, включващи предполагаема кражба на квоти за емисии и верижни измами с ДДС, допълнително демонстрират нуждата от бдителност.

88

Ето защо по време на одита беше направена оценка на адекватното управление на СТЕ на ЕС е чрез проверка на това дали създадената рамка за закрила на нейната цялост е достатъчно стабилна, за да позволи на СТЕ на ЕС да функционира добре, както и дали схемата е прилагана правилно през етап II.

89

Като цяло Сметната палата достигна до заключението, че управлението на СТЕ на ЕС от страна на Комисията и на държавите членки не е било адекватно във всички аспекти. То е било затруднено от някои проблеми, свързани със стабилността на рамката за закрила на целостта на схемата, както и от съществени

слабости при изпълнението на етап II на СТЕ на ЕС.

90

Въпреки че са направени съществени подобрения на рамката за защита на интегритета на пазара (точки 14—17), по-специално посредством включването на по-голямата част от спот пазара за квоти в рамките на режимите на ДПФИ и ДПЗ, остава да бъдат коригирани някои слабости, за да бъде рамката достатъчно стабилна и да укрепне доверието на инвеститорите с цел СТЕ на ЕС да стане инструмент на политиката в областта на околната среда.

91

По време на одита беше установено, че въпреки определянето на квотите за емисии като финансови инструменти има остатъчни проблеми относно регулацията и надзора на пазара на емисии, свързани с търговците по задължение, двустранната нерегулирана спот търговия и по-малки пазарни участници (точки 18—22). Въпреки че Регистърът е централизиран през 2012 г., липсва надзор на пазара на емисии на ниво ЕС, а процедурите за сътрудничество, включващи националните финансови регулатори и Комисията, не са достатъчно ясни (вж. точки 22—24). Следователно съществува риск на нарушенията на пазара или аномалии с потенциално сериозен ефект да не бъдат управлявани по подходящ начин.

83 Действия по климата на Европейската комисия, информационна справка „Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ)“, на разположение на адрес http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf.

Заклучения и препоръки

Препоръка 1

Останалите проблеми относно регулирането и надзора на пазара за емисии следва да бъдат коригирани от Комисията с цел да се подобри допълнително целостта на пазара. Комисията следва да:

- а) анализира потенциалните рискове, свързани с регулаторното освобождаване на търговците по задължение и по-малките участници на пазара на емисии, в контекста на съответния преглед в бъдеще на законодателството във връзка с ДПФИ и РПЗ, за да определи дали са необходими действия за тяхното намаляване;
- б) гарантира, че пазарът на емисии е подложен на адекватен надзор на ниво ЕС, като се има предвид развитието на законодателство относно финансовите пазари на ЕС (напр. ДПФИ и РПЗ);
- в) засили механизмите за регулаторно сътрудничество, за да гарантира по-добър надзор на пазара.

92

Сметната палата счита, че по-голяма яснота на правната дефиниция на квотите за емисии може да бъде от полза за функционирането на пазара на СТЕ на ЕС (точки 1—27). За да бъде подкрепена ликвидността на пазара на емисии е необходима доверие, особено от търговците на инвестиции, които не са задължени са продължат да участват в този пазар. По-голяма яснота по отношение на създаването и защитата на обезпечени дялове в квотите също притежава потенциал да допринесе за по-добро функциониране на пазара (точка 28).

Препоръка 2

Правният статут на квотите следва да бъде допълнително изяснен, за да допринесе за стабилността и доверието.

В този контекст Комисията следва да анализира ползите от това квотите за емисии да се третират като собственост на територията на ЕС и да обмисли по какъв начин да осигури механизъм за експресно регистриране на обезпечени дялове.

93

Регистърът на ЕС е основен инструмент за обработка и разкриване на основни данни на СТЕ на ЕС, както и за гарантиране на интегритета на пазара на СТЕ на ЕС. Поради значителния финансов залог и широкия набор участници той има високорисков профил (точки 29—31). С цел пазарът да бъде защитен на ниво ЕС, както и с оглед на предишни инциденти със сигурността, засегнали пазара, съществува необходимост от хармонизиран подход към процедурите за управление на риска. Сигурността на регистъра е значително подобрена по време на етап II на СТЕ на ЕС (точка 32). Процедурите за контрол на откриването на сметки за СТЕ на ЕС и за мониторинг на операциите в повечето одитирани държави членки обаче не са достатъчно стабилни (точки 33—38). Това представлява съществен недостатък на надзора, тъй като поради съображения за защита на данните Комисията също не може да извършва достатъчно добър мониторинг на операциите. В Комисията разработването и действието на Регистъра е сложен процес, който е затруднен от проблеми с вътрешното координиране и ограничения на ресурсите (точки 39—41).

Препоръка 3

Някои аспекти на системите за обработка на основна информация от СТЕ на ЕС (Регистъра на ЕС и свързаните с него процедури) следва да бъдат допълнително подобрени.

Комисията следва да:

- а) обмисли по какъв начин може да развие и координира ефективен мониторинг на трансграничните операции на ниво ЕС, за да се намалят рисковете от злоупотреби и измами;
- б) определи подходящи мерки за укрепване на рамката за контрол и за насърчаване на добри практики на държавите членки относно откриването на сметки, за да намали допълнително рисковете за сигурността и за целостта, както и да гарантира, че те се прилагат на територията на ЕС;
- в) предостави подходяща структура за ИТ и бизнес задълженията в съответната служба на Комисията и да осигури доброто функциониране на системата на регистъра.

Държавите членки следва да:

- г) прилагат контролите, определени от препоръка 3, буква б; както и да
- д) подобрят сътрудничеството между органите, отговорни за Регистъра на ЕС, и другите компетентни органи, по-специално структурите за финансово разузнаване и правоприлагащите органи.

94

Сметната палата заключи, че прилагането на СТЕ на ЕС през етап II е засегнато от съществени слабости. Държавите членки са избрали да прилагат Директивата за СТЕ на ЕС по различни начини (точка 47). Наблюдават се слабости в прилагането от страна на държавите членки на рамката за контрол. Системите за мониторинг, докладване и проверка на емисии не са достатъчно добре хармонизирани или изпълнени ефективно (точки 48—60). По-специално, компетентни органи не са проверили достатъчно стриктно работата на проверителите и са извършили само ограничен брой проверки на място на ниво инсталация. Някои държави членки също така не са предоставили всички изисквани доклади относно действието на СТЕ на ЕС (точки 61—63).

Препоръка 4

Установените при одита на Сметната палата слабости при прилагането от страна на държавите членки на рамката за контрол през етап II следва да бъдат преодолени при прилагането на изменената рамка за етап III.

Комисията следва да:

- а) обмисли дали са необходими изменения на рамката за мониторинг и докладване за укрепване на мониторинга, докладването и проверката на емисиите;
- б) изисква от компетентните органи да подобрят практиките на прилагане, за да предостави увереност относно качеството на рамката за контрол.

Държавите членки следва да:

- в) прилагат съгласувани, ефективни рамки за контрол, включително проверки, по отношение на дейностите за мониторинг, докладване и проверка;
- г) гарантират по-добро координиране и обмен на информация между компетентните органи и органите по акредитацията, с цел да подобрят качеството на процеса на проверка;
- д) предоставят навреме на Комисията годишните доклади, предвидени от Директивата; както и
- е) редовно да публикуват доклади относно прилагането и резултатите от СТЕ на ЕС с цел осигуряване на по-голяма прозрачност за операторите и участниците на пазара.

95

Сметната палата откри пропуски в насоките и мониторинга от страна на Комисията на изпълнението от страна на държавите членки по време на етап II на СТЕ на ЕС. Тя установи, че липсата на прозрачност при решението на Комисията да използва модела PRIMES и 2005 г. като базова година за изчисляване на таваните за етап II е довело до затруднения за държавите членки и до липса на прозрачност при подготовката и оценяването на НПР за етап II (точки 65—67). Поради липсата на конкретни вътрешни документи на Комисията, свързани с оценката на НПР, Сметната палата не е могла да направи заключение на това дали извършената от Комисията работа във връзка с оценяването на НПР е била достатъчно подробна и пълна за всички избрани държави членки (вж. точки 68 и 69).

96

Естеството на СТЕ на ЕС като пазарен механизъм изисква редовно оповестяване на подробна и актуална информация относно прилагането и функционирането на системата. Въпреки че голям обем от информацията е публично достъпна, Комисията не е публикувала една важна част от тази информация — годишния доклад за изпълнението, изискван от Директивата (вж. точки 71 и 72). Координирането и обменът на информация между държавите членки също са от изключително значение. Комисията е изиграла ограничена роля при гарантирането на хармонизирането на ключови контроли на прилагането на СТЕ на ЕС от страна на държавите членки (точки 73—76). Създадени са различни форуми и работни групи за споделяне на информация, които предоставят на държавите членки важна подкрепа. Тяхното въздействие обаче е ограничено до известна степен от сравнително ниското ниво на участие от страна на държавите членки (точки 77—79).

