

DA

2015

nr.

06

Særberetning

**EU ETS — Integritet
og Gennemførelse**



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2389-0	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/101416	QJ-AB-15-005-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-2400-2	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/35327	QJ-AB-15-005-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2386-9	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/932811	QJ-AB-15-005-DA-E

© Den Europæiske Union, 2015
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

Særberetning

EU ETS — Integritet og Gennemførelse

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til resultatopnåelse eller regeloverholdelse, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling I - der ledes af Augustyn Kubik, medlem af Revisionsretten — hvis speciale er udgiftsområderne beskyttelse og forvaltning af naturressourcer. Revisionsarbejdet blev ledet af Kevin Cardiff, medlem af Revisionsretten, med støtte fra Mary Kerrigan, kabinetschef, Gediminas Macys, attaché, Colm Friel, kontorchef, Emese Fésűs, holdleder, Stefan den Engelsen, stedfortrædende holdleder, Marco Dentamaro, revisor, Andreas Dürrwanger, revisor, María Luisa Gómez-Valcárcel, revisor, Laura Gores, revisor, Joanna Kokot, revisor, Loulla Puisais-Jauvin, revisor, Frédéric Soblet, revisor og Anna Zalega, revisor.



Fra venstre til højre: S. den Engelsen, E. Fésűs, K. Cardiff og C. Friel

Punkt

Forkortelser

Glossar

I-VII Resumé

1-8 Indledning

1-8 Den Europæiske Unions Emissionshandelssystem (EU ETS)

4-6 EU ETS i praksis fra 2005 til 2012 (fase I og II)

7-8 EU ETS fra 2013 (fase III)

9-11 Revisionens omfang og revisionsmetoden

12-86 Bemærkninger

12-41 Rammerne for beskyttelse af EU ETS' integritet

14-24 Reguleringen og overvågningen af emissionsmarkedet blev konstant forbedret af Kommissionen, men der er behov for yderligere fremskridt

25-28 Bekymring med hensyn til definition af kvoter

29-41 Systemerne vedrørende EU-registret til behandling af grundlæggende EU ETS-oplysninger var behæftet med visse mangler

42-86 Implementeringen af EU ETS

46-63 Medlemsstaternes systemer til registrering og rapportering af emissioner i fase II i EU ETS var ikke tilstrækkeligt udviklet

64-79 Der var mangler ved Kommissionens retningslinjer og overvågning af medlemsstaternes implementering i fase II af EU ETS

80-86 Der blev konstateret visse svagheder ved den nationale implementering af EU ETS' sanktionsordning og praksis for returnering af internationale projektkreditter

87-97 **Konklusioner og anbefalingers**

Bilag — Baggrundsoplysninger

Kommissionens svar

CDM: Mekanismen for bæredygtig udvikling

CER: Godkendt emissionsreduktion

CF: Compliance Forum

CO₂: Kuldioxid

CO₂e: Kuldioxidækvivalent

EA: Den Europæiske Organisation for Akkreditering

ERU: Emissionsreduktionsenhed

ETS: Emissionshandelssystem

EU ETS: Den Europæiske Unions Emissionshandelssystem

EUA: EU-emissionskvote

EUTL: EU-transaktionsjournalen

EØF-EFTA: Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde — Den Europæiske Frihandelssammenslutning

GD: Generaldirektorat

GHG: Drivhusgasser

IPCC: Det Mellestatslige Panel om Klimæændringer

IPPC: Integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening

JI: Fælles gennemførelse

KYC: Know your customer/kend din kunde

MAD: Markedsmisbrugsdirektivet

MAR: Markedsmisbrugsforordningen

MiFID: Direktivet om markeder for finansielle instrumenter

MRG: Retningslinjer for overvågning og rapportering

NAP: National tildelingsplan

OTC: Over-the-counter (uofficielt marked)

UNFCCC: De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer

ÅAR: Årlig aktivitetsrapport

Anlæg: Et anlæg er en stationær teknisk enhed¹, hvor en eller flere aktiviteter, der udleder drivhusgasser, udføres tillige med eventuelle andre direkte tilknyttede aktiviteter, der har en teknisk forbindelse med aktiviteterne på stedet, og som kan have indvirkning på emissioner og forurening.

Cap-and-trade: EU ETS betragtes som et »cap-and-trade« system. Det betyder, at der er et loft »cap« eller en grænse over den samlede mængde af tilladte emissioner fra de anlæg, der er omfattet af systemet. I fase I og II i EU ETS blev lofterne fastsat på nationalt plan med godkendelse af Kommissionen. For fase III er loftet fastsat på EU-niveau. Inden for rammerne af loftet modtager industrivirksomheder og luftfartøjsoperatører emissionskvoter, som de kan sælge til eller købe fra hinanden efter behov. Frivillige handlende kan også komme ind på markedet for at købe og sælge kvoter. Begrænsningen af det samlede antal disponible kvoter sikrer, at de har en værdi.

Central administrator: I medfør af ETS-direktivet² udpeges den centrale administrator af Kommissionen til at føre en uafhængig transaktionsjournal til bogføring af udstedelse, overdragelse og annullering af kvoter og føre automatiseret kontrol med hver transaktion for at sikre, at der ikke forekommer uregelmæssigheder i forbindelse med udstedelse, overdragelse og annullering af kvoter. Det fastsættes i registerforordningen, at den centrale administrator driver og vedligeholder EU-registret³.

Direktivet om markeder for finansielle instrumenter (MiFid): Europa-Parlamentets og Rådets oprindelige direktiv om markeder for finansielle instrumenter af 21. april 2004 (direktiv 2004/39/EF) blev ophævet og erstattet af nye regler, der blev vedtaget i 2014. Der er tale om det nye direktiv 2014/65/EU om markeder for finansielle instrumenter og forordning (EU) nr. 600/2014 om markeder for finansielle instrumenter. De nye regler træder i kraft i januar 2017⁴.

Driftsleder: En person⁵, der driver eller kontrollerer et anlæg, eller som efter national lovgivning har fået overdraget afgørende økonomiske beføjelser med hensyn til den tekniske drift heraf.

1 Artikel 3 i direktiv 2003/87/EF.

2 Artikel 20 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32).

3 Artikel 4 i Kommissionens forordning (EU) nr. 389/2013.

4 *Ibid.*

5 Artikel 3 i direktiv 2003/87/EF.

Drivhusgasemissioner: De atmosfæriske luftarter, der anses for at være ansvarlige for global opvarmning og klimaændringer. De vigtigste drivhusgasser er kuldioxid (CO₂), metan (CH₄) og dinitrogenoxid (N₂O). Hydrofluorcarboner (HFC), perfluorcarboner (PFC) og svovlhexafluorid (SF₆)⁶ er mindre hyppigt forekommende — men meget kraftige — drivhusgasser.

EU-registret: Registret er et elektronisk system, der registrerer ejerskab til kvoterne. Den centrale administrator⁷ fører og vedligeholder EU-registret. Registret⁸ er tilgængeligt for offentligheden og indeholder særskilte konti til bogføring af de kvoter, som besiddes af hver person, til og fra hvem der er udstedt eller overdraget kvoter. I Unionens register kan enhver person besidde kvoter.

Fælles gennemførelse (JI): Sammen med CDM er det en af de to projektbaserede mekanismer, der blev indført i medfør af Kyotoprotokollen. Industrialiserede lande gennemfører fælles implementeringsprojekter for emissionsreduktioner med andre udviklede lande for at generere omsættelige emissionsreduktionsenheder (ERU), der på visse betingelser kan bruges inden for EU ETS.

Harmoniserede regler for tildeling: I fase III i EU ETS udviklede Kommissionen harmoniserede tildelingsregler⁹ med benchmark pr. produkt baseret på den gennemsnitlige drivhusgasemission fra de 10 % af anlæggene i EU, der klarer sig bedst. Benchmarkene er beregnet uafhængigt af den anvendte teknologi, brændstof, anlæggets størrelse og dets geografiske beliggenhed.

Kompetent myndighed: Medlemsstaterne udpeger en eller flere kompetente myndigheder til at implementere reglerne i EU ETS-direktivet.

Kontohaver¹⁰: En fysisk eller juridisk person, der har en konto i Den Europæiske Unions registersystem.

6 Glossar over klimaændringsakronymer, De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC).

7 Artikel 4 i Kommissionens forordning (EU) nr. 389/2013.

8 Artikel 19 i direktiv 2003/87/EF.

9 Kommissionens afgørelse nr. 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 130 af 17.5.2011, s. 1).

10 Artikel 3 i Kommissionens forordning (EU) nr. 389/2013 af 2. maj 2013 om oprettelse af et EU-register i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 280/2004/EF og nr. 406/2009/EF, og om ophævelse af Kommissionens forordning (EU) nr. 920/2010 og (EU) nr. 1193/2011 (EUT L 122 af 3.5.2013, s. 1).

Kvote: I Den Europæiske Unions Emissionshandelssystem (EU ETS) svarer en EU-emissionskvote (EUA) til retten til at udsende et ton kuldioxidækvivalent i en bestemt periode (CO₂e)¹¹. EU-emissionskvoter kan bruges af driftsledere i EU ETS til at dække deres verificerede emissioner eller kan handles med andre driftsledere, der har brug for EU-kvoter.

Kyotoprotokollens mekanismer: Kyotoprotokollen (jf. **tekstboks i bilag** for nærmere oplysninger) indførte tre mekanismer, der kan bruges til at nå emissionsreduktionsmålene: emissionshandel, mekanismen for bæredygtig udvikling (CDM) og fælles gennemførelse (JI). Emissionshandel gør det muligt for lande, der har uudnyttede emissionsenheder, at sælge disse til lande, der har overskredet deres loft. JI og CDM er projektbaserede mekanismer, der genererer kreditter, der kan handles med henblik på udligning af emissioner.

Markedsmisbrugsdirektivet og -forordningen (MAD/MAR): Europa-Parlamentets og Rådets oprindelige markedsmisbrugsdirektiv af 28. januar 2003 om insiderhandel og kursmanipulation (markedsmisbrug) (direktiv 2003/6/EF) blev ophævet og erstattet af nye regler, der blev vedtaget i 2014, nemlig forordning (EU) nr. 596/2014 om markedsmisbrug (MAR)¹² og direktiv 2014/57/EU om strafferetlige sanktioner for markedsmisbrug (MAD)¹³. Markedsmisbrugsforordningen træder i kraft i juli 2016, og medlemsstaterne har to år til at gennemføre det nye direktiv¹⁴ i deres nationale lovgivning.

Mekanismen for bæredygtig udvikling (CDM): CDM-projekter under Kyotoprotokollen omfatter investering i bæredygtige udviklingsprojekter i udviklingslande for at reducere emissionerne. Disse genererer omsættelige godkendte emissionsreduktioner (CER). De såkaldte kreditter kan på visse betingelser bruges under EU ETS.

National administrator: Organ med ansvar for på en medlemsstats vegne at administrere en række brugerkonti under medlemsstatens jurisdiktion i EU-registret.

Omvendt betalingspligt for moms: Denne mekanisme omfatter skift af skattepligt fra leverandøren til modtageren, hvilket vil sige, at kunden, når han identificeres som en afgiftspligtig person, vil skulle betale momsen i stedet for leverandøren. Det er sandsynligt, at et system med omvendt betalingspligt ville fjerne momskarruselsvig.

OTC: Termen »over-the-counter« (OTC) beskriver alle finansielle markedstransaktioner, der ikke handles på en børs, og som ikke gennemføres på et reguleret marked, men i stedet forhandles privat mellem to modparter.

11 Artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32).

12 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 af 16. april 2014 om markedsmisbrug (forordningen om markedsmisbrug) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF og Kommissionens direktiv 2003/124/EF, 2003/125/EF og 2004/72/EF (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 1).

13 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/57/EU af 16. april 2014 om strafferetlige sanktioner for markedsmisbrug (direktivet om markedsmisbrug) (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 179).

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

Returnering af kvoter: Senest den 30. april hvert år returnerer driftslederen for hvert anlæg et antal kvoter svarende til de samlede verificerede emissioner fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår¹⁵. Under EU ETS i fase II kan driftsledere også med visse begrænsninger returnere internationale kreditter (CER'er og ERU'er) genereret af Kyotoprotokolmekanismer (CDM og JI). Samlet set skal driftslederen returnere EUA'er, CER'er og ERU'er nok til at dække anlæggets verificerede emissioner.

Sekundært marked: Et marked, hvor investorer køber værdipapirer eller aktiver fra andre investorer og ikke fra udstederen.

Spotmarked: Et marked, hvor værdipapirer eller råvarer handles med henblik på omgående levering i modsætning til terminsmarkeder.

Ton kuldioxidækvivalent (CO₂e): Et metrisk ton kuldioxid eller enhver anden drivhusgas i en mængde med et tilsvarende globalt opvarmningspotentiale¹⁶.

Transaktion: En proces¹⁷ i EU-registret, der omfatter overførsel af en kvote eller Kyoto-enhed fra en konto til en anden.

Udskydelse/back loading: Som en kortsigtet foranstaltning udskød Kommissionen auktionen af 900 millioner kvoter frem til 2019-2020 for at få efterspørgslen til at stige¹⁸. Det samlede antal kvoter, der skal auktioneres i fase III, ændres ikke på grund af denne udskydelse, kun fordelingen af de auktionerede kvoter i perioden 2013-2020 (»auktionernes tidsmæssige profil«) ændres. Udskydelsen af auktionerne implementeres gennem ændringer til EU ETS auktioneringsforordningen¹⁹, som Kommissionen vedtog i 2014 efter godkendelse fra Udvalget for Klimæændringer og forelæggelse for Europa-Parlamentet og Rådet til kontrol. EU ETS-direktivet blev også ændret i 2013 for at bane vejen for denne ændring²⁰.

¹⁵ Artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87/EF.

¹⁶ Bilag II til direktiv 2003/87/EF.

¹⁷ Artikel 3 i Kommissionens forordning (EU) nr. 389/2013.

¹⁸ Europa-Kommissionen, GD for Klimaindsats: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

¹⁹ Kommissionens forordning (EU) nr. 176/2014 af 25. februar 2014 om ændring af forordning (EU) nr. 1031/2010 for så vidt angår fastsættelse af den mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal auktioneres i 2013-20 (EUT L 56 af 26.2.2014, s. 11).

²⁰ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1359/2013/EU af 17. december 2013 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på præcisering af bestemmelserne om det tidsmæssige forløb for auktioner med kvoter for drivhusgasemissioner (EUT L 343 af 19.12.2013, s.1).

I Den Europæiske Unions emissionskvotehandelsordning (EU ETS) er en af de vigtigste EU-politikker til bekæmpelse af klimaændringer. Det er verdens største »cap and trade« system for drivhusgasemissioner. Der er indført en grænse for eller et loft (cap) over de samlede emissioner fra industrielle sektorer med høje emissioner. Loftet begrænser emissioner for over 11 000 energiintensive anlæg i hele EU, der dækker ca. halvdelen af drivhusgasemissionerne. Disse anlæg modtager emissionskvoter eller køber dem på auktioner og kan også handle med kvoter om nødvendigt. Hver kvote giver ret til emission af et ton kuldioxid (CO₂) ækvivalent. Hvert år skal anlæggene returnere kvoter, der svarer til den udledte mængde kuldioxidækvivalent (CO₂e).

II EU ETS nævnes ofte andre steder i verden som referencemodel for en nyskabende politik vedrørende klimaændringer og emissionshandelsordninger. Denne innovative ordning, der blev indført i 2005, og som er blevet forbedret hen ad vejen, er nu i sin tredje gennemførelsesfase. På europæisk plan er miljømålet for EU ETS ikke alene at nedbringe emissionerne i overensstemmelse med loftet, men også at fastsætte en pris for kulstofemissioner og give en finansiell værdi til hvert ton CO₂e, der spares. Prisen afhænger af markedet for kvoter. Dette tilskynder anlæggene til at anvende de mest omkostningseffektive emissionsreduktionsforanstaltninger og fremmer investeringer i kulstoffattige teknologier, navnlig hvis kvotepriserne er høje.

III For at EU ETS kan fungere efter hensigten, er det nødvendigt at systemets integritet er sikret, og at ordningen gennemføres korrekt. Retten vurderede om Den Europæiske Unions emissionshandelsordning blev forvaltet hensigtsmæssigt, ved at undersøge, om der var fastlagt egnede rammer for beskyttelse af dens integritet som en markedsbaseret mekanisme og ved at undersøge dens faktiske gennemførelse. Med hensyn til implementeringen fokuserede Retten på fase II i EU ETS (2008-2012), således at erfaringerne kan bruges i forbindelse med den fremtidige udvikling af denne politik.

IV

Generelt konkluderede Retten, at Kommissionens og medlemsstaternes forvaltning af EU ETS-ordningen ikke var hensigtsmæssig i alle henseender. Forvaltningen af ordningen var hæmmet af en række problemer med soliditeten af rammerne til beskyttelse af ordningens integritet og væsentlige svagheder i implementeringen af fase II i EU ETS.

V

Rammerne for beskyttelse af systemets integritet er væsentligt forbedret, navnlig med medtagelsen af det meste af spotmarkedet for kvoter under direktivet om markeder for finansielle instrumenter (MiFID) og markedsmisbrugsdirektivet (MAD)/markedsmisbrugsforordningen (MAR) som følge af kvalificeringen af emissionskvoter som finansielle instrumenter. Men der er stadig en række problemer, der skal løses, for at gøre rammerne tilstrækkeligt robuste, for at forbedre reguleringen og overvågningen samt for at give investorerne tillid med henblik på at bruge EU ETS som et redskab for miljøpolitikken.

- a) Der er stadig problemer med reguleringen og overvågningen af emissionsmarkedet med hensyn til tvungne handlende, bilateral OCT spothandel og mindre markedsdeltagere.
- b) Der er ingen overvågning af emissionsmarkedet på EU-plan, og der er ikke tilstrækkeligt lovgivningsmæssigt samarbejde.
- c) Den juridiske definition af emissionskvoter er ikke tilstrækkelig klar, og der mangler også klarhed med hensyn til skabelse af tinglig sikkerhedsstillelse i form af kvoter og beskyttelse heraf.