Препоръка 5

По време на етап III следва да се подобри нивото на насоки и информация относно прилагането на СТЕ на ЕС. Комисията следва да:

- а) подобри мониторинга на прилагането от държавите членки, за да идентифицира области, в които е наложително повече хармонизиране; както и да
- б) публикува редовно изисквания доклад относно прилагането на СТЕ на ЕС, като конкретно обърне внимание на проблеми с липсата на хармонизиране и произтичащите от това рискове.

Държавите членки следва да:

- в) гарантират, че представителите на компетентните органи редовно присъстват на обмена на информация, опит и знания относно въпросите на прилагането.

97

По отношение на задължението на територията на ЕС инсталациите да връщат определен брой квоти всяка година, СТЕ на ЕС има много висок процент на съответствие. Въпреки това Сметната палата отбеляза, че държавите членки са определили широк набор от разпоредби за глоби за други видове нарушения, което намалява потенциално равните условия за операторите (точки 81—82). Сметната палата не можа да направи оценка на ефективността на системите за санкции на държавите членки поради липсата на консолидирана информация на ниво държави членки и на европейско ниво. Ефективното налагане на глоби понякога е затруднено от ограничения на правните и административните системи на държавите членки (точки 83—85). Освен това съществуват различни практики относно специфичните правила за връщане на международни кредити за проекти (точка 86). Тези проблеми потенциално засягат създаването на равни условия за операторите.

Препоръка 6

Прилагането на санкции във връзка със СТЕ на ЕС следва да бъде по-прозрачно. На ниво държави членки и на ниво ЕС следва да има на разположение актуална и точна информация относно прилагането на наказателни процедури и резултатите от тях, а Комисията следва да извършва по-стриктен мониторинг на практиките за правоприлагане на територията на ЕС, както и на последователното налагане на националните санкции.

Комисията следва да:

- а) гарантира, че държавите членки поддържат актуална информация относно прилагането на всички видове глоби (на ЕС и национални) и да отправи към съответните органи подходящи предложения и насоки за подобряване на прозрачността.

Държавите членки следва да:

- б) прилагат последователно определения на национално ниво глоби, както и предвидената в Директивата глоба; както и да
- в) поддържат актуална и точна информация относно налаганите глоби.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Augustyn KUBIK — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 15 април 2015 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Допълнителна информация

Част I — Международна рамка за търговия с емисии

1. Съществува широк научен консенсус по въпроса, че парниковите газове, генерирани от човешка дейност и освобождавани в атмосферата, оказват пряко въздействие върху парниковия ефект, като причиняват глобално затопляне и засягат климатичната система. Този консенсус включва също така идеята, че в случай, че средната глобална температура се повиши с 2°C в сравнение с температурата през периода преди индустриализацията, съществува много по-голям риск да настъпят опасни и вероятно катастрофални изменения на околната среда в световен мащаб. Поради това международната общност препоръчва да се задържи нивото на затопляне до под 2°C, като се намалят този вид емисии¹.
2. Европейският съюз играе водеща роля на международно ниво чрез своите действия за борба с изменението на климата. Той пое ангажимент да намали емисиите на парникови газове според Протокола от Киото от 1997 г. (вж. **карето**) към РКОНИК от 1992 г., който определя обща рамка за усилията на междуправителствено равнище за борба с предизвикателствата на изменението на климата.

Каре — Протоколът от Киото

Протоколът от Киото е приет в Киото, Япония, на 11 декември 1997 г. и влиза в сила на 16 февруари 2005 г. 188 страни и една организация за икономическа интеграция (Европейският съюз) са подписали протокола. От подписалите РКОНИК само Съединените американски щати не са ратифицирали протокола. Протоколът постави цел за 37 индустриализирани страни и за Европейския съюз — задължителна цел за намаляване на емисиите на парникови газове със средно 5 % в сравнение с нивата от 1990 г. за период от пет години (2008—2012 г.). Протоколът от Киото въведе три пазарни механизма, които да спомогнат за постигането на тези цели: търговия с емисии, Механизма за чисто развитие и Съвместно прилагане.

3. Дългосрочната пътна карта на Комисията относно емисиите на парникови газове има за цел постигане на намаление от 80 % до 2050 г.² На 23 октомври 2014 г. Съветът постигна съгласие относно рамката за политиките в областта на климата и енергетиката за периода до 2030 г. и определи задължителна цел за ЕС от минимум 40 % намаление на парникови газове в ЕС до 2030 г. в сравнение с 1990 г.³ СТЕ на ЕС ще продължи да играе важна роля за постигането на тези цели.

1 Вж. Междуправителствен комитет по изменение на климата (IPCC), създаден през 1988 г. от Програмата на ООН за околната среда и от Световната метеорологична организация (www.ipcc.ch).

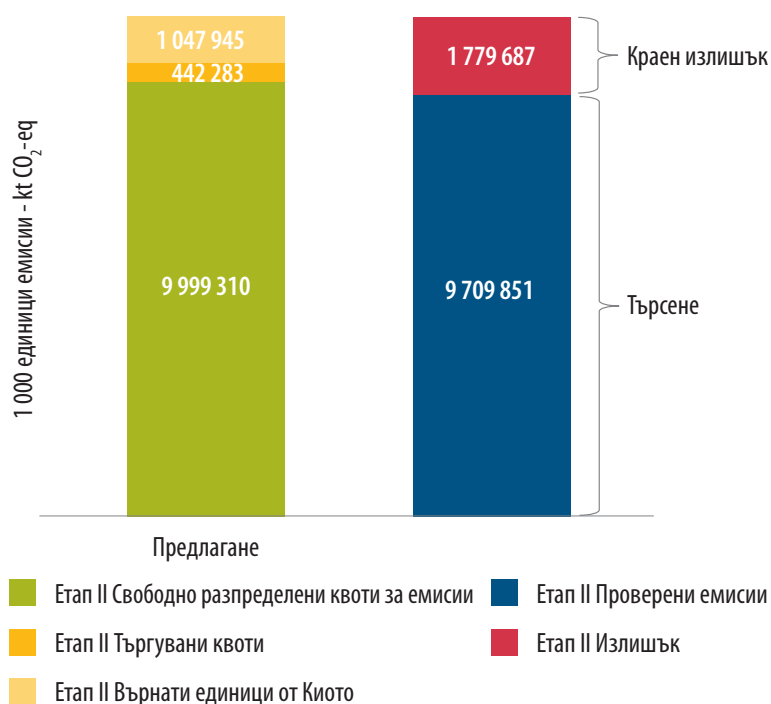
2 COM(2011) 112 окончателен от 8.3.2011 г., „Пътна карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност“.

3 Европейски съвет (23 и 24 октомври 2014 г.), Заключение относно рамката за политиките в областта на климата и енергетиката за периода до 2030 г., SN 79/14.

Част II — Търсене и предлагане в СТЕ на ЕС по време на етап II (2008—2012 г.)

- Икономическата криза, която започна около 2008 г., силно намали промишлената дейност и емисиите⁴. Поради това търсенето на квоти през етап II е по-ниско от очакваното, което създава излишък на квоти на пазара (вж. **фигурата**) и оказва въздействие върху цената на въглеродните емисии, която пада от приблизително 22 евро на 5 евро в периода от началото на етап II през 2008 г. до края на етап II през 2012 г.

Фигура — Търсене, предлагане и излишък през етап II на СТЕ на ЕС (2008—2012 г.)



Източник: Анализ на ЕСП въз основа на приложението за прегледна данни на СТЕ на ЕИП (юни 2014 г.) относно стационарни инсталации.

4 Връзката между икономическата криза и спада на емисиите е установена от Комисията („Състоянието на европейския пазар на въглеродни емисии през 2012 г.“, COM(2012) 652 окончателен) и от много други източници (напр. Световната банка в своя доклад от 2013 г. относно маркирането на инициативите за определяне на цени на въглеродните емисии).

Част III — Дебати относно реформата за намаляване на излишните квоти и перспективи за бъдещето

5. Все още продължават дебатите относно бъдещи промени на СТЕ на ЕС и структурна реформа от 2020 г. нататък. През етап II няма много гъвкавост на системата в отговор на променящата се икономическа ситуация, намаленото търсене на квоти и нарасналият излишък. Комисията счита, че това намалява ефективността на схемата. Комисията отбелязва също така, че една по-висока цена би създавала по-голяма инициатива за инвестиране в нисковъглеродни технологии⁵. В опит да се намали ефектът от излишъка на квоти на СТЕ на ЕС (определен от Комисията на почти 2 млрд. квоти в началото на етап III⁶) (вж. също **фигурата**) и да се увеличи ценовият сигнал на въглеродните емисии, през 2012 г. Комисията изготвя предложение относно отлагането на търгове за етап III. Продажбата на търг на 900 млн. квоти ще бъде отложено до 2019—2020 г. Отлагането няма да намали общото ниво на наличните квоти, но ще промени тяхното разпределение през периода. Законодателното предложение е прието от Парламента и от Съвета през 2013 г.
6. За да се справи с проблема на излишъка и да засили екологичното въздействие на схемата, Комисията счита, че е необходимо устойчиво решение на дисбаланса между търсене и предлагане. Поради това през януари 2014 г. Комисията предлага, заедно с предложението за пакета на ЕС относно климата и енергетиката за периода до 2030 г.⁷, мерки за структурна реформа за СТЕ на ЕС, с въвеждане от 2021 г. на резерв за стабилност на пазара в отговор на вече натрупания излишък на квоти и за подобряване на устойчивостта на системата на силен шок чрез автоматично регулиране на предлагането на квоти на търг. Законодателното предложение е в процес на обсъждане от Съвета и Европейския парламент.

5 Действия по климата на Европейската комисия, информационна справка „Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ)“, на разположение на адрес http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf.

6 Европейска комисия, ГД „Действия по климата“ (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm).

7 COM(2014) 15 окончателен от 22 януари 2014 г. — „Рамка за политиките в областта на климата и енергетиката през периода 2020—2030 година“.

Кратко изложение

II

Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС) е крайъгълният камък на политиката на ЕС в областта на климата. В схемата е определена цена за въглерода и емисиите от инсталации в обхвата на схемата намаляват в съответствие с предвиденото: до 2012 г. те са спаднали с 19 % в сравнение с нивата от 1990 г.

СТЕ на ЕС постига необходимите редуцирани емисии на ниска цена. Някоя друга мярка на политиката, независимо дали данъчна или регулаторна, не гарантира това по същия начин, както търговията с емисии.

Успехът на СТЕ на ЕС е вдъхновил други в световен план и Комисията ще продължи да поддържа СТЕ като мярка на политиката.

III

Въпреки че Сметната палата съсредоточи одита върху етап II на СТЕ на ЕС (периода 2008—2012 г.), много подобрения вече са въведени за етап III (периода 2013—2020 г.) и са насочени конкретно към констатациите и оценките, отбелязани от Сметната палата. Следователно тези констатации и оценки са оценени като допълнителна подкрепа за съответното развитие, което вече е налице за етап III, както и като материал за размисъл в други случаи.

IV

Комисията взема предвид заключението на Сметната палата.

Комисията подчертава, че през етап II управлението на СТЕ на ЕС е било затруднено от някои проблеми, свързани със стабилността на рамката за защита на нейната цялост. Фактът, че бяха налице слабости при прилагането на СТЕ на ЕС през етап II, е една от важните причини за направения внимателен преглед на новото развитие и подобренията, които вече се прилагат през етап III.

V

Всички значими проблеми относно регулирането и надзора на пазара на емисии, които остават, следва да бъдат коригирани при необходимост с цел да се подобри целостта на пазара. Комисията прави оценка на въздействието на своите политики и предложения на всеки етап, от предложението през изпълнението до прегледа, за да се гарантира, че са необходими действия на равнище ЕС и че те са ефективни. В контекста на докладите, които следва да бъдат представени от Комисията пред Европейския парламент и Съвета през 2019 г. в съответствие с член 90 от Директивата относно пазарите на финансови инструменти II (ДПФИ II)¹ и член 38 от Регламента относно пазарната злоупотреба (РПЗ)², може да се извърши оценка на наскоро приетите правила за регулиране и надзор на пазара на емисии, чието прилагане продължава понастоящем.

V, буква а)

Комисията и съзаконодателите анализираха задълбочено потенциалните рискове по отношение на регулирането и надзора на пазара на емисии, свързани с търговците на съответствие, двустранната нерегулирана спот търговия и по-малките участници в пазара, в процеса на приемане на ДПФИ II (наричана по-нататък „ДПФИ“), която вследствие на това съдържа добре балансиран режим за освобождаване. Освобождаванията, посочени в член 2, параграф 1, букви д) и й) и член 3, параграф 1, буква д) от ДПФИ, са предмет на условия и регулаторен надзор и не са непременно специфични по отношение на квотите за емисии, а се прилагат еднакво и за стокови деривати. Мотивите за освобождаванията са резултат от оценка на целите на изискването за издаване на лиценз по ДПФИ (главно за защита на клиентите на инвестиционните посредници при трансгранични операции), както и на тяхната пропорционалност по отношение на разходите за получаване на такъв лиценз спрямо ползите от него за освободените лица.

¹ Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС.

² Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба) и за отмяна на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и директиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията.

V, буква б)

Рамката за надзор, установена от законодателството на ЕС в областта на финансовите пазари, която се използва и за всички стокови деривати, търгувани в ЕС (например отчитането на позиции по ДПФИ; в РПЗ са установени широкообхватни механизми за сътрудничество), се прилага за пазара на емисии.

Механизмите за регулаторно сътрудничество ще влязат в сила и ще бъдат приведени в действие в пълна степен от 2017 г.

V, буква в)

Анализът на пазара на въглеродни емисии на ЕС като цяло показва, че пазарът бележи ръст и е достигнал зрелост въпреки факта, че правният статут на квотите не е определен на равнище ЕС, и факта, че създаването и защитата на обезпечени дялове при квотите не са изрично предвидени.

V, буква г)

Въз основа на постигнатия напредък през етап II Комисията ще осигури извършването на постоянни подобрения, необходими за поддържане на сигурността на Регистъра на ЕС в съответствие с най-високите стандарти.

В законодателството не е предвидено Комисията да извършва мониторинг на операциите в Регистъра на ЕС. Надзорът на равнището на ЕС на европейския пазар на въглеродни емисии може да бъде подобрен с цел разкриване на злоупотреби и измами, но обхватът на тази тема е по-широк от този на Регистъра, в който се вписва само информацията относно физическите прехвърляния на въглеродни единици, но не и относно финансовия поток.

VI, буква а)

Приети са регламенти на Комисията, за да се подобрят още повече ефективността, ефикасността и хармонизирането на мониторинга и докладването, както и проверката и акредитацията, на СТЕ на ЕС през етап III.

VI, буква б)

С Решение за изпълнение 2014/166/ЕС на Комисията и свързана с него обяснителна бележка отново е приведена в действие системата, която изисква от държавите членки да подават пред Комисията годишни доклади „по член 21“ относно прилагането на Директивата за СТЕ на ЕС. Тези доклади са общодостъпни чрез системата ReportNet на Европейската агенция за околната среда.

VI, буква в)

Комисията признава, че по време на етап II са били налице някои непълноти при подаването на доклади по член 21. Понастоящем изискванията се спазват по-стриктно за етап III въз основа на Решение за изпълнение 2014/166/ЕС на Комисията.

VI, буква г)

Комисията продължава да координира редовния обмен с държавите членки и между тях под формата на срещи с висока посещаемост, с публикуване на протоколите и консултациите.

VI, буква д)

Комисията счита, че тя продължава да играе важна роля за насърчаване на хармонизирането на ключовите мерки за контрол при прилагането на СТЕ на ЕС чрез регулаторната рамка и помощни насоки и образци, както и чрез подходящи конференции, срещи и консултации.

VI, буква е)

Прегледите на системите за санкции на СТЕ на ЕС в държавите членки се извършват като част от проучванията на Комисията за преглед на съответствието по СТЕ на ЕС на държавите членки и Решение за изпълнение 2014/166/ЕС на Комисията за актуализиране на системата, с което от държавите членки се изисква да представят на Комисията годишни доклади по член 21 относно прилагането на Директивата за СТЕ на ЕС.

През етап III всеки оператор може да използва международни кредити за проекти до определено ограничение, което се определя въз основа на правилата, установени в Регламент (ЕС) № 1123/2013 на Комисията.

VII, параграф 1

Комисията приема препоръките отчасти и е съгласна, че всички значими проблеми относно регулирането и надзора на пазара на емисии, които продължават да са налице, следва да бъдат коригирани с цел да се подобри целостта на пазара, когато това е необходимо.

VII, параграф 2

Комисията приема препоръката и ще анализира ползите от изясняването на правния статут на квотите.