- d) EU-registret behandler grundlæggende EU ETS-data og har en høj risikoprofil på grund af de store finansielle beløb og den brede kreds af konthavere. Selv om registrets sikkerhed er blevet væsentligt forbedret i fase II af EU ETS, er der stadig behov for yderligere fremskridt. Medlemsstaternes procedurer med henblik på at kontrollere åbningen af EU ETS-konti, overvåge transaktioner og samarbejde med tilsynsmyndighederne var behæftet med væsentlige mangler, og Kommissionen kan ikke på passende vis overvåge transaktioner på grund af databeskyttelseshensyn. Endvidere har udviklingen og driften af registret i Kommissionen været hæmmet af problemer med den interne koordinering og ressourcemæssige begrænsninger, som beskrevet i punkt 39-41.

VI

Der var væsentlige svagheder i medlemsstaternes og Kommissionens gennemførelse af EU ETS-kontrolrammerne i fase II. Det er nødvendigt at afhjælpe disse svagheder i fase III, således at der er tilstrækkelig sikkerhed for, at systemet fungerer efter hensigten.

- a) Systemerne for overvågning, rapportering og verifikation af emissioner var hverken tilstrækkeligt godt gennemført eller harmoniseret. De kompetente myndigheder kontrollerede ikke tilstrækkeligt det arbejde, som verifikatorerne udførte, og gennemførte begrænset kontrol på stedet af anlæggene.
- b) Der var mangler ved Kommissionens retningslinjer og overvågning af medlemsstaternes gennemførelse i fase II af EU ETS, og Kommissionens vurdering af medlemsstaternes nationale tildelingsplaner (NAP) for fase II var ikke tilstrækkelig gennemskuelig.
- c) Nogle medlemsstater leverede ikke alle de påkrævede rapporter om, hvordan EU ETS fungerede, og Kommissionen offentliggjorde ikke den årlige gennemførelsesrapport som fastsat i EU ETS-direktivet.

- d) Effekten af værdifulde konsultations- og koordineringsfora mellem Kommissionen og medlemsstaterne var begrænset på grund af medlemsstaternes lave deltagelse.
 - e) Kommissionen har spillet en begrænset rolle i sikringen af harmoniseringen af centrale kontroller i medlemsstaternes gennemførelse af EU ETS.
 - f) Retten kunne ikke vurdere, om medlemsstaternes sanktionssystemer er effektive, da der ikke fandtes konsoliderede oplysninger på medlemsstatsniveau og på EU-niveau. Der var forskellige praksis vedrørende specifikke regler for returnering af internationale projektkreditter i medlemsstaterne. Disse forhold kan potentielt indvirke på de lige vilkår for driftslederne.
- 4. Kontrolrammerne på medlemsstatsniveau bør anvendes bedre for at sikre, at de identificerede svagheder tages i betragtning med henblik på gennemførelsen af fase III (jf. detaljeret anbefaling 4 a)-f) til Kommissionen og medlemsstaterne efter punkt 94).
 - 5. I fase III bør niveauet af vejledning og oplysninger om gennemførelsen af EU ETS forbedres (jf. detaljeret anbefaling 5 a)-c) til Kommissionen og medlemsstaterne efter punkt 96).
 - 6. Anvendelsen af sanktioner i relation til EU ETS bør være mere gennemsigtig. Der bør foreligge opdaterede og præcise oplysninger på medlemsstats- og EU-niveau om implementeringen og resultaterne af straffeprocedurer, og Kommissionen bør overvåge såvel håndhævelsespraksis i EU bedre, som den konsekvente anvendelse af nationale sanktioner (jf. detaljerede anbefaling 6 a)-c) til Kommissionen og medlemsstaterne efter punkt 97).

VII

For at afhjælpe ovennævnte forhold vedrørende rammerne for beskyttelse af systemets integritet og dets implementering fremsætter Retten følgende anbefalinger:

1. Kommissionen bør løse udestående spørgsmål med reguleringen og overvågningen af emissionsmarkedet for at forbedre markedsintegriteten yderligere (jf. detaljeret anbefaling 1 a)-c) til Kommissionen efter punkt 91).
2. Kvoternes juridiske status bør afklares yderligere for at bidrage til stabilitet og tillid (jf. anbefaling 2 efter punkt 92).
3. Visse aspekter af systemerne til behandling af grundlæggende EU ETS-oplysninger (EU-registret og relaterede procedurer) bør forbedres yderligere. Navnlig bør Kommissionen overveje, hvordan der kan udvikles og koordineres effektiv overvågning af grænseoverskridende transaktioner på EU-niveau for at begrænse risikoen for misbrug og svingagtige handlinger, og identificere passende foranstaltninger til at styrke kontrolforanstaltningerne og fremme medlemsstaternes bedste praksis med hensyn til kontoåbninger i hele EU. Medlemsstaterne bør sikre, at disse kontroller bliver gennemført (jf. detaljeret anbefaling 3 a)-e) til Kommissionen og medlemsstaterne efter punkt 93).

Den Europæiske Unions Emissionshandelssystem (EU ETS)

01

EU ETS er en væsentlig søjle i Den Europæiske Unions politik til bekæmpelse af klimaændringer (for yderligere baggrundsuplysninger om de internationale rammer for emissionshandel, jf. **del I i bilaget**). Systemet har til formål at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde. Det er en af de vigtigste bestanddele i EU's klima- og energipakke²¹, der har tre mål for 2020 (kendt som »20-20-20-målene«):

- 20 % reduktion af EU's drivhusgasemissioner i forhold til 1990
- 20 % af EU's energiforbrug skal dækkes af vedvarende energi
- 20 % forbedring af EU's energieffektivitet.

02

EU ETS er verdens største cap-and-trade system for drivhusgasemissioner (jf. **tekstboks 1**) og nævnes ofte andre steder i verden som referencemodellen for en nyskabende politik vedrørende klimaændringer og emissionshandelsordninger. Loftet begrænser emissionerne for over 11 000 energiintensive anlæg i hele EU²². Fra 2013 dækker EU ETS omkring 50 % af drivhusgasemissionerne i EU²³. Så vel som at begrænse de samlede emissioner med en tilstrækkeligt høj pris for kulstofemissioner bør EU ETS tilskynde anlæggene til at anvende de mest omkostningseffektive emissionsreduktionsforanstaltninger og fremme investeringer i kulstoffattige teknologier²⁴.

- 21 KOM(2008) 30 final af 23.1.2008 »To gange 20 % i 2020 Europas muligheder i forbindelse med klimaændringerne«.
- 22 Dækker følgende hovedsektorer: fyringsanlæg, cement, klinker, kalk, mineralolieraffinaderier, støbejern og stål. Sektorer, der ikke er omfattet, er bl.a. landtransport, landbrug og servicesektoren.
- 23 KOM(2012) 652 final af 14.11.2012 »Situationen på det europæiske kulstofmarked i 2012«.
- 24 European Commission Climate Action, 'The EU Emissions Trading System (EU ETS)' factsheet, som findes på http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

EU ETS' cap and trade-system

Cap and trade-systemet fungerer ved, at der fastsættes en øvre grænse for de samlede emissioner fra industrielle sektorer med høje emissioner. Denne grænse nedsættes efterhånden. Inden for denne grænse kan selskaber købe og sælge emissionskvoter efter behov. Hver kvote giver ret til emission af et ton CO₂e. Kvotemængden afgør den tilladte emissionsmængde, dvs. at der er et loft (cap) over emissionerne. Kvoterne tildeles til anlæg og kan frit handles på markedet²⁵. Hvert år skal anlæggene returnere kvoter svarende til den udledte mængde CO₂e. Prisen afhænger af markedet.

25 KOM(2010) 796 final af 21.12.2010 »Forbedrede rammer for markedstilsynet i forbindelse med EU's emissionskvotehandelsordning«.

03

EU ETS blev oprettet ved direktiv 2003/87/EF²⁶. I medfør af dette direktiv skal medlemsstaterne udvikle og indføre de systemer og administrative ordninger, der er nødvendige for at implementere EU ETS på nationalt plan. Direktivet giver også en række specifikke ansvarsområder til Kommissionen, heraf mange med henblik på at sikre en konsekvent og koordineret gennemførelse af EU ETS. Eftersom EU ETS også skabte et marked for handel med emissionskvoter, skal medlemsstaterne og Kommissionen sikre EU ETS' integritet og stabilitet, så det kan bidrage effektivt til de miljømål, der er forbundet dermed.

EU ETS i praksis fra 2005 til 2012 (fase I og II)

04

EU ETS er inddelt i handelsperioder eller faser: for de første to faser (2005-2012) var loftet over kvoterne fastsat på nationalt plan gennem nationale tildelingsplaner (NAP), der udarbejdes af medlemsstaterne og vurderes af Kommissionen.

05

Den første fase (2005-2007) af EU ETS var en treårs pilotperiode til forbedring af anden fase (2008-2012). Kvoterne blev tildelt gratis. Da de fleste medlemsstater endnu ikke havde historiske data om anlæggenes emissioner med i EU ETS, var lofterne i fase I baseret på undersøgelser og prognoser. Målet for første fase var at etablere et fungerende marked, at fastsætte en pris for kulstofemissioner og bygge den infrastruktur, der var nødvendig for at kunne overvåge, rapportere om og kontrollere de faktiske emissioner. Data fra første fase udfyldte derefter informationskløften og hjalp med at fastsætte nationale lofter for anden fase.

06

Anden fase (2008-2012)²⁷ faldt sammen med den første forpligtelsesfase i medfør af Kyoto-protokollen — den femårsperiode, hvor EU-medlemsstaterne skulle nedbringe deres emissioner i overensstemmelse med de mål, der var fastsat i Kyoto-protokollen²⁸. På grundlag af de verificerede emissioner rapporteret fra fase I blev mængden af emissionskvoter, der var tilladt i fase II, skåret ned med 6,5 % i forhold til 2005 (det første år, hvor EU ETS-emissionskvoterne skulle overholdes), hvilket sikrede, at der reelt ville ske en reduktion af emissionerne (jf. **bilagets del II** for yderligere oplysninger om udviklingen i udbud og efterspørgsel i fase II i EU ETS).

- 26 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32).
- 27 I fase II tilsluttede EØS- og EFTA-medlemmerne (Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde — Den Europæiske Frihandels sammenslutning) Island, Liechtenstein og Norge sig EU ETS.
- 28 Den Europæiske Union forpligtede sig til at opnå en samlet reduktion på 8 % af drivhusgasemissionerne i perioden 2008-2012 i forhold til niveauet i 1990'erne (hvilket er højere end det mål, der nævnes for industrialiserede lande generelt i **tekstboksen i bilaget**). Dette mål deles af 15 medlemsstater under den retligt bindende aftale i Rådets beslutning 2002/358/EF af 25. april 2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyoto-protokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og om den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (EFT L 130 af 15.5.2002, s. 1).

EU ETS fra 2013 (fase III)

07

I fase III (2013-2020) er systemet med nationale tildelingsplaner skiftet ud. Emissionsloftet for anlæg, der er dækket af EU ETS, er nu fastsat på EU-niveau. For de kvoter, der stadig tildeles gratis, findes der harmoniserede tildelingsregler, der bygger på ambitiøse benchmarks for emissioner på EU-niveau. Som i tidligere faser er anlæg, der ikke får tildelt gratis kvoter eller ikke får tildelt et tilstrækkeligt antal gratis kvoter til at dække deres emissioner, nødt til at købe kvoter på markedet eller reducere deres emissioner.

08

I begyndelsen af fase III auktioneres over 40 % af alle kvoter. Auktionering anses af Kommissionen og i økonomisk teori som den mest gennemsigtige tildelingsmetode og gennemfører princippet om, at forureneren betaler, i praksis (*bilagets del III* giver flere baggrundsoplysninger om reformen og fremtidige aspekter ved EU ETS).

09

Da Retten fastsatte revisionens omfang og revisionsmetoden, fokuserede den på de grundlæggende spørgsmål vedrørende systemets integritet og gennemførelse. Revisorerne undersøgte ikke, om EU ETS generelt var effektivt. Målet for revisionen var at besvare spørgsmålet: »Forvalter Kommissionen og medlemsstaterne Den Europæiske Unions emissionskvotehandelsordning hensigtsmæssigt?» Det blev gjort ved at søge svar på følgende underspørgsmål:

- a) **Er der passende rammer til beskyttelse af EU ETS' integritet?**
For at besvare dette spørgsmål undersøgte Retten, hensigtsmæssigheden af den markedsregulering og de overvågningsregler, der gælder for emissionshandel, den juridiske status for og definitionen af kvoter samt EU's registreringssystem for registrering og videregivelse af EU ETS-data. Denne del af revisionen fokuserede på en række foranstaltninger på disse områder, som Kommissionen havde udviklet og foreslået siden 2011, herunder den udvikling, der er sket frem til 30. september 2014. Der indgik ikke nogen vurdering af nationale foranstaltninger til at afhjælpe risikoen for momskaruselsvig²⁹ i revisionen.
- b) **Er EU ETS gennemført korrekt?**
For at besvare dette spørgsmål undersøgte Retten medlemsstaternes og Kommissionens gennemførelse af EU ETS i fase II. Denne del af revisionen vedrørte kun implementeringen af EU ETS med hensyn til stationære anlæg³⁰.

10

Revisionen blev udført i Kommissionen og på medlemsstatsniveau. I Kommissionen undersøgte det, hvordan Kommissionen ledede medlemsstaternes gennemførelse af EU ETS, og om den opfyldte sine egne forpligtelser i overensstemmelse med de gældende lovrammer. Der blev indhentet beviser fra syv medlemsstater, der var udvalgt på grundlag af mængde og typer af emissioner. Retten besøgte de relevante myndigheder i fem medlemsstater (Tyskland, Frankrig, Italien, Polen og Det Forenede Kongerige). Der blev indhentet dokumentation fra to andre medlemsstater (Grækenland og Spanien). Revisionen på medlemsstatsniveau fokuserede på tildelingen (NAP) og returneringen af kvoter, systemer til overvågning, rapportering og efterprøvelse af emissioner og på de sanktioner, der blev anvendt i tilfælde af manglende overholdelse. Den dækkede ikke auktionering, da auktionering stadig kun blev anvendt i meget begrænset omfang og i et begrænset antal medlemsstater henimod slutningen af fase II.

11

Endvidere blev der indhentet bevis gennem substansrevision af den dokumentation, der forelå hos de nationale kompetente myndigheder, vedrørende 150 anlæg, der var udvalgt fra disse syv medlemsstater, og via en analyse af data vedrørende anlæg og overholdelse indhentet fra den offentlige EU-transaktionsjournal (EUTL — jf. **tekstboks 2**). De udvalgte anlæg blev ikke besøgt på stedet, da Retten ikke havde adgangsbemyndigelser.

29 Se **tekstboks 3** for flere oplysninger om momsansligninger.

30 Luftfart blev først medtaget i EU ETS fra 2012.

Rammerne for beskyttelse af EU ETS' integritet

12

For at sikre tilstrækkelig likviditet på det emissionskvotemarked, der er skabt af EU ETS, og for at etablere en velfungerende mekanisme, der bidrager til opnåelse af politikens miljømål, bør markedet være sikkert og attraktivt³¹ for ikke tvungne købere³² såvel som for driftsledere (tvungne købere), der er forpligtet i medfør af EU ETS-direktivet til at deltage i ordningen. Det er derfor vigtigt at overveje, om EU ETS' integritet er tilstrækkeligt beskyttet til at bevare stabilitet og sikre investorernes tillid til markedet. En sådan beskyttelse kræver en egentlig regulering af markedet og overvågning samt samarbejde mellem de forskellige tilsynsmyndigheder. Endvidere bør den juridiske status for og definitionen af kvoter være klar nok til at bidrage til stabilitet og tillid på markedet for emissionskvoter.

13

EU-registret (jf. **tekstboks 2**) er et centralt element i beskyttelsen af EU ETS' integritet, da det registrerer og sporer alle »fysiske transaktioner« i relation til kvoter og gør det muligt at videregive væsentlige informationer til markedet. Ud over instrumentets miljømæssige værdi er EU ETS af betydelig finansiel interesse. De samlede kvoter og andre enheder til opfyldelse af kravene, der er indeholdt i EU-registret, skønnes at være over ti milliarder euro værd afhængig af prisen på disse enheder og måletidspunktet. Endvidere burde EU ETS' integritet være tilstrækkeligt beskyttet mod den type hændelser, der skete mellem 2008 og 2011 (anmeldte kvotetyverier, momssvig og cybertrusler som f.eks. phishing). Det er derfor også væsentligt, at der findes effektive procedurer med henblik på kontrol af åbning af konti og transaktioner i EU-registret.

Reguleringen og overvågningen af emissionsmarkedet blev konstant forbedret af Kommissionen, men der er behov for yderligere fremskridt

14

Kommissionen har erkendt³⁵, at en styrket markedsregulering og -overvågning og en forbedring af registrets sikkerhed var nødvendig for at undgå, at der igen skulle opstå sikkerhedsrelaterede hændelser (jf. punkt 12 og 13 og **tekstboks 2**) som i fase II. Kommissionen udviklede en omfattende pakke af foranstaltninger til at afhjælpe disse risici (som omhandlet i punkt 15 og 16).

31 Jf. f.eks. KOM(2010) 796 final.

32 Ikke tvungne købere, købere uden overholdelsesforpligtelser eller ikke tvungne handlende er enheder, der deltager frivilligt på emissionsmarkedet (f.eks. handlende, investorer, privatpersoner, finansielle formidlere osv.) i modsætning til tvungne købere (driftsledere, der skal deltage i medfør af lovgivningen).

33 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm, Ensuring the integrity of the European carbon market, FAQ, april 2014: »The rules [i.e. financial market rules] also aim to provide a safe and efficient trading environment to enhance confidence in the carbon market in the wake of a series of unfortunate fraudulent activities which the market has experienced a few years ago« (De finansielle regler har også til formål at etablere et sikkert og effektivt handelsklima for at styrke tilliden til kvotemarkedet efter en række uheldige svigagtige aktiviteter, som markedet oplevede for nogle år siden). Jf. også KOM(2010) 796 final, navnlig kapitel 1—Indledning.