VII, параграф 3

Комисията приема съответните препоръки. Сигурността на системата на регистрите бе съществено подобрена от 2012 г. насам и Комисията ще се стреми допълнително да подобри системата по отношение на аспектите, посочени от Сметната палата.

VII, параграф 4

Комисията приема съответните препоръки. Конкретните роли и отговорности на всички страни, участващи в СТЕ на ЕС, са изяснени в резултат на регламентите на Комисията относно акредитацията и проверката, както и мониторинга и докладването, приети за етап III.

VII, параграф 5

Комисията приема съответните препоръки, както и това, че нивото на насоките и информацията относно прилагането на СТЕ на ЕС, приложени през етап II, е можело да бъде по-добро. Тя счита, че за етап III ситуацията е била надлежно подобрена.

VII, параграф 6

Комисията счита, че системата за санкции на СТЕ на ЕС е ефективна. Глобата от 100 евро на тон емитиран CO₂, за който не са върнати квоти до 30 април, има силен възпиращ ефект. Това се доказва по-специално от много високата степен на съответствие.

Държавите членки следва да съблюдават прозрачност относно санкциите, които се прилагат на национално равнище, и следва също така да публикуват информацията за операторите, които нарушават задължението за връщане.

Комисията приема съответната препоръка и отдава значение на прозрачността между компетентните органи на държавите членки за поддържане на много високата степен на съответствие.

Въведение

Каре 2

СТЕ на ЕС беше изправена пред различни рискове, които бяха разгледани чрез конкретни действия. За справяне с верижните измами с ДДС на пазара на въглеродни емисии беше създадена възможността държавите членки да прилагат механизъм за самоначисляване на данък добавена стойност.

Няколко национални регистри бяха обект на ИТ атаки и сигурността на системата на регистрите беше подобрена вследствие на централизирането на операциите в единен Регистър на ЕС. На последно място, бяха засилени регулирането и надзорът на пазара на въглеродни емисии.

15

Комисията отбелязва, че Сметната палата изрично е посочила, че въпросът за това кой регулаторен подход би бил най-подходящ за пазара на емисии е бил извън обхвата на този одит.

Комисията счита, че останалите въпроси, които трябва да бъдат разгледани с оглед на по-нататъшни регулаторни действия, следва да се анализират, като се вземе предвид регулаторната рамка за квотите за емисии, след като те станат финансови инструменти през 2017 г.

16 — Отговор на първо тире

По предложение на Комисията Съветът прие Директива 2010/23/ЕС на Съвета³, която предвижда (в член 199а) възможността за прилагане на механизма за самоначисляване за прехвърлянето на квоти за емисии. Срокът за прилагане на тази директива бе удължен до 31 декември 2018 г.⁴

16 — Отговор на трето тире

Регламент (ЕС) № 389/2013 (Регламентът за Регистъра) не съдържа пряко позоваване на материалноправните разпоредби на Директивата относно борбата с изпирането на пари, но предвижда специален режим за националните администратори на регистъра, основан на хармонизиран набор от проверки „познавай клиента си“ (KYC) и други приложими изисквания, с който следователно се установяват пряко приложими хармонизирани правила на равнище ЕС в тази област.

3 Директива 2010/23/ЕС на Съвета от 16 март 2010 г. (за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на незадължително и временно прилагане на механизма за самоначисляване във връзка с доставки на някои услуги, при които съществува риск от измами (ОВ L 72, 20.3.2010 г., стр. 1)).

4 С Директива 2013/43/ЕС на Съвета от 22 юли 2013 г. (ОВ L 201, 26.7.2013 г., стр. 4).

Каре 3 — Отговор на втория параграф

Комисарите, отговорни съответно за политиките в областта на СТЕ и ДДС, изпратиха съвместно писмо през юни 2011 г. до всички държави членки, които все още не прилагаха механизма за самоначисляване, с искане за въвеждане на национални разпоредби. Това показва, че въпросът е бил разгледан на възможно най-високо равнище.

Каре 3 — Отговор на третия параграф

Механизмът за самоначисляване по отношение на квотите за емисии е предвиден в законодателството на Италия считано от 1 януари 2015 г.

18

Купувачите „по задължение“ трябва да участват в пазара на въглеродни емисии, ако техните емисии превишават безплатно разпределените квоти. Те могат да купуват чрез банки или инвестиционни посредници, които са регулирани съгласно ДПФИ. ДПФИ (прилагана във връзка с РПЗ и Регламента относно европейската пазарна инфраструктура (European Market Infrastructure Regulation — EMIR)⁵) има за цел да подобри стабилността и целостта на пазара, включително чрез намаляване на системните рискове, като се държи сметка за икономическата ефективност и пропорционалността на законодателството на ЕС.

19

Освобождаванията обхващат „нефинансови“ субекти, които търгуват с квоти. Съществува сходство с освобождаванията по отношение на други правила на финансовите пазари, например освобождаване от задължението за клиринг за нефинансовите контрагенти съгласно EMIR или онези, които се прилагат за стоковите деривати. Тези освобождавания не са общи, а са предмет на условия и/или надзор от националните компетентни органи, а също и на равнището на ЕС. В някои случаи освобождаванията са национални по обхват и нямат трансгранични последици.

Дори когато субектите са освободени по силата на ДПФИ, за много от тях продължават да се прилагат задълженията по РПЗ, свързани със злоупотреба с вътрешна информация и манипулиране на пазара.

Предложението на Комисията беше подкрепено от съзаконодателите, които изразиха ясно одобрение и потвърждение на този подход и най-малкото разшириха обхвата на освобождаванията.

Като взема предвид принципа на пропорционалност, Комисията счита, че по отношение на целите на разрешението по ДПФИ, неговите съответни разходи, съпоставени с ползите от него и неговата регулаторна тежест, освобождаванията за купувачите „по задължение“, представляват най-необременяващите средства за постигане на желаните резултат.

Освен това освободените субекти продължават да бъдат в обхвата на РПЗ.

20

Що се отнася до извънборсовите деривативни инструменти, EMIR налага задължения на някои участници в пазара, които извършват сделки с деривати, и като такива те подлежат на регулиране⁶.

Няколко проучвания сочат, че делът на обемите на спот договорите за нерегулирани деривати, които не са преминали клиринг, е бил около 1 % през 2010 г. Анализът на наличните данни за по-скорошното развитие на пазара подкрепя заключението, че понастоящем този дял вероятно е дори още по-нисък⁷.

Освен това изцяло двустранните нерегулирани продажби ще продължат да бъдат в обхвата на РПЗ, където изрично е посочено, че той „се прилага за всяка сделка, нареждане или поведение, отнасящо се до всеки финансов инструмент, посочен в член 2, параграфи 1 и 2, независимо от това дали сделката, нареждането или поведението се осъществява на място на търговия“.

⁵ Пълно наименование: Регламент относно извънборсовите деривати, централните контрагенти и регистрите на трансакции (Регламент (ЕС) № 648/2012).

⁶ От почти всички отговори на допитването на Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) относно съответните проекти на клирингови прагове, които следва да се прилагат, следва, че те трябва да бъдат увеличени, като се твърди, че нефинансовите дружества представляват незначителен риск от системен характер за финансовата система поради липсата на взаимосвързаност между тях. Същото може да се каже за нефинансовите дружества, когато става въпрос за изцяло двустранната нерегулирана спот търговия с квоти за емисии.

⁷ Изчисления на Комисията въз основа на данни на Bloomberg New Energy Finance относно общия размер на пазара на квоти за емисии на ЕС и неговата разбивка по тържища, борси и нерегулирани продажби, съчетани с оценка на London Energy Brokers Association (LEBA) на дела на нерегулираните продажби на квоти за емисии на ЕС, които се отнасят за спот продукти през 2010 г., и с данни на LEBA за периода 2010—2014 г. за дела на нерегулираните продажби, които не са преминали клиринг.

21

През октомври 2013 г. Комисията поиска от Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) да предостави съвети, за да ѝ окаже съдействие за съдържанието на делегираните актове, които се изискват от някои разпоредби на РПЗ, включително относно нивото на праговете по отношение на емисиите на еквивалент на въглероден диоксид и номинална топлинна мощност.

По-голямата част от отговорилите на съответното допитване на ЕОЦКП твърдят, че има твърде малко или няма никаква релевантна информация, специфична за различните образувания, която да не е вече публикувана в изпълнение на други правила, по-специално на Регламента относно интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия (REMIT)⁸.

Всяко потенциално кумулативно въздействие върху пазара на емисии би било значимо само дотолкова, доколкото голяма част от по-малките участници в пазара биха координирали своите дейности, което не само ще бъде предмет на антитръстовото законодателство, който подлежи на антитръстов надзор, но също така трудно ще се поддържа от тях поради големия им брой.

22

Комисията е съгласна, че може да се извърши допълнителна работа по механизмите за регулаторно сътрудничество в рамката за надзор за пазара на квоти за емисии. Съществуващите разпоредби относно механизмите обаче ще влязат в сила и ще бъдат приведени в действие в пълна степен едва от 2017 г. Ето защо всички бъдещи действия трябва да се съсредоточат върху възможностите за укрепване на съществуващите системи, когато това е необходимо, въз основа на ясна оценка на мащаба на всички оставащи рискове за СТЕ на ЕС или европейския пазар на въглеродни емисии, и това да се направи по най-разходоэффективен и пропорционален начин.

23

Рамката за надзор, установена от законодателството на ЕС в областта на финансовите пазари, се използва и за всички стокови деривати, търгувани в ЕС (например отчитането на позиции по ДПФИ; в РПЗ са установени широкообхватни механизми за сътрудничество). Прегледът не предоставя елементи в подкрепа на позицията, че тази рамка не е подходяща за пазара на емисии в сравнение с договорите за стокови деривати като цяло.

По отношение на РПЗ компетентните органи упражняват своите функции и задължения, произтичащи от РПЗ, в сътрудничество с други органи или с пазарните образувания. От компетентните органи съгласно РПЗ се изисква да си сътрудничат с ЕОЦКП, включително по отношение на обмена на необходимата информация, както и с компетентните органи на държавите — членки на ЕС.

Що се отнася до Регистъра на ЕС и правомощията на Комисията, националните финансови регулатори могат да получат информация за операциите в Регистъра на ЕС от съответния национален администратор или от Комисията като централен администратор (която може да предоставя данни относно няколко или всички държави членки) в съответствие с член 110, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 389/2013. Следва да се отбележи също така, че 30—40 % от фючърсите върху квоти на емисии не са държани до падеж и следователно сгълментът при тях не се извършва с физическа доставка, така че те не могат да бъдат видени в Регистъра на ЕС.

24

Комисията отбелязва, че надзорът на пазара на емисии е отговорност на националните регулатори. Интегрирани процедури между националните регулатори за организиране на надзор на пазара на емисии на равнище ЕС са установени с изменените ДПФИ и РПЗ, които определят подробни правила за трансгранично сътрудничество между компетентните национални органи, както и между тях и ЕОЦКП и на равнище ЕС, а също и с трети държави по целия свят.

Освен това в рамките на режимите по изменените ДПФИ/РПФИ⁹ и РПЗ/ДПЗ, приложими за квотите за емисии съответно от януари 2017 г. и юли 2016 г., ще бъде приложена широкообхватна рамка за наблюдение, докладване на данни и надзор (на национално равнище и на равнище ЕС).

Честотата и структурата на съществуващите формални и неформални контакти между службите в рамките на Комисията са достатъчни и пропорционални спрямо общите регулаторни функции.

⁸ Регламент (ЕС) № 1227/2011.

⁹ Регламент (ЕС) № 600/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012.

25

Пазарът на въглеродни емисии на ЕС бележи ръст и е достигнал зрелост въпреки факта, че правният статут на квотите не е определен на равнище ЕС. Факторите, които са движеща сила за ликвидността, са предимно икономически, а не правни по характер¹⁰.

Комисията счита, че Директива 2003/87/ЕО и разпоредбите по прилагането ѝ по-специално член 40 от Регламент (ЕС) 389/2013¹¹, както и развиващата се рамка за регулиране на финансовите пазари на ЕС¹² осигуряват необходимите правни основи за прозрачен и ликвиден пазар на въглеродни емисии на ЕС, като същевременно се гарантира стабилността и целостта на пазара.

26

В съответствие с член 345 от ДФЕС, съгласно законодателството на ЕС вещното право е прерогатив на държавите членки. Това е валидно в още по-голяма степен във връзка с предоставянето на правомощия за създаване на права на собственост на равнище ЕС по отношение на даден клас активи в случаите, когато няма предварително съществуващи права на собственост в държавите членки, както е констатирала Сметната палата.

Наличието на специален режим на право на собственост за търгуване на активи е по-скоро изключение, отколкото правило, за по-голямата част от активите, предмет на операции, в това число и финансовите инструменти. Това обаче не означава, че нормалните принципи на националното договорно и вещно право не се прилагат задължително за операции с такива активи¹³.

10 Комисията вече предложи да се създаде резерв за стабилност на пазара (СОМ (2014) 20) за справяне с излишъка на квоти и подобряване на устойчивостта на системата на големи сътресения чрез регулиране на предлагането на квотите, които ще бъдат продавани на търг, който се обсъжда от Европейския парламент и от Съвета.

11 Квотите могат да се държат от всеки, но правото на собственост може да бъде установено чрез справка в Регистъра на ЕС, тъй като записът в регистъра представлява годно и достатъчно доказателство за право на собственост върху квотата.

12 Считано от 2017 г. квотите за емисии ще имат статут на финансови инструменти в рамките на ЕС и ще бъдат предмет на рамката за регулиране на финансовите пазари на ЕС.

13 Например няма специален правен режим за налични парични средства по банкови сметки. Титулярът на сметката като такъв не притежава парите в сметката си, а просто има правна претенция върху тях, но все пак това не е попречило на развитието на финансовите пазари въз основа на парични средства не само в рамките на ЕС, но и в световен мащаб.

Директива 2003/87/ЕО и законодателството за прилагането ѝ уреждат всички важни правни характеристики, свързани с упражняването на права върху квоти.

Правата на притежаване, прехвърляне, връщане и отмяна на квоти са изцяло гарантирани от Директива 2003/87/ЕО, а също и напълно подкрепени от Регистъра на ЕС, в рамките на който те могат да бъдат упражнявани.

27

С оглед на изложеното по-горе Комисията счита, че правните интереси са надлежно защитени и квотите могат да бъдат оспорвани в рамките на граждански дела в националните съдилища. Независимо от това Комисията ще се стреми да анализира потенциалните ползи от допълнително изясняване на правния статут на квотите в законодателството на ЕС за функционирането на СТЕ на ЕС и европейския пазар на въглеродни емисии.

28

Комисията ще разгледа правните и техническите възможности за улесняване на регистрацията на обезпечени дялове в квотите с оглед на целите на публичната политика на СТЕ на ЕС.

30

Комисията счита, че с Регистъра на ЕС са въведени подобрения за справяне със слабости от миналото, установени в рамките на децентрализираната система на националните регистри от етап II. Допълнителни действия бяха предприети и впоследствие през етап III на СТЕ на ЕС в резултат на преразглеждането на Директивата за СТЕ на ЕС през 2009 г. От пускането на Регистъра на ЕС през 2012 г. не са докладвани инциденти и данните, съхранявани в него или в Регистъра на трансакциите в ЕС (EUTL), се предоставят на националните правоприменяващи органи в хода на официални разследвания или съдебни производства.

Комисията е съгласна, че надзорът на пазара на въглеродни емисии може да се подобри. Регистърът на ЕС не съдържа финансови данни и поради това данните в него ще бъдат с ограничено приложение за надзора на финансовите операции.

Освен това в съответствие с приложимото първично законодателство и Регламент (ЕС) № 389/2013 Комисията няма правно основание за извършване на анализ на данните на държавите членки, съхранявани в Регистъра на ЕС.

Комисията активно подкрепя държавите членки при осъществяването на сътрудничество със структурите за финансово разузнаване.

31

Комисията счита, че системите на регистрите непрекъснато се подобряват с течение на времето и че на много от проблемите, отбелязани от Сметната палата, е потърсено решение през етап III.

32

По отношение на проверките и практиките „познавай клиента си“ (KYC) в Регламент (ЕС) № 389/2013 са изчерпателно изброени условията и документите за откриване на партии за изпълнение на задълженията на участниците. Изискванията за партии на доброволни участници обаче установяват само минималните изисквания за откриване на партида.

34

Изискванията, установени с Регламент (ЕС) № 389/2013 за доброволни участници, предоставят поле на държавите членки за прилагане на подходящи практики за оценка на риска.

35 — Отговор на второ тире

В Регламент (ЕС) № 389/2013 е описано каква информация за съмнителни заявления за откриване на партида се споделя между националните администратори. Изготвянето на постоянен списък за целия ЕС на отхвърлени заявления за откриване на партии повдига въпроси по отношение на правната рамка в областта на защитата на личните данни.