Systemet af nationale registre og EU-registret

I fase I og det meste af fase II administrerede medlemsstaterne nationale registre med konti, hvor emissionskvoter og internationale kreditter kunne indsættes og overføres til. For at forenkle systemet og med henblik på en fremtidig sammenkædning af EU ETS med andre internationale emissionshandelsordninger besluttede de to lovgivere i 2009 at centralisere de nationale registre i et EU-register, der blev ført og administreret af Europa-Kommissionen. I 2008-2011 skete der en række sikkerhedshændelser, der fortrinsvis vedrørte moms- og cyberangreb. Migreringen af konti og data fandt sted i juni 2012. Trods centraliseringen af registreringssystemet er medlemsstaterne stadig eneansvarlige for at åbne, forvalte og ajourføre konti i deres nationale del af EU-registret. Kommissionens centrale administrator er ikke involveret i udførelsen af disse aktiviteter. En EU-transaktionsjournal (EUTL) kontrollerer, registrerer og godkender alle transaktioner, der er initieret i EU-registret, for at sikre, at alle kvoteoverførsler er i overensstemmelse med EU ETS-reglerne³⁴. En offentlig udgave af EUTL giver offentligheden adgang til relevante EU ETS-data. Driften af registret (og af det tidligere system med nationale registre) er underlagt Kommissionens forordninger³⁵.

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

35 Det omfatter navnlig Kommissionens forordning (EF) nr. 2216/2004 af 21. december 2004 om et standardiseret og sikkert registersystem i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 280/2004/EF (EUT L 386 af 29.12.2004, s. 1) og Kommissionens forordning (EU) nr. 920/2010 af 7. oktober 2010 om et standardiseret og sikkert registersystem i medfør af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2003/87/EF og Europa-Parlamentet og Rådets afgørelse nr. 280/2004/EF (EUT L 270 af 14.10.2010, s. 1), Kommissionens forordning (EU) nr. 1193/2011 om oprettelse af EU-registret fra 1. januar 2013 og ændring af Kommissionens forordning (EF) nr. 2216/2004 og nr. 920/2010 om oprettelse af et EU-register frem til 31. december 2012) og Kommissionens forordning (EU) nr. 389/2013 om oprettelse af et EU-register for fase III.

15

Behovet for at forbedre reguleringen af kvotemarkedet faldt sammen med processen med at revidere rammerne for reguleringen af finansmarkederne (MiFID /MAD)³⁶. Dette gav Kommissionen mulighed for at overveje, hvordan kvotemarkedet skulle reguleres inden for rammerne af den generelle regulering af de finansielle markeder. Ifølge den konsekvensanalyse³⁷, der ledsagede forslaget om revision af MiFID-direktivet, som blev forelagt i oktober 2011, var de to vigtigste muligheder, som Kommissionen overvejede, at skabe en skræddersyet ordning for kvotemarkedet eller at klassificere emissionskvoter som finansielle instrumenter og medtage dem under MiFID/MAD-reglerne. Denne revision dækkede ikke spørgsmålet om, hvilken reguleringsmetode der vil passe bedst til emissionsmarkedet. Emissionsderivater³⁸, som efter Kommissionens vurdering udgør over 90 % af kvotemarkedet, er finansielle instrumenter og blev derfor allerede reguleret under MiFID og MAD i fase I og II af EU ETS (2005-2012). Det blev det sekundære spotmarked for emissionskvoter ikke. Kommissionen foreslog i 2011, at MiFID blev udvidet og tilpasset, således at det også kunne dække sekundære spotmarkeder for emissionskvoter ved specifikt at klassificere kvoter som finansielle instrumenter. Dette forslag blev vedtaget i 2014³⁹ og bringer også emissionskvoter ind under MAD/MAR-reglerne. De nye regler træder i kraft fra januar 2017⁴⁰.

16

Andre vigtige foranstaltninger truffet af Kommissionen for at styrke integriteten og sikkerheden af EU ETS omfatter:

- at give medlemsstaterne mulighed for at anvende omvendt betalingspligt for moms for at undgå momssvig (jf. **tekstboks 3**)
- yderligere sikkerhedsforanstaltninger for EU-registret for at bekæmpe potentiel IT-kriminalitet og genbrug af internationale kreditter
- medtagelse af forbud mod hvidvaskning af penge i registerbestemmelserne inspireret af direktivet om bekæmpelse af hvidvaskning af penge⁴¹ og
- fastlæggelse af regler om adfærd og deltagelse for primærmarkedet i auktionsforordningen⁴².

17

Disse foranstaltninger er en væsentlig forbedring af reguleringen af kvotemarkedet, og der har bestemt været en markant reduktion i antallet af rapporterede hændelser de seneste år. Trods denne indsats identificerede Retten dog en række svagheder med hensyn til indførelsen af foranstaltningerne og en række udestående spørgsmål, som bør tages i betragtning for at gøre rammerne tilstrækkeligt robuste. Disse svagheder beskrives i det følgende.

- 36 MiFID og MAD er to centrale søjler for reguleringen af de finansielle markeder. MiFID (Direktivet om markeder for finansielle instrumenter) dækker ydelse af investeringservice i forbindelse med finansielle instrumenter, MAD (markedsmisbrugsdirektivet) dækker markedsmisbrug.
- 37 Commission Staff Working Paper, Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Markets in financial instruments (Recast) and the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on markets in financial instruments of 20 October 2011 (SEC(2011) 1226 final).
- 38 Et derivat er en finansiell kontrakt, der er forbundet til den fremtidige værdi eller status af det underliggende aktiv, som det henviser til (f.eks. udviklingen af rentesatser eller en valuta eller en debtors mulige fallit). (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en)
- 39 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af direktiv 2002/92/EF og direktiv 2011/61/EU (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 349).
- 40 Fra juli 2016 markedsmisbrugsforordningen.
- 41 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (EUT L 309 af 25.11.2005, s. 15). I 2013 vedtog Kommissionen forslag til ajourføring af det/direktivet???, og Europa-Parlamentet og Rådet nåede frem til en politisk aftale ved udgangen af 2014.
- 42 Kommissionens forordning (EU) nr. 1031/2010 af 12. november 2010 om det tidsmæssige og administrative forløb af auktioner over kvoter for drivhusgasemissioner og andre aspekter i forbindelse med sådanne auktioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT L 302 af 18.11.2010, s. 1).

ETS-markedet er fortsat sårbart over for momssvig.

I sin generelle aktivitetsrapport for 2009 vurderede Europol, at der mellem juni 2008 og december 2009 var tabt ca. fem milliarder euro på grund af svig med emissionskreditter (gennem momskarruselsvig). ETS-markedet var særligt sårbart over for denne type grænseoverskridende kriminalitet. Som reaktion på den konstaterede svig blev der vedtaget et direktiv (2010/23/EU)⁴³ for at give medlemsstaterne mulighed for at indføre omvendt betalingspligt for moms, hvorved forpligtelsen til at betale moms overgik til den person, som kvoterne eller andre enheder til opfyldelse af Kyotoprotokollen blev overført til. Denne bestemmelse er blevet forlænget frem til december 2018 (direktiv 2013/43/EU).⁴⁴

Da revisionen fandt sted, havde næsten en tredjedel af medlemsstaterne ikke implementeret ordningen for omvendt betalingspligt for emissionskvoter. Risikoen for momssvig i forbindelse med EU ETS-kvoter er derfor stadig ikke fuldstændigt afhjulpet i Den Europæiske Union.

Italien var den eneste af de fem medlemsstater, Retten besøgte, der endnu ikke havde anvendt ordningen for omvendt betalingspligt, da revisionen fandt sted. Den eneste handelsplatform for emissionskvoter i Italien suspenderede sine handlinger på emissionskvotemarkedet i december 2010, da der var observeret anomalier i udsvingene i handelen. Handelsplatformen blev permanent lukket i marts 2014. Bilateral handel med kvoter, der omfatter de italienske konti i EU ETS-registret, er naturligvis stadig mulig. På tidspunktet for revisionen mente den kompetente myndighed og den nationale registeradministrator, at der var væsentlig risiko for momskarruselsvig i Italien, da ordningen for omvendt betalingspligt ikke blev anvendt.

43 Rådets direktiv 2010/23/EU af 16. marts 2010 om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en fakultativ og midlertidig anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte tjenesteydelser, som kan være udsat for svig (EUT L 72 af 20.3.2010, s. 1).

44 Rådets direktiv 2013/43/EU af 22. juli 2013 om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en fakultativ og midlertidig anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig (EUT L 201 af 26.7.2013, s. 4).

Emissionskvoter er blevet kvalificeret som finansielle instrumenter, men ved revisionen identificeredes der visse resterende problemer med reguleringen og overvågningen af emissionsmarkedet

18

Retten undersøgte, hvordan Kommissionens forslag om revision af MiFid-direktivet fra 2011 behandler de særlige forhold, der gælder for handel med emissionskvoter. Et af disse særlige forhold er, at der findes tvungne handlende på EU ETS-emissionsmarkedet (der både handler med kvoter på spotmarkedet og derivater). Dette marked er nu i vidt omfang et finansielt marked, men er præget af de tvungne handlendes deltagelse, og det er nødvendigt at tage omhyggeligt hensyn hertil, når reglerne skal ændres. Kommissionens ændringsforslag omfattede fritagelse af tvungne handlende under EU ETS fra kravet om en MiFID-tilladelse⁴⁵. Retten identificerede visse aspekter ved anvendelsen af MiFID på emissionsmarkedet, der rejser en række spørgsmål med hensyn til reguleringen og overvågningen, og som ikke har været tilstrækkeligt analyseret. Disse er omhandlet i de følgende punkter.

19

Tvungne handlende og visse andre enheder, der handler med emissionskvoter⁴⁶, vil blive fritaget for at have en MiFID-tilladelse i medfør af de reviderede MiFID-regler. Navnlig store tvungne handlende, der ofte har store specialiserede handelskontorer, vil blive fritaget, hvis de handler for egen regning⁴⁷ for EU ETS. Små enheder, der frivilligt og for egen regning handler emissionskvoter på spotmarkedet, behøver heller ikke MiFID-tilladelse⁴⁸. Retten mener, at markedets integritet er i fare, hvis sådanne enheder misbruger den fritagelse, der er indført med MiFID, ved at gennemføre handelsaktiviteter, der ikke er dækket af deres fritagelse. Endvidere identificerede Retten en risiko for, at MiFID-fritagelsen for enheder, der handler tvungent, kan misbruges af parter, der forsøger at erhverve anlæg med henblik på at købe og sælge emissionskvoter på spotmarkedet uden en MiFID-licens. Retten konstaterede, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad havde analyseret effekten af tvungne handlende på emissionsmarkedet til at kunne bevise, at risikoen forbundet med at fritage grupper af markedsdeltagere ikke var væsentlig.

- 45 For at yde investeringstjenester skal investeringsfirmaet have en tilladelse fra den nationale myndighed.
- 46 F.eks. artikel 2, stk. 1 (j) (i) i direktiv 2014/65/EU om personer, der handler for egen regning med emissionskvoter eller derivater heraf.
- 47 Og overholder kravene i artikel 2, stk. 1 (e) i direktiv 2014/65/EU.
- 48 En ekspertrapport fra 2012 bestilt af Kommissionen om de dele af MiFID-konsekvensanalysen, der er relevante for emissionsmarkedet, henviste også til de potentielle følger af sandsynlige MiFID-fritagelser for mindre markedsaktører, der også kan have været indblandet i svig og påstået kvotetyveri, og som ikke vil kræve MiFID-tilladelse, end ikke hvis kulstofkvoterne blev klassificeret som finansielle instrumenter.

20

Endvidere vil OTC-handler, der udelukkende er bilaterale, og som omfatter handel med emissionskvoter og gennemføres uden for det MiFID-regulerede marked, fortsat være uden for den reviderede MiFID's anvendelsesområde. Den »fysiske« levering af emissionskvoter, der handles bilateralt mellem to parter, kræver, at begge parter har en konto i EU ETS-registret. Som det fremgår af punkt 37 og 38, overvåges disse »fysiske« transaktioner i EU-registret imidlertid ikke. Det betyder, at der kan være aktører, der opererer på en del af markedet med begrænset synlighed for kontrolorganer og kompetente myndigheder. Klassificeringen af emissionskvoter som finansielle instrumenter under MiFID vil derfor ikke dække dette hul i reglerne. Ureguleret bilateral spothandel med derivater udgør dog ifølge Kommissionen en begrænset del af det sekundære emissionsmarked (ca. 1 %).

21

Kommissionen foreslog også⁴⁹, at mindre markedsdeltagere under en vis tærskel blev fritaget fra forpligtelsen til at offentliggøre intern viden under de reviderede markedsmisbrugsregler (MAD/MAR). Ved revisionen fandtes der ikke bevis for, at Kommissionen i tilstrækkelig grad analyserede identiteten og adfærden hos sådanne deltagere, og de oplysninger, de lå inde med, samt deres potentielle kumulerende indflydelse på emissionsmarkedet. Hvor vigtigt dette forhold er, afhænger af, hvordan »mindre« deltagere defineres, hvilket endnu ikke var blevet fastlagt, da revisionen fandt sted.

Der er tvivl om, hvorvidt nogle elementer i overvågningsrammerne er passende for emissionskvotemarkedet

22

Som ved en hvilken som helst anden markedsmekanisme er det nødvendigt med passende markedsovervågning for at beskytte EU ETS' integritet (jf. også punkt 12). Dette bør omfatte, at Kommissionen hører nationale finansielle kontrolorganer med hensyn til, hvordan emissionsmarkedet fungerer, og overvejer problemet med det reguleringsmæssige samarbejde på emissionsmarkedet. Det er også vigtigt, at der etableres et system af løbende og effektivt samarbejde om driften af kvotemarkedet i Europa-Kommissionen, fortrinsvis mellem de tjenestegrene, der er ansvarlige for reguleringen af EU ETS og af de finansielle markeder, navnlig GD for Klima⁵⁰ og GD for det Indre Marked og Tjenesteydelser⁵¹.

49 Commission Staff Working Paper, Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on insider dealing and market manipulation (market abuse) and the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on criminal sanctions for insider dealing and market manipulation of 20.10.2011, SEC(2011) 1217 final.

50 Det generaldirektorat i Kommissionen, der har ansvaret for klimaindsatsen

51 Det generaldirektorat i Kommissionen, der har ansvaret for det indre marked og tjenesteydelser. Fra 2015 kaldes GD for det Indre Marked og Tjenesteydelser GD for Finansiell Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen

23

Selv om kvotemarkedet er grænseoverskridende og trods de eksisterende bekymringer om svig og andre kriminelle aktiviteter (jf. også punkt 13, 14 og **tekstboks 2**), konstaterede Retten, at der ikke var etableret overvågning af kvotemarkedet på EU-plan. Nationale finansielle kontrolorganer kan anmode deres nationale administratører eller den centrale administrator om oplysninger om transaktioner vedrørende emissionskvoter fra ETS-registret i overensstemmelse med begrænsede procedurer, der er fastsat i registerforordningen. Retten konstaterede dog, da revisionen fandt sted, at medlemsstaterne kun sjældent brugte sådan en praksis. Endvidere registrerer EU-registret ikke prisen eller finansielle oplysninger relateret til transaktionerne. Som følge heraf kan de nationale kontrolorganer ikke få et fuldstændigt billede af eventuelle grænseoverskridende transaktioner, som de anser for at være mistænkelige, og de har færre oplysninger til rådighed for så vidt angår transaktioner, der kan være mistænkelige. Kommissionen har ingen overvågningsbeføjelser på dette område (jf. også punkt 37 og 38). Det er derfor endnu mere vigtigt, at de nationale kontrolorganer samarbejder for at sikre, at handlen med emissionskvoter overvåges i tilstrækkeligt omfang, og at mulighederne for misbrug begrænses mest muligt.

24

Retten er af den opfattelse, at der ikke findes integrerede procedurer for de nationale kontrolorganer med henblik på organisering af overvågning på EU-plan særligt af kvotemarkedet, og at der stadig er bekymringer om regelsættet for overvågningen af det kvotemarked, der kommer til at eksistere, når de reviderede MiDIF- og MAR-regler træder i kraft⁵². I Kommissionen organiseres samarbejdet mellem GD for Klima og GD for det Indre Marked og Tjenesteydelser uformelt og ad hoc, hvilket ikke i tilstrækkelig grad fremmer en koordineret metode til overvågning af kvotemarkedet. De eksisterende formelle procedurer for høring af andre tjenestegrene og for fremsættelse af lovgivningsforslag er ikke udformet til at koordinere reguleringen og overvågningen af kvotemarkedet.

Bekymring med hensyn til definition af kvoter

25

For at kunne fungere ordentligt skal emissionsmarkedet have tilstrækkelig likviditet (jf. også punkt 12). Emissionsmarkedet ville kunne komme til at fungere bedre, hvis definitionen af kvoter på EU-plan var mere klar, og hvis emissionskvoterne var mere kommercielt interessante for de frivillige deltagere, hvilket f.eks. ville kunne ske, ved at man støttede evnen til at skabe og beskytte tinglig sikkerhed, der har retsvirkning⁵³.

- 52 En ekspertrapport bestilt af Kommissionen identificerede også mulige resterende huller i regelsættet for overvågning af emissionskvoter selv efter vedtagelsen af de reviderede bestemmelser for de finansielle markeder. Mange forskellige aktører vil dele en del af ansvaret for overvågning af kvotemarkedet. Dette giver anledning til bekymring om de resterende huller, der kunne kræve yderligere tilpasning af forordningerne, hvis markedsfunktionen bliver afbrudt.
- 53 Sikkerhedsrettigheder er tredjemands juridiske rettigheder, f.eks. pant i ejendom eller andre retlige forpligtelser.