36

С Директива 2003/87/ЕО и Регламент (ЕС) № 389/2013 управлението на партидите на потребителите в регистъра се поверява на държавите членки в съответствие с принципа на субсидиарност. Ролята на Комисията като централен администратор е да управлява и поддържа Регистъра на ЕС. Комисията координира изпълнението на съответните законови разпоредби чрез организиране на обмен на информация и най-добри практики за проверки „познавай клиента си“, по-специално в рамките на Работната група на администраторите на регистри, с особен акцент върху методите и инструментите, които могат да бъдат прилагани съгласно действащата правна рамка.

37

Надзорът на европейския пазар на въглеродни емисии на равнище ЕС може да бъде допълнително подобрен, включително чрез използване на съответните данни от Регистъра на ЕС. В Регистъра на ЕС обаче се вписва само информацията относно физическите превърляния на въглеродни единици, но не и информацията относно финансовия поток на операциите, което не е достатъчно за разкриването на злоупотреби или измами.

38

Анализът на трансграничните операции не бе възможен преди миграцията към Регистъра на ЕС, тъй като националните регистри се управляваха от отделните държави членки и не бяха консолидирани.

При настоящата правна рамка Комисията осигурява прилагането на Регистъра на ЕС, но не е натоварена с ролята активно да упражнява надзор върху операциите в Регистъра на ЕС чрез анализ на данните, съхранявани от името на държавите членки.

41

Комисията счита, че нейната организационна структура е адекватна. Разграничението на ролите между бизнеса/собственика на политики и доставчика на ИТ се прилага от 2014 г. в съответствие с приложимата методика за управление на проекти и ресурсите и уменията са допълнително оптимизирани, за да се осигури адекватна вътрешна организация.

Изпълнението на плана за действие вследствие на ИТ одита на Службата за вътрешен одит на Комисията е насочено към отстраняване на установените слабости и ще повиши ефективността на развитието и управлението на регистъра.

50

В Каре 4 от доклада на Сметната палата са описани основните аспекти, свързани с мониторинга, докладването и проверката. Въпреки че може разумно да се очаква някаква форма на проверка от страна на компетентния орган на заверените годишни доклади за емисиите, Директива 2003/87/ЕО, както и мерките за нейното изпълнение не изискват това изрично. Пълно дублиране на проверката би било непродуктивно, включително с оглед на допълнителните разходи.

51

За етап III вече са въведени определено задължително съдържание и стандартен образец на доклада за проверка по СТЕ на ЕС. Законодателството на европейско равнище за етап II на СТЕ на ЕС не позволяваше стандартен образец.

52

Комисията е съгласна, че при етап II бе налице липса на последващи действия по констатациите на проверителя. За етап III операторите вече са задължени да представят доклад за подобренията за одобрение от страна на компетентния орган по отношение на всички несъответствия и препоръки, докладвани от проверителя. Комисията също така публикува насоки за проверителите относно това как да процедират при повтарящи се констатации.

Каре 7

В образца на доклада за проверка, вече публикуван от Комисията, се посочва минимумът, който задължително трябва да бъде включен в образците на докладите за проверка на държавите членки за етап III, и се съдържа специална разпоредба за отбелязване на препоръки от страна на проверителя.

За етап III са въведени допълнителни отговорности за акредитация и проверка, а по отношение на националните органи по акредитация — за извършване на текущ надзор на проверителите. Една от основните цели на този текущ надзор е да се проверява постоянната компетентност на проверителя, като се търсят по-специално несъответствия, като например проверител, който никога не посочва несъответствия или препоръки, или несъответствия между вътрешната документацията по проверката и издадения доклад за проверка.

53

Насоките за мониторинг и докладване по време на етап II включваха конкретни определения за етап II по отношение на проверителя (Решение 2007/589/ЕО на Комисията, приложение I, раздел 2, параграф 5, буква м) и акредитацията (Решение 2007/589/ЕО на Комисията, приложение I, раздел 2, параграф 5, буква к)), преди да посочат съответните насоки за Европейската организация за акредитация. Насоките включваха също така разпоредби за органите

по акредитация, както и за компетентните органи за получаване на достъп с цел оценяване на вътрешния доклад за проверка на проверителя. Въпреки това необходимостта да се осигури много по-голяма хармонизация на проверката и акредитацията по СТЕ на ЕС е основната причина, поради която Регламент (ЕС) № 600/2012 относно акредитацията и проверката по СТЕ на ЕС бе приет за етап III.

56

Ролите на отделните субекти в СТЕ на ЕС се основават на съответните им компетенции. Проверителите (не регулаторните органи) са компетентните на първо място за проверка. Националните органи по акредитация (не регулаторните органи) са компетентни и упълномощени да акредитират проверителите. Определените компетентни органи (не проверителите или националните органи по акредитация) са компетентни и упълномощени за общото прилагане на СТЕ на ЕС. Координацията между различните субекти е важна за насърчаване на ефективното прилагане на СТЕ на ЕС като цяло, но тя трябва да бъде пропорционална спрямо компетентностите и да избягва неефективното и непродуктивно дублиране и добавяне на разходи.

57

Комисията счита, че докладваната ситуация на проверители, които участват както в проверките, така и в разработването на планове за мониторинг на същия обект, съставлява конфликт на интереси. Регламент (ЕС) 600/2012 (регламентът за акредитация и проверка за етап III) е категоричен по този въпрос и проблемът е област на загриженост с първостепенно значение за разглеждане и намиране на решения от страна на националните органи по акредитация.

58

Директива 2003/87/ЕО, както и мерките за изпълнението ѝ не определят изискване за инспекции на място от страна на компетентните органи. Така остава поле за пропорционално и ефикасно прилагане от страна на компетентните органи, включително по отношение на въпроса къде и кога инспекциите са най-резултатни, избягване на дублирането на функциите на проверителя, както и възможност за съчетаване с други регулаторни задължения.

64

Комисията е съгласна, че редовното предоставяне на актуална информация относно цялостното прилагане и функциониране на СТЕ на ЕС е от полза за доверието на заинтересованите страни в системата. На тази нужда се дава отговор с докладването, предвидено в Директива 2003/87/ЕО, по-специално в съответствие с членове 10 и 21 от нея.

67

В контекста на оценката на националните планове за разпределение на квоти (НПР) на държавите членки моделът PRIMES, като широко използван аналитичен инструмент, бе снетен за най-добрият наличен модел за сравнение. По-конкретно, моделът беше известен на държавите членки, бе снетан за надежден и беше използван от някои от тях при изготвянето на НПР.

Комисията признава, че в насоките, издадени през 2005 г., не е била включена инструкция да се използват данни за емисии за 2005 г. Въпреки това верифицираните емисии за 2005 г. бяха на разположение на държавите членки от пролетта на 2006 г., т.е. много преди крайния срок за подаване на НПР и много преди повечето НПР да бъдат реално подадени. Като се има предвид целта на СТЕ на ЕС, Комисията трябва да оцени НПР спрямо най-актуалните данни за емисиите, което бе подчертано също и от Комитета по изменение на климата.

69

Комисията признава, че не е успяла да предостави попълнени контролни листове за всички държави членки на Сметната палата. Административният период за съхранение на тези документи е изтекъл. Все пак на Сметната палата бяха предоставени редица други документи, например кореспонденция с държавите членки, презентации и информационни листове.

Независимо от това Комисията счита, че няма основания да се смята, че оценката на НПР в някакво отношение не е еднакво подробна или е непълна.

По-специално, всички обществено достъпни решения на Комисията относно НПР на държавите членки имат същата структура и дават изчерпателна обосновка за причините в основата на одобрението или отхвърлянето на НПР в съображенията. За всеки аспект, който е трябвало да бъде проверен от Комисията в съответствие с приложение III към директивата, е изложено в детайли дали законите изисквания са били спазени, или не. Така те демонстрират, че Комисията е извършила оценката по начина, указан от Директива 2003/87/ЕО, и по един и същ начин за всички държави членки.

Общ отговор по точки 71 и 72

Комисията признава, че докладването по член 21 във връзка с прилагането на СТЕ на ЕС не винаги е било пълно през етап II. Изискванията понастоящем са по-стриктно прилагани за етап III въз основа на Решение за изпълнение 2014/166/ЕС на Комисията, така че в бъдеще следва да бъде изпълнявано условието за публикуване на пълен годишен доклад за изпълнението.

74

Комисията допълнително е хармонизирала прилагането на СТЕ на ЕС през етап III (поради това през 2009 г. беше приета преразгледаната СТЕ на ЕС) и продължава да разглежда варианти за възможни по-нататъшни подобрения в бъдеще.

76

Правната рамка оставя извършването на инспекциите на държавите членки като част от техния общ подход към осигуряване на прилагането на нормативните изисквания и във връзка с принципа на субсидиарност Комисията не е натоварена с конкретна роля.

77

Комисията продължава да организира мащабен обмен на информация с компетентните органи по СТЕ на ЕС на държавите членки, например чрез редовните обсъждания в рамките на Комитета по изменение на климата и неговата Работна група 3, която се занимава с търговията с емисии, специалните технически работни групи, форуми като Форума за акредитация и проверка и Форума за съответствие заедно със свързаните с него работни групи, както и съответни групи като Работната група на администраторите на регистри. Протоколите от заседанията обикновено се предоставят по електронен път за улеснение на онези, които не могат да присъстват на заседанията лично.

79

Комисията признава важната допълнителна роля на Форума за съответствие по СТЕ на ЕС и неговите работни групи за хармонизираното прилагане на СТЕ на ЕС и обмена на информация за най-добри практики между компетентните органи на държавите членки. Въпреки че присъствието на националните органи понякога е ограничено, информацията, обсъждана и обработена в рамките на Форума за съответствие, се споделя чрез уеб механизъм, който е на разположение на всички компетентни органи.

80

Високата степен на съответствие е най-добрият показател за възпиращия ефект на режима на санкции на СТЕ на ЕС, а именно предвидената в директивата санкция на равнище ЕС, приложима в случаите, когато не са върнати квоти.

Освен тази хармонизирана санкция за целия ЕС, държавите членки определят и прилагат санкции за определени нарушения, като например непредаване в срок на доклад за емисиите, на базата на съответното национално законодателство.

82

Комисията отбелязва, че разликите по отношение на видовете нарушения и санкции между държавите членки могат да бъдат напълно оправдани, като се вземат предвид националните особености и административни процедури, още повече когато съзаконодателите са решили да сведат санкциите по член 16, параграф 1 от Директива 2003/87/ЕО до националната компетентност по силата на принципа на субсидиарност.

83

Прегледите на системите за санкции на СТЕ на ЕС в държавите членки се извършват като част от проучванията на Комисията за преглед на съответствието по СТЕ на ЕС на държавите членки и Решение за изпълнение 2014/166/ЕС на Комисията за актуализиране на системата, с което от държавите членки се изисква да представят на Комисията годишни доклади по член 21 относно прилагането на Директивата за СТЕ на ЕС.

84

Комисията се стреми да поддържа специален преглед на националните санкции в рамките на СТЕ на ЕС, както и да разполага със статистика за прилагането на санкциите. Тя вече е предприела по-систематичен подход за мониторинг на системата за санкции чрез подобряване на въпросите, поставяни на държавите членки относно санкциите, в контекста на доклада по член 21 от Директива 2003/87/ЕО.

Органите на държавите членки са отговорни за прилагане на разпоредбите на СТЕ на ЕС, но Комисията следи отблизо прилагането на Директивата за СТЕ на ЕС в държавите членки. Когато през етап II възникваха съмнения относно законността на прилагането на санкциите, Комисията винаги ги проследяваше и поддържаше редовни контакти с държавите членки при необходимост. Например Комисията последователно припомняше, че държавите членки не могат да намалят глобите в размер на 100 евро¹⁴, прилагани в случаите, когато не са върнати квоти.

¹⁴ Това тълкуване на член 16 междувременно беше потвърдено от Съда.

86

През етап III на СТЕ на ЕС операторите вече не могат да използват международни кредити директно, за да изпълняват задълженията си по СТЕ на ЕС. Операторите трябва първо да обменят своите международни кредити за квоти, които след това могат да използват за изпълнение на задълженията си.

Броят на международните кредити, които операторът може да обмени, е ограничен. Правилата за определяне на отделните права за международни кредити на една инсталация и един оператор на въздухоплавателни средства са установени в Регламент (ЕС) 1123/2013 на Комисията. Операторите получават права за периода 2008—2020 г., следователно тяхното право за етап III отчита от какво са се възползвали през етап II.

Каре 8 — Отговор на втория параграф

През етап III на СТЕ на ЕС подобни проблеми следва да не възникват повече. Моля, вж. отговора на Комисията по точка 86.

Каре 8 — Отговор на третия параграф

През етап III на СТЕ на ЕС подобни проблеми следва да не възникват повече. Моля, вж. отговора на Комисията по точка 86.

Заклучения и препоръки

87

По време на въвеждането на схемата за търговия с емисии не бе налице практически опит на национално или европейско равнище. Поради това Комисията и държавите членки следват подход на учене чрез практика, който е довел до стабилни подобрения при разработването и прилагането.

По отношение на СТЕ на ЕС и верижните измами с ДДС Комисията, с цел справяне с измамите с ДДС, предвиди правно основание за Eurofisc — мрежа за бърз обмен на целева информация относно измами с ДДС. В този контекст държавите членки разглеждат и новите тенденции при измамите и осигуряват ранно предупреждение помежду си, ако се появят нови измами. Търговията с въглеродни емисии е един от секторите, които са под строго наблюдение от страна на държавите членки във връзка с това.

89

Комисията взема предвид заключението на Сметната палата.

Комисията подчертава, че през етап II СТЕ на ЕС беше възпрепятствана от някои проблеми, свързани със стабилността на рамката за защита на нейната цялост. Фактът, че бяха налице слабости при прилагането на СТЕ на ЕС през етап II, е една от важните причини за направения внимателен преглед на новото развитие и подобренията, които вече се прилагат през етап III.

91

Относно констатациите на Сметната палата, че продължава да има нерешени въпроси по отношение на регулирането и надзора на пазара на емисии, свързани с търговците „по задължение“, двустранната нерегулирана спот търговия и по-малките участници в пазара, Комисията и съзакондателите анализираха задълбочено потенциалните рискове в процеса на приемане на ДПФИ, която вследствие на това съдържа добре балансиран режим за освобождаване. Рамката за надзор, установена от законодателството на ЕС в областта на финансовите пазари, която се използва и за всички стокови деривати, търгувани в ЕС (например отчитането на позиции по ДПФИ; в РПЗ са установени широкообхватни механизми за сътрудничество), се прилага за пазара на емисии. Механизмите за регулаторно сътрудничество ще влязат в сила и ще бъдат приведени в действие в пълна степен от 2017 г.

Препоръка 1

Комисията е съгласна, че всички нерешени значими проблеми относно регулирането и надзора на пазара на емисии следва да бъдат коригирани при необходимост с цел да се подобри целостта на пазара. Комисията прави оценка на въздействието на своите политики и предложения на всеки етап, от предложението през изпълнението до прегледа, за да се гарантира, че са необходими действия на равнище ЕС и че те са ефективни.

В контекста на докладите, които следва да бъдат представени от Комисията пред Европейския парламент и Съвета през 2019 г. в съответствие с член 90 от ДПФИ II и член 38 от РПЗ, може да се извърши оценка на наскоро приетите правила за регулиране и надзор на пазара на емисии, които се прилагат понастоящем.

Препоръка 1, буква а)

Комисията приема препоръка 1, буква а). Комисията и съзаконодателите анализираха задълбочено потенциалните рискове в процеса на приемане на изменената ДПФИ, която вследствие на това съдържа добре балансиран режим за освобождаване. Те ще подлежат на преразглеждане през 2019 г. по силата на съответното законодателство.

За освобождаванията, посочени в член 2, параграф 1, букви д) и й) и член 3, параграф 1, буква д) от ДПФИ, се прилагат условия и регулаторен надзор и те не са непременно специфични по отношение на квотите за емисии, а се прилагат еднакво и за стокови деривати. Мотивите за освобождаванията са резултат от оценка на целите на изискването за издаване на лиценз по ДПФИ (главно за защита на клиентите на инвестиционните посредници при трансгранични операции), както и на тяхната пропорционалност по отношение на разходите за получаване на такъв лиценз спрямо ползите от него за освободените лица.

Препоръка 1, буква б)

Комисията приема препоръка 1, буква б), тъй като тя взема предвид корпуса на законодателството на ЕС в областта на финансовите пазари, което е прието и понастоящем се прилага.

Препоръка 1, буква в)

Комисията приема отчасти препоръка 1, буква в). Въведени са механизми за сътрудничество, които Комисията счита за подходящи за сегашното състояние на пазара на емисии. Службите на Комисията са представени в съвета/постоянните комитети и работните групи на Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП), когато се обсъждат въпроси на политиките, и са в контакт с Агенцията за сътрудничество между регулаторите на енергия (ACER). Сътрудничеството в рамките на Комисията обаче се засилва допълнително през етапа на прилагане на преработеното законодателство. По отношение на другите регулатори и органи за надзор (включително агенциите) и в контекста на бъдещото развитие на пазара Комисията ще разгледа възможностите за насърчаване на инициативи за по-нататъшно укрепване на регулаторното сътрудничество извън онези механизми, които вече съществуват.