Bemærkninger

26

EU ETS-direktivet definerede ikke kvoternes juridiske status. Beskrivelsen af kvoter som et instrument i papirløs form, som er ombytteligt og kan handles på markedet, i forordningen om EU-registret⁵⁴ forklarer kun nogle af de måder, som kvoterne kan anvendes på. Når kvoter endvidere betegnes som finansielle instrumenter, præciseres det kun, hvordan de skal behandles i henhold til lovgivningen om finansielle tjenester. Det er stadig ikke klart, hvilke rettigheder ihændehaverne af emissionskvoter har. De reviderede medlemsstater har en forskellig tilgang til kvoternes juridiske status og natur. I Frankrig og Det Forenede Kongerige er karakteristikkene af kvoterne i overensstemmelse med de retsforhold, der gælder for ejendom eller behandles sådan. I de fleste af de reviderede medlemsstater er der imidlertid ingen juridisk definition af emissionskvoter.

27

Manglen på retssikkerhed på EU- og medlemsstatsniveau og forskellene i de metoder, der anvendes, betyder, at de retlige problemer, der opstår, behandles ad hoc. Det øger risikoen for forskelle i de juridiske definitioner og den juridiske behandling, ikke bare mellem medlemsstaterne (hvor de fleste stadig ikke har defineret kvoterne i deres retssystemer), men også inden for den enkelte medlemsstats nationale ret. Det forhold, at der mangler en juridisk definition af kvoter på EU-plan, er allerede omhandlet i adskillige ekspertrapporter⁵⁵ bestilt af Kommissionen. Kommissionen har imidlertid ikke taget skridt til at afhjælpe dette problem. Det er Rettens opfattelse, at en større klarhed med hensyn til den juridiske definition af kvoter ville være godt for markedets funktion.

28

Endvidere er det på nuværende tidspunkt ikke klart ud fra en juridisk og praktisk synsvinkel, om emissionskvoter kan bruges som sikkerhed, som det er tilfældet med traditionelle finansielle instrumenter af kommerciel værdi. Der er ingen udtrykkelig bestemmelse om registrering af sikkerhedsrettigheder i kvoter. Ifølge EU-registerforordningen er den praktiske løsning med hensyn til registrering af sikkerhedsrettigheder i kvoter, at der udnævnes »yderligere bemyndigede repræsentanter«⁵⁶, som skal give tilladelse til at foretage transaktioner vedrørende disse kvoter. En specifik bestemmelse på EU-niveau om, at det er muligt at stille sikkerhed i form af emissionskvoter, og en registreringsmekanisme for denne sikkerhedsstillelse kan øge emissionskvoternes kommercielle værdi for markedsdeltagerne.

54 Artikel 40, stk. 1, i Kommissionens forordning (EU) nr. 389/2013.

55 Retten modtog to ekspertrapporter, som Kommissionen havde bestilt, én om den del af MiFID-konsekvensanalysen, der vedrørte emissionsmarkedet (2012), og én om samspillet mellem EU ETS-registret og efterhandelsinfrastruktur (2013), der begge identificerer samme form for risici, som Retten har identificeret.

56 Artikel 21, stk. 3, i Kommissionens forordning (EU) nr. 1193/2011 og artikel 23, stk. 3, i Kommissionens forordning (EU) nr. 389/2013.

Systemerne vedrørende EU-registret til behandling af grundlæggende EU ETS-oplysninger var behæftet med visse mangler

29

EU-registret er det elektroniske system til registrering af kvoter og deres ejerskab og til behandling af grundlæggende EU ETS-data vedrørende anlæg og handel med enheder (jf. også punkt 13 og **tekstboks 2**). Der findes regler for åbning af konto i registerforordningen⁵⁷, og de gennemføres af de nationale administratorer. Proceduren for åbning af en konto for frivillige deltagere (f.eks. med henblik på handel eller investering) er særligt vigtige, da de fastsætter, på hvilke betingelser enheder, der ikke er tvungne handlende, kan oprette en konto til handel med kvoter. Dertil kommer, at de handlende, når de har adgang til en konto, kan indlede grænseoverskridende transaktioner.

30

EU-registret har en højrisikoprofil, og dets operationer bør derfor omfatte identifikation og målrettet sporing af transaktioner samt kontrol og identifikation af kontohavere og saldi. For at støtte markedets integritet bør der implementeres strikse procedurer for åbning af en konto, der er ens i alle medlemsstater, og der bør være grænseoverskridende overvågning af potentielt mistænkelige transaktioner for at afskrække og afsløre svigagtige

eller kriminelle aktiviteter. Bestemmelser om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og af terrorisme er medtaget i registerforordningen, og det er fastsat, hvordan de nationale administratorer skal samarbejde med de relevante kompetente myndigheder på disse områder, navnlig de finansielle efterretningsenheder og retshåndhævelsesorganerne. I betragtning af de store finansielle beløb og sikkerhedsrisici er det en forudsætning for at få et velfungerende register, at styringsstrukturerne er solide med en hensigtsmæssig funktionsadskillelse mellem IT- og virksomhedsområdet i Kommissionens interne organisation og tilstrækkelige ressourcer.

31

I udviklingen af EU-registrets sikkerhedsarkitektur blev også tidligere hændelser taget i betragtning (jf. punkt 13). Retten fandt, at selv om registrets systemer og processer blev bedre med tiden, var der fortsat mangler, som beskrives i de følgende afsnit.

57 Kommissionens forordning (EU) nr. 920/2010.

Procedurene for åbning af konti var ikke tilstrækkeligt solide

32

Som følge af en række alvorlige hændelser, der påvirkede registersystemets sikkerhed mellem 2008 og 2011 (jf. punkt 13 og **tekstboks 2**), blev EU ETS' sikkerhed yderligere styrket i 2011. Reglerne for åbning af konti og godkendelse af autoriserede repræsentanter (dvs. de såkaldte KYC⁵⁸-kontroller) blev væsentligt udvidet. I registerforordningen er der fastsat regler for åbning af personbeholdningskonti i EU-registret, og der gives grundlaget for, at de nationale administratorer kan afvise at åbne en konto for frivillige deltagere, navnlig hvis ansøgeren er genstand for efterforskning på grund af mistanke om svig med kvoter eller Kyotoenheder, hvidvaskning af penge, finansiering af terrorisme eller andre former for alvorlig kriminalitet, som kontoen ville kunne anvendes til. Medlemsstaterne fik endvidere mulighed for at opstille mere detaljerede nationale regler for afvisning af konti i registret. Der er også et krav om informationsdeling mellem medlemsstaterne, når de har afvist at åbne en konto.

33

Selv om registersystemet blev centraliseret i 2012, da de nationale registre migrerede til det nye EU-register, som Kommissionen forvalter, er kontoforvaltning (og enkeltpersoners og retlige enheders adgang til emissionshandelskonti) stadig medlemsstaternes og deres nationale administratorers eneansvar. Lige som før de nationale registre blev centraliseret, har de nationale administratorer ikke adgang til data fra andre medlemsstaters dele af registret.

34

Retten identificerede mange forskelle i processerne, den interne organisation og den administrative kapacitet med hensyn til KYC-kontroller og risiko-profileringspraksis medlemsstaterne imellem, med Frankrig og Det Forenede Kongerige som eksempler på medlemsstater, der går længere end minimumskravene på dette område. Disse medlemsstater havde udvidede procedurer for risikovurdering og foretog detaljeret baggrundskontrol.

35

Selv om reglerne for åbning af konti er blevet skærpet siden 2011, fandt Retten dog, at følgende svagheder stadig eksisterede i de fleste af de besøgte medlemsstater:

- anmodninger om åbning af en konto blev ikke afvist⁵⁹, selv når dette ville have været berettiget på basis af kriterierne for afvisning af åbning af en konto i registerforordningen (jf. punkt 32).
- de nationale administratorer og Kommissionen udvekslede ikke på effektiv vis oplysninger om mistænkelige anmodninger om åbning af konto (fordi der ikke er et retsgrundlag, er der f.eks. ingen EU-dækkende permanent liste over afviste anmodninger om åbning af konto, disse oplysninger udveksles kun midlertidigt, og de ansøgninger, der ikke blev formelt afvist, men alligevel afbrudt på grund af den nationale administrators mistanke, blev ikke delt med andre medlemsstater som en afvist åbning af konto).

58 »Know your customer« (KYC) er den proces, der bruges af finansielle institutioner eller andre enheder til at gennemføre »kundelegitimationsprocedurer« (f.eks. for at kontrollere kundernes identitet, identiteten af den egentlige ejer, for at forstå formålet med forretningsforbindelsen og sikre at den overvåges løbende). Dette er nødvendigt for at overholde reglerne om »due diligence« (undersøgelse af en virksomheds forhold) og den finansielle regulerende lovgivning, f.eks. om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og bekæmpelse af finansiering af terrorisme (http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 Under revisionen blev Retten kun underrettet om tre sådanne tilfælde i Tyskland (1) og Frankrig (2), hvoraf to vedrørte fase III.

Bemærkninger

- de fleste af de besøgte medlemsstater havde ikke benyttet muligheden for at indføre nationale regler for kontoåbning
- i mange tilfælde var de interne procedurer for kontoåbning, der var etableret med henblik på at kontrollere, at alle de nødvendige elementer i ansøgningerne fra fremtidige kontohavere var blevet indhentet, ikke behørigt dokumenteret eller underlagt et fireøjne-princip (f.eks. Tyskland, Italien og Polen) og
- de kompetente myndigheders og nationale administratorers formelle forbindelser til nationale finansielle efterretningsenheder og retshåndhævelsesorganer var stadig under udvikling og ikke operationelle, da revisionen fandt sted (navnlig Italien og Polen).

36

Procedurerne for kontoåbning afgør, hvordan der gives adgang til systemet, idet der foretages en vurdering af markedsdeltagerens integritet. Personer med kriminelle hensigter kan målrette deres ansøgninger mod lande, der er mindre stringente i deres kontrol af kontoåbning. Med hensyn til disse procedurer giver registerforordningen imidlertid ikke Kommissionen (i dens egenskab af central administrator) myndighed til at pålægge en koordineret implementering af medlemsstaternes systemer.

Transaktionerne er ikke tilstrækkeligt kontrolleret og overvåget på EU-plan

37

Tidligere kriminelle hændelser (jf. punkt 13 og **tekstboks 2**) i EU ETS har påført medlemsstaterne og nogle individuelle deltagere alvorlig finansiell skade og udgjort en betydelig risiko for EU ETS' og Europa-Kommissionens omdømme. Dette er også afspejlet i det forbehold, som GD for Klima gentog i sine årlige aktivitetsrapporter fra 2012 og 2013, der er udfærdiget efter centraliseringen af registret i 2012 (jf. også punkt 41). Selv om det er Kommissionen, der styrer EU-registret på centralt plan, har den ikke noget retsgrundlag til at kontrollere og overvåge transaktioner. Der er ingen overvågning på EU-plan af potentielt mistænkelige transaktioner i EU-registret (jf. også punkt 23). Denne situation kan underminere EU ETS' integritet.

Bemærkninger

38

De registeransvarlige administratorer i medlemsstaterne skal underrette de nationale myndigheder, der har ansvaret for bekæmpelse af hvidvaskning af penge (finansielle efterretningsenheder) om mistanke om hvidvaskning af penge eller anden kriminell aktivitet. For at gøre dette ordentligt mener Retten, at det er nødvendigt, at der udvikles passende procedurer til at overvåge potentielt mistænkelige transaktioner. Efter centraliseringen af EU-registret i Kommissionen i 2012 har medlemsstaterne ikke længere direkte adgang til deres nationale registerdatabase. Medlemsstaterne har vanskeligt ved at analysere grænseoverskridende transaktionsdata. Nogle medlemsstater⁶⁰ samarbejder på ad hoc-basis og udvikler fælles redskaber uden for registersystemet. Selv om Kommissionen administrerer den centrale database, kan den ikke fuldt ud udnytte de data, den råder over, på grund af spørgsmål om databeskyttelse og fortrolighed. I denne situation, hvor medlemsstaterne og Kommissionen står over for tekniske begrænsninger og databeskyttelsesrestriktioner, vurderer Retten, at de risici for misbrug, der allerede har været konkretiseret, ikke fuldt ud kan afhjælpes.

Problemer med intern koordinering og ressourcemæssige begrænsninger hæmmede forvaltningen og udviklingen af EU-registret

39

Som det fremgår af punkt 30, kræver en effektiv implementering af registret en omhyggelig vurdering af mål og prioriteter og passende ordninger for ressourcetildeling. Dertil kommer, at der skal være en passende funktionsadskillelse mellem IT- og virksomhedsområdet i den ansvarlige tjeneste i Kommissionen.

40

I fase II i EU ETS konstaterede Retten, at Kommissionen har været aktivt involveret i mange vigtige aktiviteter (jf. punkt 16) med henblik på at øge EU ETS' modenhed og troværdighed.

41

Retten mener dog, at den organisatoriske struktur og de disponible ressourcer i Kommissionens tjenester ikke i tilstrækkelig grad lettede forvaltningen og udviklingen af registret. Retten konstaterede, at IT- og virksomhedsområdet ikke var tilstrækkeligt defineret og opdelt i de tjenestegrene i GD for Klima, der er ansvarlige for implementeringen af EU ETS. Funktionsbeskrivelserne i GD for Klimas registreringsteam var generiske, og der var overlappinger. Kommissionens interne revisionstjeneste har allerede udsendt revisionsanbefalinger på dette område⁶¹. Selv om en handlingsplan for disse anbefalinger var under gennemførelse, da revisionen fandt sted, er det nødvendigt med yderligere fremskridt, for at gøre forvaltningen og udviklingen af registret mere effektiv. I den sammenhæng skal Retten også henlede opmærksomheden på de forbehold, som GD for Klima tog i sine årlige aktivitetsrapporter for 2012 og 2013 med hensyn til sikkerhedstrusler for EU-registret⁶².

60 Ifølge Kommissionen ca. ti medlemsstater på tidspunktet for revisionen.

61 Rettens konstateringer er støttet af en intern kommissionsrapport. For yderligere oplysninger henvises der til GD Klimas årlige aktivitetsrapport 2013, kapitel 2.3: Assessments of audit results and follow-up of audit recommendations.

62 GD for klima — Årlig aktivitetsrapport (ÅAR) 2013, fra resuméet: »The Reservation on reputational grounds related to remaining significant security weakness identified in the Union Registry for the Emissions Trading System (EU ETS) issued in the AAR 2010, 2011 and 2012 is repeated in the AAR 2013. No reasonable assurance can be provided that the current security measures could successfully prevent a future attack. This security assurance is conditional on lifting the reservation« (Det forbehold, der blev taget på grund af omdømmet i relation til de resterende sikkerhedssvagheder, der var konstateret i EU-registret for emissionshandelssystemet (EU ETS), i ÅAR 2010, 2011 og 2012 er gentaget i ÅAR for 2013. Der kan ikke gives nogen rimelig sikkerhed for, at de nuværende sikkerhedsforanstaltninger vil kunne forebygge et fremtidigt angreb. Hvis der gives denne sikkerhed, så er det under forudsætning af, at forbeholdet ophæves.

Implementeringen af EU ETS

42

Implementeringen af EU ETS begyndte i 2005, men den første egentlige forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen gik fra 2008 til 2012 (EU ETS fase II). Medlemsstaternes gennemførelse af EU ETS bør omfatte tildelingen af kvoter til anlæg, medlemsstaternes implementering af NAP og relevante regler, overvågning af emissioner, rapporterings- og kontrolprocedurer, herunder i givet fald akkreditering eller anerkendelse af verifikatorer.

43

EU ETS' årlige »compliance«-runde (gennemførelsesrunde) i medlemsstaterne i fase II beskrives i **tekstboks 4**. Inden for disse rammer er godkendelsen af overvågningsplanerne en central kontrol, da rigtigheden af data og parametre i disse planer er af afgørende vigtighed for en pålidelig emissionsrapportering. EU ETS-direktivet og de retningslinjer for overvågning og rapportering, som Kommissionen har udstedt for fase II⁶³, beskrev indholdet af emissionstilladelser, overvågningsplaner, emissionsrapporter og i et vist omfang kontrolrapporter samt fristerne for, hvornår de skulle leveres. De fastlagde ikke, hvilke kontroller de kompetente myndigheder skulle gennemføre. I fase III blev kontrolrammen revideret, og der blev indført yderligere ansvarsområder med hensyn til verificering og for akkreditering af verifikatorer⁶⁴.

44

Direktivet definerede Europa-Kommissionens rolle, der omfatter vurdering af NAP, udarbejdelse af retningslinjer for medlemsstaterne, koordinering af udvekslingen af oplysninger mellem kompetente myndigheder og i et vist omfang overvågning af medlemsstaternes gennemførelse.

45

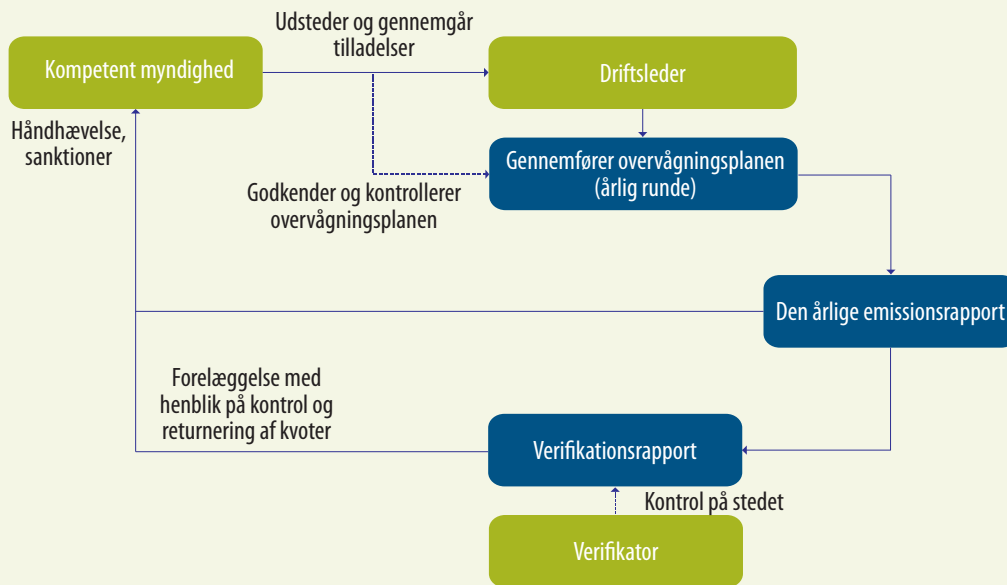
For at sikre en korrekt returnering af kvoter skal der indføres egnede sanktionsordninger, som er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelser og har en afskrækkende virkning. Direktivet fastsatte en bøde på 100 euro pr. ton CO₂e for de anlæg, for hvilket driftslederen ikke havde returneret tilstrækkelige kvoter til at dække emissionerne i løbet af året⁶⁵. Medlemsstaterne skulle også fastsætte nationale sanktioner for andre former for overtrædelser af EU ETS-reglerne.

63 Den 18. juli 2007 vedtog Kommissionen beslutning 2007/589/EF om retningslinjer for overvågning og rapportering af drivhusgasudledninger i medfør af EU ETS direktivet, der blev anvendt og opdateret i fase II (2008-2012) (EUT L 229 af 31.8.2007, s. 1).

64 Kommissionens forordning (EU) nr. 600/2012 af 21. juni 2012 om verifikation af rapporter om drivhusgasemissioner og rapporter om tonkilometer og akkreditering af verifikatorer i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 181 af 12.7.2012, s. 1).

65 Artikel 16 i direktiv 2003/87/EF.

Samlet overblik over »compliance«-runden for EU ETS fase II



Kompetent myndighed: Medlemsstaterne udpeger en eller flere (dvs. regionale) kompetente myndigheder, der er ansvarlige for implementeringen af EU ETS-direktivet.

Tilladelse og overvågningsplan: I overensstemmelse med ETS-direktivet og de retningslinjer for overvågning og rapportering, som Kommissionen har udstedt, godkender den kompetente myndighed driftslederens emissionstilladelse til driftsledernes anlæg, der omfatter en overvågningsplan, der beskriver de tekniske detaljer for anlægget, og hvordan emissionerne vil blive overvåget (ved anvendelse af beregninger og/eller målinger) og rapporteret.

Den årlige emissionsrapport og kontrolrapporten: På grundlag af overvågningen i årets løb forbereder driftslederne en årlig emissionsrapport, der kontrolleres af en uafhængig verifikator, som de har ansat. Verifikatoren kontrollerer den årlige emissionsrapport og udarbejder en kontrolrapport med en verifikationsudtalelse. Disse dokumenter sendes til den kompetente myndighed inden den 31. marts det følgende år. Verifikatoren udarbejder også en mere detaljeret intern kontrolrapport, der kan sendes til driftslederen og/eller den kompetente myndighed.

Returnering af kvoter: På grundlag af tallene i de kontrollerede årlige emissionsrapporter returnerer driftslederen det korrekte antal kvoter fra sin konto i registret inden den 30. april det følgende år.

Kilde: Revisionsrettens analyse, der bygger på retsgrundlaget, og retningslinjer for overvågning og rapportering.

Medlemsstaternes systemer til registrering og rapportering af emissioner i fase II i EU ETS var ikke tilstrækkeligt udviklet

46

Medlemsstaternes systemer til registrering og rapportering af emissioner omfattede:

- procedurer til sikring af, at anlæggenes emissioner blev kontrolleret korrekt
- procedurer til at sikre, at emissionsrapporterne fra anlæggene blev kontrolleret korrekt
- procedurer til at sikre kvaliteten af det arbejde, verifikatorerne udførte

- inspektioner af anlæggene foretaget af de kompetente myndigheder
- rapportering om implementeringen af EU ETS.

47

Eftersom EU ETS var etableret ved hjælp af et direktiv i medfør af afsnittet om miljø i traktaten, er dette politikområde stadig primært under medlemsstaternes kompetenceområde. De kan derfor gennemføre ordningen på forskellige måder, hvilket fremgår af **tekstboks 5**.

Medlemsstaternes implementeringsmodeller er forskellige

I Grækenland gennemføres EU ETS centralt. Den kompetente myndighed for EU ETS er kvotehandelskontoret i det græske generaldirektorat for miljø under ministeriet for miljø, energi og klimaændringer. Myndigheden er ansvarlig for de fleste elementer i den årlige gennemførelsesrunde og udsteder emissionstilladelser, godkender overvågningsplaner, indsamler de kontrollerede årlige emissionsrapporter og meddeler de kontrollerede emissionstal til den nationale registeradministrator. Myndigheden er også ansvarlig for at fastsætte bøder og sanktioner.

Italien anvender også en centraliseret metode. Et udvalg er ansvarligt for implementeringen af EU ETS og støttes af et teknisk sekretariat i miljøministeriet i Rom. I fase II var udvalget ansvarligt for at godkende EU ETS-tilladelser og overvågningsplaner, for rapporteringscyklussen og for at godkende verifikatorer.

Spanien har i vidt omfang decentraliseret gennemførelsen af EU ETS, hvor de relevante myndigheder i de selvstyrende regioner godkender tilladelser og overvågningsplaner og overvåger rapporteringscyklussen. Den centrale kompetente myndighed under miljøministeriet er ansvarlig for den overordnede koordinering af gennemførelsen af EU ETS i Spanien og fremmer harmonisering ved at udstede retningslinjer og ved at have nedsat et specifikt koordineringsudvalg.

I Tyskland, Frankrig og Polen var regionale og/eller lokale myndigheder normalt involveret i at udstede emissionstilladelser og godkende og kontrollere overvågningsplaner, mens den nationale kompetente myndighed generelt spillede en ledende rolle i emissionsrapporteringen og koordineringen af den overordnede gennemførelse af EU ETS.

Der var svagheder og forsinkelser i procedurerne for godkendelse af overvågningsplaner

48

Godkendelsen af anlæggenes overvågningsplaner er af stor vigtighed for udstedelsen af emissionstilladelser til anlæg og for at gøre det muligt at foretage en pålidelig fremtidig rapportering af emissionerne.

49

Retten konstaterede, at procedurerne for godkendelse af overvågningsplanerne var svage i de fleste af de reviderede medlemsstater, som det fremgår af **tekstboks 6**.

Tekstboks 6

Svagheder i procedurerne for godkendelse af overvågningsplaner

I Frankrig er der ingen harmoniseret metodologi på nationalt plan til at analysere, kontrollere og godkende overvågningsplanerne. Selv inden for samme region kan metoderne være forskellige afhængig af kontrolløren (miljøinspektøren). I Polen konstateredes det ved revisionen, at de kontroller, som de lokale myndigheder gennemførte af overvågningsplanerne, er begrænset til en skrivebordskontrol af grundlæggende elementer i planerne. Der gennemføres ikke mere detaljerede kontroller af anlæggene for at efterprøve pålideligheden af de fremlagte data og sikre, at overvågningsplanerne præcist gengiver forholdene på anlægget.

I Tyskland konstaterede Retten, at der under fase II i EU ETS var forskelle i de forskellige delstaters anvendelse af reglerne for definition af et anlæg. I praksis kunne et bestemt anlægsområde i en delstat modtage en enkelt tilladelse for hele området med alle anlæg, mens området i andre delstater kunne være opdelt i flere anlæg med hver sin tilladelse. Anlægsstørrelsen som defineret i tilladelsen kan have indflydelse på, om anlægget overskred tærsklen for deltagelse i EU ETS eller ej. Endvidere havde delstaterne under første halvdel af fase II forskellig tilgang til godkendelse af overvågningsplaner (eller koncepter, som de blev kaldt i Tyskland), hvor nogle af dem godkendte hele overvågningsplanen fra begyndelsen af fase II, mens andre kun godkendte afvigelser fra retningslinjerne for overvågning. En domsafgørelse⁶⁶ pålagde efterfølgende en harmonisering af godkendelsespraksis i erkendelse af, at det var vigtigt, at de relevante myndigheder godkendte en dækkende overvågningsplan for hele fase II, fordi det reducerede risikoen for fejlagtig rapportering om emissioner.

I Spanien, Italien og Grækenland var der forsinkelser på op til to år i oprettelsen og godkendelsen af overvågningsplaner for fase II efter vedtagelsen af retningslinjerne for overvågning og rapportering for fase II i juli 2007. Ifølge de kompetente myndigheder var tidsfristerne for korte til, at man kunne få de nye regler udmøntet i nationale retningslinjer eller bestemmelser og den nye overvågningsplan medtaget i emissionstilladelserne inden starten på rapporteringsperioden. I nogle tilfælde blev overvågningsplanerne først godkendt formelt i 2010.

66 Bundesverwaltungsgericht 7 C 10.09 af 18.2.2010.

Verifikatorernes rapportering af konstaterede forhold var ikke klar, og de kompetente myndigheder fulgte kun i begrænset omfang op herpå

50

EU ETS-direktivet giver medlemsstaterne det overordnede ansvar for at sikre, at emissionerne overvåges på anlægsniveau i overensstemmelse med de regler, der er fastsat i EU ETS-direktivet og retningslinjerne fra Kommissionen⁶⁷. De vigtigste trin vedrørende overvågning, rapportering og verifikation i den årlige »compliance«-runde for EU ETS fremgår af **tekstboks 4** ovenfor og var i fase II baseret på disse retningslinjer og principper. I denne forbindelse er kontrollen af de verificerede årlige emissionsrapporter modtaget fra driftslederne et centralt element i den kompetente myndigheds kontrol. På grundlag af gennemgangen af dokumentationen for 150 anlæg i syv udvalgte medlemsstater identificerede Retten mange forskelle i de metoder, der anvendes til at organisere sådanne kontroller og i deres effektivitetsniveau.

51

I fase II i EU ETS var der ingen standardmodel, der fastsatte, hvad en kontrolrapport skulle indeholde. Da der ikke findes nogen model eller mere specifikke retningslinjer for en sådan rapports udformning og indhold, blev der udviklet mange forskellige formater og metoder, der ikke altid gjorde det muligt at få et klart overblik over kontrolresultaterne og konklusionerne.

52

Retten konstaterede, at de beviser, der forelå hos den kompetente myndighed, med hensyn til korrekt gennemførelse af kontrol, undertiden var utilstrækkelige eller uklare⁶⁸. Der var f.eks. begrænsede beskrivelser af visse kontrolresultater, og der blev ikke foretaget opfølgning af tidligere års konstaterede forhold eller af resultater af afhjælpende foranstaltninger. I de fleste af de udvalgte medlemsstater kunne der ikke opnås bevis for, at de kompetente myndigheder havde truffet foranstaltninger, efter at de flere gange havde modtaget rapporter om de konstaterede forhold. Sådanne forhold, der blev konstateret gentagne gange, gik f.eks. ud på, at der ikke var brugt den nødvendige præcision i emissionsberegningerne, at målings- eller vægtningsanordningerne ikke var kalibreret med de påkrævede intervaller, eller at der ikke var brugt et laboratorium med den korrekte godkendelse. Retten fandt tilfælde i de fleste medlemsstater, hvor verifikatorernes konstateringer blev gentaget år efter år, uden at der forelå tilstrækkelige oplysninger om årsager, baggrund eller opfølgning. Retten identificerede imidlertid også mange tilfælde i de fleste medlemsstater, hvor verifikatorerne slet ikke rapporterede nogen konstateringer på trods af anlæggenes kompleksitet og størrelse, eller den relativt begrænsede erfaring med overvågning og rapportering af emissioner inden for rammerne af EU ETS. **Tekstboks 7** giver yderligere oplysninger om disse konstateringer.

67 Beslutning 2007/589/EF.

68 Retten konstaterede også, at ingen af de udvalgte medlemsstater benyttede sig af den mulighed, der var åbnet op for i retningslinjerne — for, at de kompetente myndigheder kunne evaluere verifikatorernes arbejde ved at få udleveret og gennemgå disses interne kontrolrapporter. Dette er forklaret mere uddybende i punkt 53-57.

Eksempler på manglerne konsekvens i rapporteringen af kontrolresultater

Tyskland anvender et højautomatiseret og standardiseret elektronisk system til forelæggelse af de verificerede årlige emissionsrapporter. Det gav et klart overblik over resultaterne af kontrolarbejdet og verificatorens faktiske mening om emissionstallene, men det gav ingen detaljerede oplysninger om den anvendte metodologi eller det arbejde, som verificatorerne udførte. Endvidere indeholdt formularerne ikke specifikke tekstfelter i verificatorernes del, hvor verificatorerne skulle fremsætte anbefalinger om forbedringer, eller hvor de kunne foretage specifik opfølgning af de konstaterede forhold og bemærkninger fra tidligere år.

I Frankrig modtog den kompetente myndighed en erklæring fra verificatorerne, der giver rimelig sikkerhed for den årlige emissionsrapport. I disse erklæringer fremsætter verificatorerne deres bemærkninger og noterer problemer med manglende overholdelse. Det konstateredes dog ved revisionen, at nogle verificatorer aldrig indberettede problemer i deres erklæringer, selv når der i de interne kontrolrapporter var konstateret forskellige forhold, og at indholdet af erklæringen var forskelligt afhængigt af verificatoren.

I henhold til italiensk lovgivning skal verificatorerne anvende en bestemt rapporteringsmodel. På den måde bliver rapporterne i høj grad standardiserede i rapporteringskæden. Retten konstaterede dog, at verificatorerne i de fleste tilfælde ikke indberettede forhold. I Det Forenede Kongerige derimod indberettede verificatorerne konstaterede forhold i de fleste tilfælde.

I ét tilfælde i Italien indberettede en verificator mange konstaterede forhold de første tre år. Det fremgik ikke af dokumentationen, hvordan og om alle konstaterede problemer var blevet løst, eller om den kompetente myndighed havde grebet ind. For rapporteringsåret 2010 indgik driftslederen imidlertid en aftale med en ny verificator, der ikke indberettede nogen konstaterede forhold det år.

I Polen anvender den kompetente myndighed en elektronisk database til at krydstjekke de rapporterede emissioner, men følger ikke op på de konstateringer, der er rapporteret i verificatorernes udtalelse, hvis der overhovedet er rapporteret nogen.

Kvaliteten af verifikatorernes arbejde blev ikke kontrolleret tilstrækkeligt

53

I EU ETS-direktivet og de dertil hørende retningslinjer for overvågning og rapportering i fase II blev der ikke indført klare krav til akkreditering af uafhængige verifikatorer eller kvalitetskontrol af det arbejde, som verifikatorerne har udført. Direktivet fastsatte mindstekrav til verifikatorernes kompetence, og retningslinjerne for overvågning og rapportering indeholdt definitioner af »verifikator« og »akkreditering« og fastsatte, at medlemsstaterne skal følge de relevante retningslinjer, der er udstedt af Den Europæiske Organisation for Akkreditering⁶⁹. Retningslinjerne gav også mulighed for, at de kompetente myndigheder og akkrediteringsorganer kunne evaluere verifikatorernes interne rapporter⁷⁰. Medlemsstaterne havde vide skønsbeføjelser på disse områder, hvilket ikke var gunstigt for den faktiske implementering af retningslinjerne. Der blev derfor ikke stillet samme krav til driftslederne i hele EU, og den sikkerhed, der blev opnået gennem verifikationsaktiviteter, var begrænset.

54

Alle de medlemsstater, der blev udtaget til revision, anvendte en form for akkreditering eller godkendelse af verifikatorer med henblik på at oprette en pool af godkendte verifikatorer, som driftslederne kunne indgå aftale med. I Italien blev verifikatorerne godkendt af den nationale kompetente myndighed. Den udfærdigede en liste over 23 godkendte verifikatorer for EU ETS i Italien, men foretog ikke nogen regelmæssig kvalitetsvurdering eller overvågning af deres arbejde. Denne model bruges ikke i fase III. I andre reviderede medlemsstater blev akkrediteringen eller godkendelsen udstedt af et eksisterende akkrediterings- eller anerkendelsesorgan.

55

Retten konstaterede, at de kompetente myndigheder i de udvalgte medlemsstater i høj grad var afhængige af det arbejde, som verifikatorerne udførte, for at få sikkerhed med hensyn til de årlige emissionsrapporter. Ingen af medlemsstaternes kompetente myndigheder udførte imidlertid specifikke kontroller af kvaliteten og substansen af verifikationsrapporterne og de dertil knyttede dokumenter, da de anså det for at høre under akkrediteringsorganernes ansvarsområde. Tilsvarende benyttede ingen af de udvalgte medlemsstater sig af muligheden for at anmode om verifikatorernes interne verifikationsrapporter⁷¹ og bruge disse til at evaluere deres arbejde, som retningslinjerne havde åbnet op for.

56

Endvidere manglede der i tre (Tyskland, Polen og Det Forenede Kongerige) af de fem besøgte medlemsstater, hvor verifikatorerne blev akkrediteret af et uafhængigt organ, koordinering eller regelmæssig udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder og akkrediteringsorganerne vedrørende verifikationsrapporternes fuldstændighed og kvalitet, og den sikkerhed, der kunne udledes af disse. Retten konstaterer, at kun de kompetente myndigheder havde direkte og fuldstændig adgang til de verificerede årlige emissionsrapporter, der blev forelagt for dem. Retten vurderer, at ovennævnte konstaterede forhold til dels skyldes manglende bestemmelser om akkreditering og verifikationsaktiviteter (af god kvalitet) i EU ETS, og at de kompetente myndigheder ikke var forpligtet til at gennemgå det arbejde, som verifikatorerne havde udført i fase II af EU ETS.

69 Den Europæiske Organisation for Akkreditering eller <http://www.european-accreditation.org/home> EA er en forening for nationale akkrediteringsorganer i Europa, der er officielt anerkendt af deres nationale regeringer til at vurdere og verificere — i forhold til internationale normer — organisationer, der gennemfører evalueringstjenester som f.eks. attestering, verifikation, inspektion, afprøvning og kalibrering (også kaldet overensstemmelsesvurderingsopgaver) (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Kommissionens beslutning 2007/589/EF, del 10.4.2 (d), jf. **tekstboks 4**.

71 Jf. **tekstboks 4** for flere baggrundsoplysninger.

Bemærkninger

57

Dertil kom, at der ikke var nogen gældende rotationspolitik i nogen af medlemsstaterne, der kunne styrke verifikatorernes uafhængighed og upartiskhed. I Frankrig og Polen identificerede Retten tilfælde, hvor verifikatorerne ikke alene var involveret i verifikationen af emissionsrapporterne, men også i udviklingen af overvågningsplanen for samme anlæg eller andre dermed forbundne aktiviteter (f.eks. inspektion af anlæg for den kompetente myndighed), hvilket kunne føre til en interessekonflikt.

Kontrollen af anlæg på stedet var meget begrænset

58

EU ETS-direktivet og retningslinjerne for overvågning og rapportering fastlægger ikke, hvilke kontroller de kompetente myndigheder skal gennemføre på anlæggene. Der var navnlig ikke krav om, at de kompetente myndigheder skulle gennemføre inspektioner på stedet for at vurdere implementeringen af overvågningsplanen eller pålideligheden af de verificerede emissionsrapporter.

59

Med undtagelse af Det Forenede Kongerige konstaterede Retten i de besøgte medlemsstater, at de kompetente myndigheder ikke foretog kontrol på stedet inden for rammerne af EU ETS. Offentlige organer aflagde ofte andre typer af besøg på anlæggene, f.eks. inden for rammerne af IPPC-godkendelse⁷² eller affalds- og miljølovgivning, hvilket blev prioriteret højere (f.eks. Tyskland, Frankrig og Polen), men hvor der ikke specifikt blev set på forholdene vedrørende EU ETS. I Tyskland og Spanien identificerede Retten nogle tilfælde, hvor de regionale kompetente myndigheder ledsagede verifikatorer på stedet på ad hoc-basis.

60

Ingen af de udvalgte medlemsstater kunne udlevere centraliserede statistikker over EU ETS-inspektioner, bortset fra i Det Forenede Kongerige, hvor antallet af besøg gradvist faldt⁷³ ved afslutningen af fase II.

Der var mangler i medlemsstaternes rapportering af gennemførelsen af EU ETS

61

Medlemsstaterne har en årlig rapporteringsforpligtelse i medfør af artikel 21 i EU ETS-direktivet. Deres årsrapporter om vigtige aspekter ved direktivets anvendelse skal forelægges for Kommissionen. Ud over den obligatoriske årlige rapportering er det Rettens opfattelse, at medlemsstaterne bør underrette den brede offentlighed om den nationale implementering af EU ETS og resultaterne heraf.

62

Retten konstaterede, at Italien ikke havde udfærdiget og forelagt rapporter for 2010, 2011 og 2012 for Kommissionen som fastsat i artikel 21, for, og at Frankrig kun udfærdigede en rapport for 2012, efter at Kommissionen havde anmodet derom.

72 Integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (frem til 2013) baseret på Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT L 24 af 29.1.2008, s. 8), ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (EUT L 334 af 17.12.2010, s. 17).

73 I Det Forenede Kongerige gik procentsatsen af inspektioner ned fra ca. 5 % i begyndelsen af fase II i 2008 til ca. 1 % ved udgangen af fase II i 2012.

Bemærkninger

63

Med hensyn til andre former for rapportering, der har til formål at informere offentligheden om den nationale implementering af EU ETS, udfærdigede Tyskland og Spanien udførlige årsrapporter om EU ETS, herunder tendens- og sektoranalyser af emissioner og data vedrørende overholdelse. Grækenland, Frankrig og Italien leverede til gengæld kun begrænset specifik offentlig rapportering om den nationale gennemførelse og resultaterne af EU ETS. Det Forenede Kongerige udfærdigede kun én årlig national rapport om EU ETS frem til 2010.

Der var mangler ved Kommissionens retningslinjer og overvågning af medlemsstaternes implementering i fase II af EU ETS

64

For fase II omfattede Kommissionens ansvarsområder⁷⁴ blandt andet en vurdering af medlemsstaternes tildelingsregler fastsat i de nationale tildelingsplaner, retningslinjer til medlemsstaterne og overvågning af gennemførelsen af politikken. Formålet med Kommissionens opgaver er navnlig at sikre, at EU ETS fungerer korrekt som et system, der dækker hele Europa, at der undgås konkurrenceforvridning, og at andre problemer med manglende harmonisering ikke influerer negativt på den måde, hvorpå EU ETS effektivt fungerer som et markedsbaseret redskab med henblik på at opnå emissionsreduktioner på den mest omkostningseffektive måde. Interessenternes tiltro til, at EU ETS fungerer ordentligt, ville blive styrket, hvis der regelmæssigt blev udsendt detaljerede og relevante oplysninger om systemets generelle gennemførelse og funktion, navnlig når det gennemføres decentralt.

Kommissionens vurdering af de nationale tildelingsplaner i fase II var ikke gennemsigtig

65

For fase I og II i EU ETS udarbejdede medlemsstaterne nationale tildelingsplaner med den samlede kvotemængde, som de havde til hensigt at tildele driftslederne. Kommissionen udarbejdede særlige retningslinjer herfor⁷⁵. Retningslinjerne omfattede beskrivelser af de vigtigste kriterier for emissionstendenser, f.eks. BNP-vækst og kulstofintensitet, og måder, til vurdering af medlemsstaters reduktionspotentiale kan vurderes. På grundlag af reduktionspotentialet og emissionerne for et passende basisår kunne der beregnes et vejledende loft.

66

Efter at have godkendt de første ti nationale tildelingsplaner under fase II udsendte Kommissionen i 2006 en meddelelse⁷⁶, hvori den forklarede, at den brugte den metode, der blev præsenteret i dokumentet »European Energy and Transport Trends to 2030 — up date 2005«⁷⁷, som grundlag for de tal for kulstofintensitet og økonomisk vækst, der var nødvendige for at kunne beregne emissionslofter. Resultaterne af denne rapport blev beregnet med PRIMES-modellen⁷⁸, der var udviklet af universitetet i Athen. Denne vurderingsmetode var dog ikke meddelt medlemsstaterne i forvejen (dvs. i retningslinjerne for de nationale tildelingsplaner).

74 EU ETS-direktivets artikel 9, 14, 19, 20, 21 og 30.

75 KOM(2005) 703 final af 22.12.2005.

76 KOM(2006) 725 final af 29.11.2006.

77 Udarbejdet af Kommissionens GD for Transport og Energi, på grundlag af PRIMES-modellen.

78 European Energy and Transport Trends to 2030 — update 2005, udarbejdet af instituttet for kommunikation og computersystemer på det nationale tekniske universitet i Athen (ICCS-NTUA), Grækenland for Kommissionen. PRIMES-modellen er en model til generelle formål. Den er udformet til fremskrivninger, scenarieopbygning og politiske konsekvensanalyser. Modellen ser på energieferspørgsel og leveringsteknologier og forureningsbekæmpelsesteknologier. Systemet afspejler hensyn til markedsøkonomien, industristrukturen energi-/miljøpolitikker og regulering, der er udformet til at påvirke markedsadfærden for energisystemaktører (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf).

Bemærkninger

67

Retten konstaterede, at Kommissionen ikke havde været gennemsigtig i sin beslutning om at bruge PRIMES-modellen som grundlag for beregningen af lofter i fase II og 2005 som basisår for disse beregninger, eftersom medlemsstaterne havde sat sig for at udarbejde deres nationale tildelingsplaner efter de disponible retningslinjer for tildelingsplaner, hvor PRIMES-modellen ikke var nævnt. Dette var en meget ineffektiv fremgangsmåde for medlemsstaterne, der var nødt til at omskrive deres nationale tildelingsplaner med de nye kriterier, og betød manglende gennemsigtighed i forbedringen og vurderingen af de nationale tildelingsplaner under fase II.

68

For at undersøge, om de nationale tildelingsplaner i fase II var blevet vurderet konsekvent, retfærdigt og med samme detaljeringsgrad, bad Retten endvidere Kommissionen om at udlevere interne dokumenter og arbejdsdokumenter vedrørende vurderingen af de nationale tildelingsplaner i fase II.

69

Da den periode, hvor disse dokumenter skulle opbevares, var udløbet, kunne Kommissionens tjenestegrene kun levere modellen for de tjeklister, den brugte, og de udfyldte tjeklister for to medlemsstater. De kunne ikke forelægge udfyldte tjeklister for de øvrige medlemsstater. Da der ikke fandtes dokumentation, var Retten ikke i stand til at drage en konklusion med hensyn til, om Kommissionens arbejde med at vurdere de nationale tildelingsplaner var gennemført med samme detaljeringsgrad og fuldstændighed for alle udvalgte medlemsstater.

Kommissionen offentliggjorde ikke de årlige gennemførelsesrapporter som fastsat i EU ETS-direktivet

70

I medfør af artikel 21 i EU ETS-direktivet skal medlemsstaterne forelægge en årsrapport for Kommissionen om anvendelsen af direktivet (jf. punkt 61 og 62). På grundlag af de rapporter, som medlemsstaterne skal forelægge hvert år, offentliggør Kommissionen en konsolideret årsrapport om anvendelsen af EU ETS-direktivet senest tre måneder efter modtagelsen af rapporterne fra medlemsstaterne. For at kunne offentliggøre en sådan rapport bør Kommissionen overvåge, at medlemsstaterne afleverer deres rapporter, der bruges som input i den konsoliderede rapport, til tiden, og den bør udvikle metoder til at konsolidere og udnytte de oplysninger, der er modtaget i disse rapporter.

71

Retten konstaterede, at Kommissionen ikke offentliggjorde den årlige rapport om anvendelsen i fase II i EU ETS. Det betyder, at Kommissionen i fase II ikke har forelagt fuldstændige oplysninger om, hvor langt medlemsstaterne var nået med gennemførelsen af EU ETS.

Bemærkninger

72

Retten konstaterede endvidere, at Kommissionens tjenestegrene ikke på en passende måde overvågede, at samtlige medlemsstater afleverede de årlige rapporter om anvendelsen rettidigt eller førte en konsolideret fortegnelse over de modtagne oplysninger. Kommissionen udnyttede ikke systematisk denne informationskilde med henblik på gennemførelsen af EU ETS.

Kommissionens overvågning af medlemsstaternes gennemførelse af EU ETS var begrænset

73

Det er absolut nødvendigt, at medlemsstaterne harmoniserer gennemførelsen af emissionshandelssystemet, for bedre at kunne udnytte emissionshandelens fordele og for at undgå skævvridning af det indre marked⁷⁹. EU ETS finansieres og gennemføres i høj grad af medlemsstaterne, der handler ud fra de rammer, der er fastsat i direktivet, og Retten erkender, at Kommissionens redskaber til at håndhæve harmonisering er begrænsede. Ikke desto mindre omfattede direktivet for fase II i EU ETS en række specifikke ansvarsområder for Kommissionen med hensyn til retningslinjer, overvågning og gennemførelse. Kommissionen bør foretage en passende overvågning af medlemsstaternes gennemførelse for at finde ud af, på hvilke områder det er nødvendigt med mere harmonisering.

74

Retten konstaterede, at på områder, hvor Kommissionen aktivt søgte harmonisering, f.eks. gennem vedtagelse af retningslinjer⁸⁰, er der i et vist omfang opnået resultater. Men når Kommissionen ikke havde vedtaget detaljerede retningslinjer, var centrale aspekter ved gennemførelsen ikke harmoniseret, f.eks. åbning af konti (jf. punkt 32-36), transaktionsanalyse (jf. punkt 37-38), verifikation og akkreditering (jf. punkt 50-57), kontrolrammer og sanktionsordninger (jf. punkt 80-85).

75

Som følge af medlemsstaternes forskellige gennemførelsesmetoder kan driftsledere og andre markedsdeltagere i de forskellige medlemsstater komme til at stå over for at skulle opfylde forskellige krav og regler (f.eks. vedrørende kvoternes juridiske status, anvendelsen af sanktioner og overvågnings- og verifikationsordningen) ud over de regler, der er specifikt fastsat i EU-retsregler eller retningslinjer.

79 8. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT L 140 af 5.6.2009, s. 63).

80 F.eks. retningslinjerne for overvågning og rapportering for fase I og II.

Bemærkninger

76

Gennemførelse af stedlige inspektioner er en måde til at få indsigt i harmoniseringsniveauet mellem medlemsstaterne og håndhæve gennemførelsen af harmoniserede praksis. Retten erkender, at Kommissionen ikke har noget klart mandat til at udføre inspektioner på medlemsstatsniveau, men konstaterede, at der heller ikke er noget bevis for, at Kommissionen behørigt har overvåget og vurderet risiciene (f.eks. for konkurrenceforvridning) eller den potentielle effekt af forskellig gennemførelsespraksis på EU ETS' effektive funktion og integritet. Selv om manglende harmonisering eventuelt kan anses for at være en konsekvens af, at EU ETS gennemføres på grundlag af et direktiv, er Retten af den opfattelse, at Kommissionens overvågning af harmoniseringsniveauet for gennemførelsen i medlemsstaterne var begrænset i fase II i EU ETS.

Den af Kommissionen foranstaltede udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder om gennemførelsen af EU ETS blev hæmmet af lav deltagelse

77

Ifølge EU ETS-direktivet skal Kommissionen foranstalte udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder om forhold i forbindelse med tildeling, anvendelse af ERU'er⁸¹ og CER'er i fællesskabsordningen, drift af registre, overvågning, rapportering, verifikation og overholdelse af dette direktiv.

78

I 2009 blev der etableret et Compliance Forum for at skabe en platform, hvor medlemsstaternes kompetente myndigheder kunne udveksle oplysninger om deres gennemførelse af EU ETS. Målene for Compliance Forum er blandt andet: at få processerne i EU ETS' »compliance«-kæde til at fungere ordentligt, at bistå medlemsstaterne i gennemførelsen af EU ETS overensstemmelseskrav og -processer, og at fremme tæt og effektivt samarbejde mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne. Compliance Forum var en af de vigtigste mekanismer, som Kommissionen anvendte til at sikre den faktiske udveksling af EU ETS-oplysninger, hvilket er af afgørende betydning for at udveksle bedste praksis og forbedre forvaltningen af EU ETS.

79

I fase II i EU ETS omfattede Compliance Forum fire taskforcer. Oplysninger drøftet og udviklet i Compliance Forum blev delt via en webbaseret facilitet, der var disponibel for alle kompetente myndigheder. På grundlag af referatet fra møder i disse taskforcer og interview med de kompetente myndigheder konstaterede Retten, at medlemsstaternes deltagelse — på trods af den vigtige rolle, Compliance Forum spiller — var lav (med et gennemsnit på under seks kompetente myndigheder pr. møde), og at kun et meget begrænset antal kompetente myndigheder (for det meste de samme) deltog regelmæssigt i taskforce-møderne. Der var derfor begrænset mulighed for at udveksle oplysninger mellem de kompetente myndigheder, hvilket er et vigtigt element med henblik på opfyldelse af målene for EU ETS.

81 ERU er emissionsreduktionsenheder, der er genereret fra fælles gennemførelsesprojekter for at reducere emissioner, CER er certificerede emissionsreduktioner, der kommer fra projekter under mekanismen for bæredygtig udvikling.

Bemærkninger

Der blev konstateret visse svagheder ved den nationale implementering af EU ETS' sanktionsordning og praksis for returnering af internationale projektkreditter

80

I overensstemmelse med EU ETS-direktivet fastsætter og implementerer medlemsstaterne nationale regler om sanktioner ved overtrædelse af EU ETS-lovgivningen. EU ETS-direktivet giver også mulighed for en specifik bøde for kvoteoverskridelse for hele EU, uden at dette berører de supplerende bøder, som medlemsstaterne kan fastsætte. Denne bøde andrager 100 euro for hvert ton CO₂e, som driftslederen ikke har returneret kvoter for. Da bøden er meget højere end markedsprisen for kvoter, fungerer den som et effektivt incitament for anlæggene til at overholde loftet og returnere et tilstrækkeligt antal kvoter. Retten konstaterer, at med hensyn til den forpligtelse, som anlæg i hele EU har til at returnere det krævede antal kvoter som modregning af verificerede udledninger ved fristen for returnering af kvoter i april hvert år, har EU ETS en meget høj opfyldelsesgrad (99 % i henhold til de offentligt tilgængelige oplysninger fra EULT). Kommissionen kan ikke håndhæve bøder; det er medlemsstaternes prærogativ.

De mange forskelle i medlemsstaternes sanktionsbestemmelser kan potentielt begrænse de lige vilkår for driftslederne

81

Retten konstaterede, at medlemsstaterne i deres respektive nationale lovgivninger havde fastlagt forskellige typer af overtrædelser, der kunne identificeres og efterfølgende sanktioneres ved hjælp af bøder og andre foranstaltninger (f.eks. tilbagekaldelse eller midlertidig suspension af en tilladelse) ud over den bøde på 100 euro, der er fastsat i direktivet. **Tabellen** indeholder en ikke udtømmende liste over nationale overtrædelser og den dertilhørende straf i nogle af de reviderede medlemsstater.

82

De former for overtrædelser, der kan medføre en bøde, og de dermed forbundne bødebæløb eller sanktioner er vidt forskellige i de forskellige medlemsstater. Retten er af den opfattelse, at disse ikke harmoniserede praksis kan indvirke på deltagernes lige vilkår.

Ikke udtømmende liste over nationale overtrædelser og de dermed forbundne bøder i nogle af de reviderede medlemsstater

Medlemsstat	Overtrædelser (ikke udtømmende)	Bøder i euro (pund for Det Forenede Kongerige) Min.-Maks.		Fængsel (måned) Min.-Maks.
Tyskland	Operation uden tilladelse Undladelse af at meddele ændringer af anlægget Andet (5)	5-50 000		Tal foreligger ikke
Spanien	Operation uden tilladelse Manglende overholdelse af forpligtelsen til at meddele enhver ændring i anlæggets art, drift eller størrelse, der ville kunne have en væsentlig indvirkning på emissionerne, eller som ville kræve ændringer i overvågningen Manglende forelæggelse af en årlig verificeret emissionsrapport Forsættlig tilbageholdelse eller ændring af oplysninger i ansøgningen om kvoter Nægtelse af adgang til anlægget for verifikatoren	50 001-2 000 000		Tal foreligger ikke
	Manglende overholdelse af forpligtelsen til at meddele ændringer mht. driftslederens identitet eller bopæl	10 001-50 000		Tal foreligger ikke
Frankrig	Operation uden tilladelse	0-150 000		0-24
	Manglende overholdelse af forpligtelserne til overvågning og rapportering Undladelse af at meddele ændringer af anlægget	0-75 000		0-6
Italien (2010)	Operation uden tilladelse	25 000-250 000		Tal foreligger ikke
	Ingen opgivelse af historiske data Ingen angivelse af lukning	2 500-25 000 1 000-100 000		
Det Forenede Kongerige	Operation uden tilladelse Manglende overholdelse af forpligtelserne til overvågning og rapportering Undladelse af at meddele ændringer i anlægget Forskellige andre overtrædelser, herunder brug af falske eller misvisende oplysninger	0	Summarisk domfældelse 5 000 og tiltalerejsning	0-24

Kilde: Oplysninger fra de relevante medlemsstaters artikel 21-rapporter om fase II.

Der manglede konsoliderede oplysninger om medlemsstaternes anvendelse af sanktioner

83

I de fleste af de reviderede medlemsstater, med undtagelse af Tyskland og Det Forenede Kongerige, manglede der opdaterede oplysninger om, hvor langt man var nået med gennemførelsen, eller om resultaterne af sanktioner på EU-plan og yderligere nationale sanktioner. Oplysningerne om antallet af sanktionsprocedurer, der var indledt under fase II, og som var gennemført med succes (dvs. hvor betaling var bekræftet), er ufuldstændige. Retten bemærkede, at medlemsstaterne ofte stødte på begrænsninger i deres eget retlige og administrative miljø med hensyn til en vellykket implementering af EU ETS-bøder. De kompetente myndigheder havde enten ikke beføjelser til at fastsætte sanktioner selv (f.eks. i Italien) eller var nødt til at vente på resultatet af langtrukne domstolsprocedurer og appelsager (f.eks. i Tyskland). Dette kan have afskrækket de kompetente myndigheder fra at anvende nye sanktionsprocedurer. Endvidere styrker manglen på omfattende rapportering om implementeringen af sanktioner ikke det afskrækkende element i et sådan system.

84

Retten fandt endvidere, at Kommissionen med henblik på overvågningen af gennemførelsen af EU ETS ikke har et overblik over de nationale bøder, der pålægges specifikt i forbindelse med EU ETS, og ikke indsamler statistikker om anvendelsen af bøder i hele EU.

85

Generelt kunne Retten ikke vurdere medlemsstaternes anvendelse af sanktionsprocedurerne, fordi der manglede konsoliderede oplysninger på medlemsstatsniveau og på EU-niveau.

Specifikke problemer med returneringen af internationale projektkreditter

86

De procentvise grænser for brug eller returnering af internationale projektkreditter fra fælles gennemførelse (JI — ERU) og mekanismen for bæredygtig udvikling (CDM — CER) (jf. **bilaget del 1** for yderligere baggrundsoplysninger) var forskellige i de forskellige medlemsstater, men var fastsat i de nationale tildelingsplaner for fase II. Hvis de nationale kompetente myndigheder giver enkelte driftsledere tilladelse til at overskride grænsen for returnering af internationale kreditter for deres anlæg, kan dette potentielt indvirke på de lige vilkår for driftsledere. I 6 %⁸² af de 150 sager, som Retten undersøgte, blev de nationale procentgrænser for returnering af internationale projektkreditter overskredet af driftslederne. **Tekstboks 8** giver yderligere oplysninger om disse sager.

82 Frankrig (fem tilfælde), Grækenland (tre tilfælde) og Det Forenede Kongerige (ét tilfælde). Det var finansielt interessant for driftslederne at returnere Kyoto-protokol-projektkreditter i stedet for EU-kvoter, navnlig ved udgangen af fase II, hvor de var meget billigere end EU-kvoterne. Brugen af disse projektkreditter til overholdelse af EU ETS blev begrænset i fase III. Derfor øgedes driftsledernes brug heraf eksponentielt hen imod udgangen af fase II — jf. **figuren i bilaget**.

Returnering af overskud af internationale kreditter

I fase II var grænsen for returnering af internationale projektkreditter udtrykt som en procentdel af et anlægs samlede kvote.

I Frankrig afspejlede EUTL ikke en øget kvotetildeling som følge af produktionsstigninger for fem af de 20 undersøgte anlæg i årene 2008-2010. Med den forhøjede tildeling er det absolutte beløb af internationale kreditter, der kan returneres, også steget. Driftslederen benyttede denne lejlighed til at returnere flere internationale kreditter. Men da medlemsstaten undlod at underrette Kommissionen om denne produktionsstigning og efterfølgende tildelinger fra den nationale reserve for nytilkomne, overskred de returnerede internationale kreditter, der var baseret på EUTL-data, efter Rettens beregninger 13,5 %, hvilket var grænsen i Frankrig.

I Det Forenede Kongerige konstaterede Retten et tilfælde, hvor grænsen for returnering af internationale projektkreditter var overskredet. Når en driftsleder lukkede et af sine anlæg (som allerede havde fået tildelt en kvote), fik driftslederen myndighedernes tilladelse til at beholde alle de tildelte kvoter for det lukkede anlæg og overføre kvoterne med den dertilhørende projektkreditgrænse (dvs. 8 %) til et andet af sine anlæg. Retten beregnede, at det anlæg, der havde modtaget de overførte kvoter, returnerede mere end de tilladte 8 % af dets tildelte kvoter i projektkreditter. Retten konstaterede, at driftslederen kun delvist havde opretholdt kapaciteten af det lukkede anlæg og overført den til det tilbageværende anlæg. Eftersom driftslederen fik tilladelse til at returnere projektkreditter for alle de tildelte kvoter, var grænsen overskredet. Retten konstaterede, at denne praksis kunne give anledning til forskelsbehandling af driftsledere inden for samme sektor.

87

EU ETS er hjørnестenen i EU's klimapolitik og nævnes ofte andre steder i verden som referencemodellen for en nyskabende politik vedrørende klimaændringer og emissionshandelsordninger. Denne innovative ordning, der blev indført i 2005, og som er blevet forbedret hen ad vejen, er nu i sin tredje gennemførelsesfase. På europæisk plan er målet for EU ETS som en markedsbaseret mekanisme ikke alene at nedbringe emissioner i overensstemmelse med loftet, men også at etablere en prissætningsmekanisme for kulstof. En højere pris skaber større incitament til at investere i lavemissionsteknologier⁸³. For at EU ETS kan fungere efter hensigten, er det også nødvendigt, at systemets integritet er sikret, og at ordningen gennemføres korrekt. Tidligere hændelser, herunder påståede kvotetyverier og momskar-ruselsvig, understreger behovet for agtpågivenhed yderligere.

88

Revisorerne vurderede derfor, om EU ETS blev forvaltet hensigtsmæssigt, ved at undersøge, om de rammer, der er udviklet til at beskytte EU ETS' integritet, er tilstrækkeligt robuste til, at EU ETS kan fungere korrekt, og om EU ETS blev gennemført korrekt i fase II.

89

Generelt konkluderede Retten, at Kommissionens og medlemsstaternes forvaltning af EU ETS-ordningen ikke var hensigtsmæssig i alle henseender. Forvaltningen blev hæmmet af visse problemer med soliditeten af de rammer, der skulle beskytte ordningens integritet, og af væsentlige svagheder i gennemførelsen af fase II i EU ETS.

90

Selv om der er sket væsentlige forbedringer i rammerne for beskyttelse af markedsintegriteten (punkt 14-17), navnlig fordi det meste af spotmarkedet for kvoter er blevet medtaget under MiFID- og MAD-ordningerne, er der stadig en række svagheder, der bør afhjælpes for at gøre rammerne tilstrækkeligt robuste, for at fremme investortillid og fremme EU ETS som et værktøj for miljøpolitik.

91

Ved revisionen konstateredes det, at der stadig er problemer med reguleringen og overvågningen af emissionsmarkedet med hensyn til tvungne handlende, bilateral OCT spothandel og mindre markedsdeltagere (punkt 18-21), selv om emissionskvoter kvalificeres som finansielle instrumenter. Registret blev centraliseret i 2012, men der er ingen overvågning af emissionsmarkedet på EU-plan, og procedureerne for samarbejde med inddragelse af nationale finansielle kontrolorganer og Kommissionen er ikke tilstrækkeligt klare (punkt 22-24). Der er derfor risiko for, at markedsforvridninger eller anomalier med potentielt alvorlige virkninger ikke styres ordentligt.

83 European Commission Climate Action, »The EU Emissions Trading System (EU ETS)« factsheet, som findes på http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

Anbefaling 1

Kommissionen bør løse de udestående spørgsmål med reguleringen og overvågningen af emissionsmarkedet for at forbedre markedintegriteten yderligere. Kommissionen bør:

- a) Inden for rammerne af den fremtidige gennemgang af MiDIF- og MAR-lovgivningen analysere de potentielle risici, der er forbundet med lovgivningsmæssige undtagelser for tvungne handlende og mindre deltagere på emissionsmarkedet, for at afgøre, hvilke foranstaltninger der bør træffes for at afhjælpe dem
- b) sikre, at der sker en passende overvågning af emissionsmarkedet på EU-niveau under hensyntagen til udviklingen i EU's regulering af de finansielle markeder (f.eks. MiFID og MAR) vedrørende kvotemarkedet
- c) styrke mekanismerne for det lovgivningsmæssige samarbejde for at sikre et forbedret markedstilsyn.

92

Retten mener, at det ville være godt for EU ETS-markedets funktion, hvis den juridiske definition af emissionskvoter var klarere (punkt 1-27). For at sikre emissionsmarkedets likviditet er det nødvendigt med tillid, navnlig fra investeringsmæglere, der ikke er forpligtede til fortsat at deltage på dette marked. Mere klarhed med hensyn til skabelse og beskyttelse af sikkerhedsrettigheder i kvoter kan også bidrage til, at markedet fungerer bedre (punkt 28).

Anbefaling 2

Kvoterne bør have en klarere juridisk status for at bidrage til stabilitet og tillid.

I den forbindelse bør Kommissionen analysere fordelene ved at behandle kvoter som ejendomsrettigheder i hele EU og overveje, hvordan den kan tilbyde en hurtig registreringsmekanisme for sikkerhedsstillelse.

93

EU-registret er et centralt redskab til behandling og offentliggørelse af grundlæggende EU ETS-data og til sikring af EU ETS-markedets integritet. På grund af de store finansielle beløb, der er involveret, og den brede kreds af deltagere, har det en højriskoprofil (punkt 29-31). For at markedet kan sikres på EU-niveau og i lyset af de tidligere sikkerhedshændelser, der har påvirket markedet, er der behov for en harmoniseret tilgang til risikoforvaltningsprocedurer. Registrets sikkerhed er blevet væsentligt forbedret i fase II af EU ETS (punkt 32). Procedurene i de fleste af de reviderede medlemsstater med hensyn til at kontrollere åbningen af EU ETS-konti, overvåge transaktioner og samarbejde med tilsynsmyndighederne er dog ikke tilstrækkeligt robuste (punkt 33-38). Da Kommissionen heller ikke i tilstrækkelig grad kan overvåge transaktionerne på grund af databeskyttelseshensyn, udgør dette et væsentligt hul med hensyn til overvågningen. I Kommissionen har udviklingen og driften af registret været et komplekst projekt, der blev hæmmet af problemer med den interne koordinering og ressourcemæssige begrænsninger (punkt 39-41).

Anbefaling 3

Visse aspekter af systemerne til behandling af grundlæggende EU ETS-oplysninger (EU-registret og relaterede procedurer) bør forbedres yderligere:

Kommissionen bør:

- a) overveje, hvordan der kan udvikles og koordineres effektiv overvågning af grænseoverskridende transaktioner på EU-plan for at afbøde risiciene for misbrug og svigagtige aktiviteter
- b) identificere passende foranstaltninger til at styrke kontrolrammen og fremme medlemsstaternes bedste praksis i forbindelse med åbning af konti for i højere grad at afhjælpe risiciene med hensyn til sikkerhed og integritet og sikre, at disse gennemføres i hele EU
- c) etablere en passende struktur for IT- og virksomhedsområdet i de relevante tjenester i Kommissionen og sikre, at registersystemet fungerer godt

Medlemsstaterne bør:

- d) gennemføre de kontroller, der er anført under anbefaling 3 (b) og
- e) forbedre samarbejdet mellem de myndigheder, der er ansvarlige for EU-registret, og andre kompetente myndigheder, navnlig de finansielle efterretningsenheder og retshåndhævelsesorganerne.

94

Retten konkluderer, at væsentlige svagheder indvirkede på gennemførelsen af EU ETS fase II. Medlemsstaterne valgte at gennemføre EU ETS-direktivet på forskellige måder (jf. punkt 47). Der var svagheder i medlemsstaternes gennemførelse af kontrolrammen. Systemerne for overvågning, rapportering og verifikation af emissioner var ikke tilstrækkeligt harmoniserede, og de blev heller ikke implementeret effektivt (punkt 48-60). Navnlig kontrollerede de kompetente myndigheder ikke tilstrækkeligt verifikatorernes arbejde, og de gennemførte begrænset kontrol på stedet på installationsniveau. Nogle medlemsstater leverede heller ikke alle de krævede rapporter om driften af EU ETS (punkt 61-63).

Konklusioner og anbefalinger

Anbefaling 4

De svagheder, Retten identificerede ved revisionen af medlemsstaternes implementering af kontrolrammen i fase II, bør afhjælpes i forbindelse med gennemførelsen af den ændrede ramme for fase III.

Kommissionen bør:

- a) overveje, om det er nødvendigt at foretage yderligere ændringer i overvågnings- og rapporteringsrammen for at styrke overvågningen, rapporteringen og verifikationen af emissioner
- b) kræve, at de kompetente myndigheder forbedrer håndhævelsespraksis for at sikre kvaliteten af kontrolrammen

Medlemsstaterne bør:

- c) gennemføre sammenhængende effektive kontrolrammer, herunder inspektioner, for overvågnings-, rapporterings- og verifikationsaktiviteter
- d) sikre bedre koordinering og udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder og akkrediteringsorganerne for at forbedre verifikationsprocessens kvalitet
- e) levere de årlige rapporter, der er fastsat i direktivet, rettidigt til Kommission og
- f) regelmæssigt offentliggøre rapporter om gennemførelsen og resultaterne af EU ETS for at fremme gennemsigtigheden for driftsledere og markedsdeltagere.

95

Retten fandt mangler ved Kommissionens retningslinjer og overvågning af medlemsstaternes gennemførelse af fase II af EU ETS. Retten konstaterede, at den manglende gennemsigtighed i Kommissionens beslutning om at anvende PRIMES-modellen og 2005 som basisår for beregningen af fase II emissionslofter førte til manglende effektivitet for medlemsstaterne og manglende gennemsigtighed i forberedelsen og vurderingen af de nationale tildelingsplaner for fase II (punkt 65-67). Da der ikke fandtes specifikke interne kommissionsdokumenter vedrørende vurderingerne af de nationale tildelingsplaner, var Retten ikke i stand til at konkludere, om Kommissionens arbejde med at vurdere de nationale tildelingsplaner foregik med samme detaljeringsgrad og fuldstændighed for alle udvalgte medlemsstater (jf. punkt 68 og 69).

96

EU ETS er en markedsbaseret mekanisme og kræver regelmæssig levering af detaljerede og relevante oplysninger om systemets gennemførelse og funktion. Selv om en lang række oplysninger offentliggøres, offentliggjorde Kommissionen ikke en vigtig del af disse oplysninger, nemlig den årlige rapport om anvendelsen, som skal udarbejdes i henhold til direktivet (jf. punkt 71 og 72). Koordineringen og udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne er også af afgørende betydning. Kommissionen har spillet en begrænset rolle i sikringen af harmoniseringen af centrale kontroller med hensyn til medlemsstaternes gennemførelse af EU ETS (punkt 73-76). Der blev oprettet forskellige fora og arbejdsgrupper med henblik på udveksling af oplysninger, og disse gav vigtig støtte til medlemsstaterne. Deres effekt var imidlertid til en vis grad begrænset af medlemsstaternes relativt begrænsede deltagelse (punkt 77-79).

Anbefaling 5

I fase III bør niveauet af vejledning og oplysninger om gennemførelsen af EU ETS forbedres. Kommissionen bør:

- a) forbedre sin overvågning af medlemsstaternes gennemførelse for at identificere områder, hvor yderligere harmonisering er påkrævet og
- b) regelmæssigt offentliggøre den påkrævede rapport om gennemførelsen af EU ETS og navnlig gøre noget ved den manglende harmonisering og de deraf følgende risici.

Medlemsstaterne bør:

- c) sikre, at repræsentanterne for de kompetente myndigheder regelmæssigt deltager i møder og udveksler oplysninger, erfaringer og viden om gennemførelsesspørgsmål.

97

Med hensyn til den forpligtelse, som anlæg i hele EU har til hvert år at returnere det krævede antal kvoter, har EU ETS en meget høj opfyldelsesgrad. Retten konstaterede, at medlemsstaterne opstillede en lang række forskellige sanktionsbestemmelser for andre typer overtrædelser, hvilket potentielt kan begrænse de lige vilkår for driftslederne (punkt 81 og 82). Retten kunne ikke vurdere, om medlemsstaternes sanktionssystemer er effektive, da der ikke fandtes konsoliderede oplysninger på medlemsstatsniveau og på EU-niveau. Den faktiske anvendelse af sanktioner blev undertiden hæmmet af begrænsninger i medlemsstaternes retssystemer og administrative systemer (punkt 83-85). Endvidere var der forskellige praksis vedrørende specifikke regler for returnering af internationale projektkreditter (punkt 86). Disse problemer kan indvirke på de lige vilkår for driftslederne.

Anbefaling 6

Håndhævelsen af sanktioner i relation til EU ETS bør gøres mere gennemsigtig. Der bør være adgang til opdaterede og præcise oplysninger i medlemsstaterne og på EU-plan om håndhævelsen og resultaterne af sanktionsprocedurer, og Kommissionen bør overvåge håndhævelsespraksis bedre i EU samt overvåge, at de nationale sanktioner anvendes konsekvent.

Kommissionen bør:

- a) sikre, at medlemsstaterne har opdaterede oplysninger om anvendelsen af alle typer sanktioner (EU og nationale) og komme med passende forslag og retningslinjer til at øge gennemsigtigheden blandt de relevante organer.

Medlemsstaterne bør:

- b) konsekvent anvende de sanktioner, der er fastsat i nationalt, samt den sanktion, der er fastsat i direktivet
- c) råde over opdaterede og præcise oplysninger om de anvendte sanktioner.

Vedtaget af Afdeling I der ledes af Augustyn KUBIK, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 15. april 2015.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Baggrundsoplysninger

DEL I — Internationale rammer for handel med emissionskvoter

1. Der er bred videnskabelig enighed om, at drivhusgasser genereret af menneskelig aktivitet og udledt i atmosfæren har en direkte indvirkning på drivhuseffekten, der medfører global opvarmning og påvirker klimasystemet. Der er også enighed om, at hvis den globale gennemsnitstemperatur stiger med 2 °C i forhold til det førindustrielle niveau, er der en meget større risiko for, at der sker farlige og muligvis katastrofale ændringer i det globale miljø. Det internationale samfund anbefaler derfor, at opvarmningen holdes under 2 °C, ved at disse emissioner reduceres¹.
2. Den Europæiske Union har vist internationalt førerskab i sine aktioner til håndtering af klimaændringer. Den har forpligtet sig til at reducere drivhusgasemissioner i medfør af Kyotoprotokollen fra 1997 (jf. **tekstboks**) til UNFCCC 1992, der fastsætter de overordnede rammer for den mellemstatslige indsats for at løse den udfordring, som klimaændringer udgør.

Tekstboks — Kyotoprotokollen

Kyotoprotokollen blev vedtaget i Kyoto, Japan, den 11. december 1997 og trådte i kraft den 16. februar 2005. 188 lande og en regional organisation for økonomisk integration (Den Europæiske Union) har underskrevet protokollen. Af de lande, der havde underskrevet UNFCCC, er det kun USA, der ikke har ratificeret protokollen. Protokollen fastsatte et mål for de 37 industrialiserede lande og Den Europæiske Union: et bindende reduktionsmål for drivhusgasemissioner på i gennemsnit 5 % i forhold til 1990-niveauet over en femårsperiode fra 2008 til 2012. Med Kyotoprotokollen indførtes tre markedsbaserede mekanismer til at hjælpe med at opfylde disse mål: emissionshandel, mekanismen for bæredygtig udvikling og fælles gennemførelse.

3. Kommissionens langsigtede handlingsplan for drivhusgasemissioner sigter på en reduktion på 80 % senest i 2050². Den 23. oktober 2014 nåede Rådet til enighed om 2030-rammen for klima- og energipolitikken og godkendte et bindende EU-mål for reduktion af EU's egne drivhusgasemissioner på mindst 40 % senest i 2030 i forhold til 1990³. EU ETS vil fortsat spille en central rolle med henblik på at nå disse mål.

1 Jf. Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer (IPCC), der blev oprettet ved De Forenede Nationers Miljøprogram og Den Meteorologiske Verdensorganisation i 1988 (www.ipcc.ch).

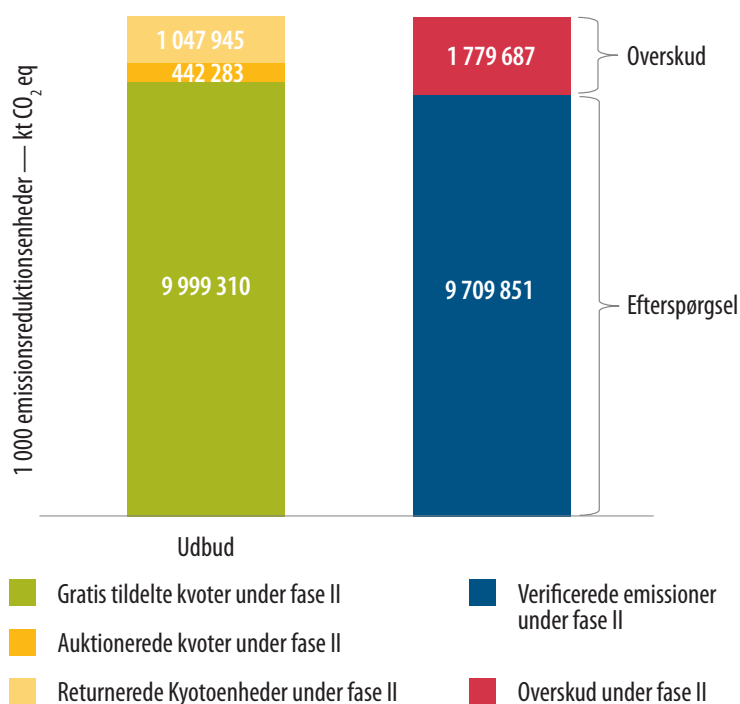
2 KOM(2011) 112 endelig af 8.3.2011, »Køreplan for omstilling til en konkurrencedygtig lavemissionsøkonomi i 2050«.

3 Det Europæiske Råds konklusioner om 2030-rammen for klima- og energipolitikken, 23.-24. oktober 2014, SN 79/14.

DEL II — Udbud og efterspørgsel i EU ETS i fase II (2008-2012)

4. Den økonomiske krise, der begyndte omkring 2008, betød en stærkt reduceret industriel aktivitet og stærkt reducerede emissioner⁴. Efterspørgslen efter kvoter i fase II var derfor lavere end forventet, hvilket skabte et overskud af kvoter på markedet (jf. **figur**), og det havde en indflydelse på kulstofprisen, der faldt fra ca. 22 euro til 5 euro fra begyndelsen af fase II i 2008 til udgangen af fase II i 2012.

Figur — Udbud, efterspørgsel og overskud for fase II i EU ETS (2008-2012)



Kilde: Revisionsrettens analyse baseret på Det Europæiske Miljøagenturs ETS Dataviewer (juni 2014) for stationære anlæg.

⁴ Forbindelsen mellem den økonomiske krise og faldet i emissioner er blevet identificeret af Kommissionen (»Situationen på det europæiske kulstofmarked i 2012«, KOM(2012) 652 final) og af en lang række andre kilder (f.eks. Verdensbanken i rapporten »Mapping Carbon Pricing Initiatives« fra 2013).

DEL III — Drøftelser om reform for at afbøde effekten af overskydende kvoter og fremtidige perspektiver

5. Der foregår stadig drøftelser om yderligere ændringer af EU ETS, og en strukturel reform fra 2020 og fremover er stadig i gang. I fase II havde systemet kun begrænset fleksibilitet til at reagere på ændringerne i den økonomiske situation, den begrænsede efterspørgsel efter kvoter og det stigende overskud. Kommissionen erkendte, at dette svækkede ordningens effektivitet. Kommissionen mener også, at en højere markedspris ville skabe større incitament til at investere i lavemissionsteknologier⁵. I et forsøg på at afbøde effekten af overskuddet af EU ETS-kvoter (som Kommissionen havde vurderet til næsten 2 milliarder kvoter ved begyndelsen af fase III⁶) (jf. også **figur**), og for at styrke CO₂-prissignalet udsendte Kommissionen i 2012 et forslag til en udsættelse (back-loading) af auktioner vedrørende fase III. Auktioneringen af over 900 millioner kvoter skulle udsættes til 2019-2020. Back-loading/udskydelse ville ikke reducere det samlede omfang af disponible kvoter, men kan ændre deres fordeling i perioden. Dette lovforslag blev godkendt af Parlamentet og Rådet i 2013.

6. For at løse problemet med overskud og styrke den miljømæssige effekt af ordningen mente Kommissionen, at det var nødvendigt at finde en passende løsning på ubalancen mellem udbud og efterspørgsel. I januar 2014 foreslog Kommissionen derfor — sammen med forslaget til klima- og energipakken 2030⁷ — foranstaltninger med henblik på en strukturel reform af EU ETS, med indførelsen af en markedsstabilitetsreserve fra 2021 for at løse problemet med det allerede opbyggede overskud af kvoter og for at forbedre systemets modstandsdygtighed over for store chok ved automatisk at tilpasse udbuddet af kvoter, der kan auktioneres. Lovforslaget er til behandling i Rådet og Europa-Parlamentet.

5 European Commission Climate Action, 'The EU Emissions Trading System (EU ETS)' factsheet kan findes på http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

6 Europa-Kommissionen, GD for Klima http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

7 KOM(2014) 15 final af 22.1.2014, »Politikramme for klima- og energipolitikken i perioden 2020-2030«.

Resumé

II

Den Europæiske Unions emissionshandelssystem (EU ETS) er hjørnестenen i EU's klimapolitik. Systemet har fastsat en pris for CO₂, og emissionerne fra anlæg i systemet falder efter hensigten: I 2012 var de faldet 19 % i forhold til 1990-niveauet.

EU ETS sikrer de nødvendige emissionsreduktioner til en lav pris. Ingen andre politiske foranstaltninger — det være sig beskatning eller regulering — giver samme resultater som handel med emissionskvoter.

EU ETS' succes har været en inspiration for andre verden over, og Kommissionen vil fortsat fremme ETS som politisk foranstaltning.

III

Rettens revision fokuserede på fase II af EU ETS (2008-2012), men der er allerede foretaget mange forbedringer med henblik på fase III (2013-2020), som specifikt vedrører Revisionsrettens bemærkninger. Disse bemærkninger betragtes således som yderligere opbakning til relaterede udviklingstiltag, der allerede er indført med henblik på fase III, og stof til eftertanke i andre tilfælde.

IV

Kommissionen tager Rettens konklusioner til efterretning.

Kommissionen understreger, at forvaltningen af EU ETS i fase II blev hæmmet af problemer med soliditeten af de rammer, der skulle beskytte systemets integritet. Den kendsgerning, at der var svagheder i gennemførelsen af EU ETS i fase II, er en af de vigtige årsager til, at man nøje har overvejet de nye udviklinger og forbedringer, der nu gennemføres i fase III.

V

Eventuelle udestående spørgsmål i forbindelse med reguleringen og overvågningen af emissionsmarkedet bør om nødvendigt løses for at forbedre markedsinintegriteten. For at sikre at EU's tiltag er nødvendige og effektive, vurderer Kommissionen konsekvenserne af sine politikker og forslag på alle trin — fra forslag til gennemførelse og revision. De regler, der blev vedtaget for nylig, om regulering og overvågning af emissionsmarkedet, som i øjeblikket gennemføres løbende, kan blive evalueret som led i de rapporter, Kommissionen skal indgive til Parlamentet og Rådet i 2019 i overensstemmelse med artikel 90 i MiFID II¹ og artikel 38 i MAR².

V a)

Kommissionen og medlovgiverne har analyseret potentielle risici i forbindelse med reguleringen og overvågningen af emissionsmarkedet grundigt med hensyn til tvungne handlende, bilateral OTC-spothandel (OTC: over the counter) og mindre markedsdeltagere i forbindelse med vedtagelsen af MiFID II (i det følgende benævnt »MiFID«), som derfor indeholder en afbalanceret ordning for undtagelser. Undtagelserne i artikel 2, stk. 1, litra e), artikel 2, stk. 1, litra j), og artikel 3, stk. 1, litra e), i MiFID er underlagt betingelser og regulermæssig overvågning og er ikke nødvendigvis specifikke for emissionskvoter, men finder tilsvarende anvendelse på råvarederivater. Årsagerne til undtagelserne er en vurdering af formålet med at kræve en MiFID-tilladelse (primært for at beskytte kunder i investeringsselskaber i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner) og deres proportionalitet i forhold til omkostningerne ved at indhente en sådan tilladelse vejet op imod fordelene herved for de personer, der er undtaget.

1 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af direktiv 2002/92/EF og direktiv 2011/61/EU.

2 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 af 16. april 2014 om markedsmissbrug (forordningen om markedsmissbrug) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF og Kommissionens direktiv 2003/124/EF, 2003/125/EF og 2004/72/EF.

V b)

De tilsynsmæssige rammer i henhold til EU's lovgivning om finansielle markeder, som også finder anvendelse på alle råvarederivater, der handles i EU (f.eks. MiFID-positionsrapportering, fastsættelse af vidtrækkende samarbejdsmekanismer i MAR), finder anvendelse på emissionsmarkederne.

De lovgivningsmæssige samarbejdsmekanismer træder endegyldigt i kraft i 2017.

V c)

Analysen af EU's CO₂-marked viser generelt, at markedet er vokset og modnet, til trods for at kvoternes juridiske status ikke er defineret på EU-niveau, og at der ikke udtrykkeligt er fastsat bestemmelser om etablering og beskyttelse af sikkerhedsinteresser i kvoter.

V d)

Kommissionen vil på grundlag af de fremskridt, der er sket i fase II, sikre de løbende forbedringer, der er nødvendige for at sikre, at sikkerheden i EU-registret fortsat lever op til de højeste standarder.

Lovgivningen indeholder ikke bestemmelser om, at Kommissionen skal overvåge transaktioner i EU-registret. EU's tilsyn med det europæiske CO₂-marked kan forbedres med henblik på at spore misbrug og bedrageri, men dette spørgsmål rækker ud over registret, der kun indeholder oplysninger om fysisk udveksling af CO₂-enheder og ikke om det finansielle element.

VI a)

Kommissionen har vedtaget forordninger for at gøre overvågningen og rapporteringen samt verifikationen og akkrediteringen under EU ETS i fase III mere effektiv og sikre øget harmonisering.

VI b)

Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/166/EU og de forklarende bemærkninger hertil har genlanceret det system, hvor medlemsstaterne skal indgive årlige »artikel 21«-rapporter til Kommissionen om deres gennemførelse af EU ETS-direktivet. Disse rapporter er offentligt tilgængelige via Det Europæiske Miljøagentur's ReportNet-system.

VI c)

Kommissionen anerkender, at indgivelsen af artikel 21-rapporter i fase II var ufuldstændig. Kravene gennemføres nu mere konsekvent for fase III i henhold til Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/166/EU.

VI d)

Kommissionen koordinerer fortsat hyppige udvekslinger med og mellem medlemsstaterne i form af velbesøgte møder med offentliggjorte procedurer og høringer.

VI e)

Kommissionen mener, at den fortsat spiller en vigtig rolle som drivkraft for harmonisering af vigtige kontrolmekanismer i gennemførelsen af EU ETS gennem de lovgivningsmæssige rammer samt vejledning og modeller og gennem passende konferencer, møder og høringer.

VI f)

Der stilles krav om oversigter over sanktionsordninger under EU ETS i medlemsstaterne som led i Kommissionens undersøgelser af medlemsstaternes overholdelse af EU ETS-reglerne og Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/166/EU, som opdaterer systemet og kræver, at medlemsstaterne indgiver årlige »artikel 21«-rapporter til Kommissionen om deres gennemførelse af EU ETS-direktivet.

I fase III kan de enkelte driftsledere bruge internationale projektkreditter op til en vis grænse, der fastsættes på grundlag af reglerne i Kommissionens forordning (EU) nr. 1123/2013.

VII 1.

Kommissionen accepterer delvist anbefalingerne og er enig i, at eventuelle vigtige udestående spørgsmål i forbindelse med reguleringen og overvågningen af emissionsmarkedet bør løses for om nødvendigt at forbedre markedesintegriteten.

VII 2.

Kommissionen accepterer anbefalingen og vil analysere fordelene ved at præcisere kvoternes juridiske status.

VII 3.

Kommissionen accepterer de relevante anbefalinger. Sikkerheden i forbindelse med registersystemet er blevet forbedret væsentligt siden 2012, og Kommissionen vil bestræbe sig på at forbedre systemet yderligere med hensyn til de aspekter, Revisionsretten har identificeret.

VII 4.

Kommissionen accepterer de relevante anbefalinger. De specifikke roller og ansvarsområder for alle de parter, der er involveret i EU ETS, er blevet præciseret i Kommissionens forordninger om akkreditering og verifikation samt overvågning og rapportering, der er vedtaget for fase III.

VII 5.

Kommissionen accepterer de relevante anbefalinger og accepterer, at niveauet af vejledning og oplysning om gennemførelsen af EU ETS som gennemført i fase II kunne have været bedre. Den mener, at situationen er behørigt forbedret for fase III.

VII 6.

Kommissionen betragter sanktionssystemet under EU ETS som effektivt. Bøden på 100 EUR pr. ton udledt CO₂, hvor der ikke er returneret kvoter, pr. 30. april har en klar afskrækkende virkning. Det kommer navnlig til udtryk ved en meget høj grad af overholdelse.

Medlemsstaterne bør være åbne omkring, hvilke sanktioner der gælder på nationalt niveau, og bør desuden offentliggøre oplysninger om driftsledere, der ikke overholder returneringsforpligtelsen.

Kommissionen accepterer den relevante anbefaling og mener, at gennemsigtighed mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder er vigtig for at opretholde den høje grad af overholdelse.

Indledning

Tekstboks 2

EU ETS stod over for forskellige risici, som blev mødt med specifikke tiltag. For at løse problemerne med moms-karruselsvig på CO₂-markedet fik medlemsstaterne mulighed for at anvende en mekanisme med omvendt betalingspligt. Flere nationale registre blev

genstand for IT-angreb, og registersystemets sikkerhed blev forbedret efter centraliseringen af operationerne i et fælles EU-register. Endelig blev reguleringen og overvågningen af CO₂-markedet styrket.

15

Kommissionen bemærker, at Retten udtrykkeligt har meddelt, at spørgsmålet om, hvilken reguleringsmetode der ville være bedst egnet til emissionsmarkedet, ligger uden for denne revisions rammer.

Det er