Препоръка 2

Комисията приема препоръка 2. Тя ще направи анализ на ползите от изясняване на правния статут на квотите и ще обмисли също така дали и как би могъл да се осигури специален механизъм за регистриране на обезпечени дялове.

Пазарът на въглеродни емисии на ЕС бележи ръст и е достигнал зрелост въпреки факта, че правният статут на квотите не е определен на равнище ЕС. Факторите, които са движеща сила за ликвидността, са предимно икономически, а не правни по характер.

Поради това Комисията вече предложи да се създаде резерв за стабилност на пазара (СОМ (2014) 20) за справяне с излишъка на квоти и подобряване на устойчивостта на системата на големи сътресения чрез регулиране на предлагането на квотите, които ще бъдат продавани на търг, който се обсъжда от Европейския парламент и от Съвета.

Комисията счита, че Директива 2003/87/ЕО и Регламент (ЕС) 389/2013, както и развиващата се рамка за регулиране на финансовите пазари на ЕС осигуряват необходимите правни основи за прозрачен и ликвиден пазар на въглеродни емисии на ЕС, като същевременно се гарантира стабилността и целостта на пазара.

93

Сигурността на регистъра е значително подобрена в хода на етап III на СТЕ на ЕС. В допълнение към прилагането на нормативните изисквания за откриване на партиди, Комисията насърчава активното сътрудничество и обmena на най-добри практики между държавите членки. От 2012 г. постоянното подобряване на Регистъра на ЕС в съответствие с приложимата методика по проектите наложи корекции в рамките на Комисията.

Препоръка 3, буква а)

Комисията приема препоръка 3, буква а). Регистърът на ЕС не съдържа всички необходими данни за разкриване на злоупотреби и измами. Въпреки това в съответствие с ДПФИ/РПФИ и ДПЗ/РПЗ вече е предвидено мащабно действие за събиране на данни във връзка с финансовата страна на операциите с квоти, след като те бъдат напълно приложени през 2017 г.

Препоръка 3, буква б)

Комисията приема препоръка 3, буква б).

Препоръка 3, буква в)

Комисията приема препоръка 3, буква в). По отношение на структурата Комисията счита, че тя вече е приложена. Вследствие на ИТ одит на Службата за вътрешен одит Комисията изясни в допълнителна степен ролята на служителите и оптимизира структурата. Комисията се ангажира да осигури доброто функциониране на системата на регистъра.

Препоръка 3, букви г) — д)

Тези препоръки са адресирани до държавите членки.

94

С регламентите на Комисията, приети преди началото на етап III, се подобряват ефективността, ефикасността и хармонизирането на прилагането на СТЕ на ЕС през този етап. В тези регламенти са разгледани слабостите, описани от Сметната палата. Подобренията са свързани с мониторинга и докладването, както и с проверката и акредитацията, като се потвърждават ролята и отговорностите на всички страни, включително компетентните органи, операторите, проверителите, националните органи по акредитация и държавите членки.

Препоръка 4

Конкретните роли и отговорности на всички страни, участващи в СТЕ на ЕС, са изяснени в резултат на регламентите на Комисията относно акредитацията и проверката, както и мониторинга и докладването, приети за етап III.

Препоръка 4, буква а)

Комисията приема препоръка 4, буква а).

Препоръка 4, буква б)

Комисията приема препоръка 4, буква б). Директива 2003/87/ЕО и мерките за изпълнението ѝ определят рамката за прилагане. Този подход оставя поле за пропорционално и ефикасно прилагане от страна на компетентните органи, включително по отношение на това къде и кога инспекциите са най-резултатни, избягване на дублирането на функциите на проверителя, както и възможност за съчетаване с други регулаторни задължения.

Препоръка 4, букви в) — е)

Тези препоръки са адресирани до държавите членки.

95

Комисията предостави подробни насоки при подготовката и прилагането на НПР за етап II. Тя признава, че насоките не включваха инструкция да се използват данни за емисии за 2005 г., това обаче не е повлияло на качеството на оценката на Комисията.

Насоките и мониторингът на Комисията върху прилагането на СТЕ на ЕС от държавите членки в хода на етап III са подобрени. С Решение за изпълнение 2014/166/ЕС на Комисията и свързана с него обяснителна бележка отново е приведена в действие системата, която изисква от държавите членки да подават пред Комисията годишни доклади по член 21 относно прилагането на Директива 2003/87/ЕО. Тези доклади са общодостъпни чрез системата ReportNet на Европейската агенция за околната среда.

96

Комисията признава, че докладването по член 21 във връзка с прилагането на СТЕ на ЕС не винаги е било пълно през етап II. Изискванията понастоящем са по-стриктно прилагани за етап III въз основа на Решение за изпълнение 2014/166/ЕС на Комисията, така че условието за публикуване на пълен годишен доклад за изпълнението следва да бъде изпълнявано в бъдеще.

Комисията продължава да организира мащабен обмен на информация с компетентните органи по СТЕ на ЕС на държавите членки, например чрез редовните обсъждания в рамките на Комитета по изменение на климата и неговата Работна група 3, която се занимава с търговията с емисии, специалните технически работни групи, форуми като Форума за акредитация и проверка и Форума за съответствие заедно със свързаните с него работни групи, както и съответни групи като Работната група на администраторите на регистри, а също и чрез свързаните механизми за обмен на документи.

Препоръка 5, буква а)

Комисията приема препоръка 5, буква а).

Хармонизирането на СТЕ на ЕС е съществено през етап III и Комисията провежда мониторинга на прилагането на СТЕ на ЕС от страна на държавите членки по-стриктно през етап III.

Препоръка 5, буква б)

Комисията приема препоръка 5, буква б) във връзка с редовното публикуване на доклад относно прилагането на СТЕ на ЕС.

Препоръка 5, буква в)

Тази препоръка е адресирана до държавите членки.

97

Прегледите на системите за санкции на СТЕ на ЕС в държавите членки се извършват като част от проучванията на Комисията за преглед на съответствието по СТЕ на ЕС на държавите членки и Решение за изпълнение 2014/166/ЕС на Комисията за актуализиране на системата, с което от държавите членки се изисква да представят на Комисията годишни доклади по член 21 относно прилагането на Директива 2003/87/ЕО.

Препоръка 6

Комисията счита, че системата за санкции на СТЕ на ЕС е ефективна. Глобата от 100 евро на тон емитиран CO₂, за който не са върнати квоти до 30 април, има силен възпиращ ефект. Това се доказва по-специално от факта, че всяка година около 99 % от емисиите реално са обхванати от необходимия брой квоти и поради това санкцията се прилага само за 1 % от докладваните емисии.

Държавите членки следва да съблюдават прозрачност относно санкциите, които се прилагат на национално равнище за нарушения на задължения, различни от задължението за връщане, и следва също така да публикуват информацията за операторите, които нарушават задължението за връщане. Важно е обаче да се отбележи, че в съответствие с член 16, параграф 1 от Директива 2003/87/ЕО държавите членки запазват правото да определят санкциите и разликите в степента на санкциите могат да бъдат оправдани, като се вземе предвид контекстът в дадена държава членка.

Комисията отдава значение на прозрачността между компетентните органи на държавите членки за поддържане на много високата степен на съответствие.

Отговори на Комисията

Препоръка 6, буква а)

Комисията приема препоръка 6, буква а). Тя ще анализира подробно информацията, която получава чрез проучванията за преглед на съответствието по СТЕ на ЕС и годишните доклади, представяни от държавите членки в съответствие с член 21 от Директивата за СТЕ на ЕС, и ще предприема действия, когато счита това за уместно.

Препоръка 6, букви б) — в)

Тези препоръки са адресирани до държавите членки.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Схемата на Европейския съюз за търговия с емисии (СТЕ на ЕС) е основен елемент в политиката на ЕС за борба с изменението на климата и често е цитирана като референтен модел за нововъзникващите политики в областта на изменението на климата на други места по света. Сметната палата установи съществени слабости при изпълнението на етап II на СТЕ на ЕС (2008—2012 г.), както и някои проблеми, свързани със стабилността на рамката за закрила на целостта на пазара. Регулирането и надзорът на пазара, правният статут на квотите, както и системите за обработка на основна информация от СТЕ на ЕС следва да бъдат подобрени. Държавите членки следва да прилагат по-стриктно рамката за контрол и санкциите. Сметната палата отправя редица препоръки, насочени към подобряване на целостта и прилагането на схемата.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации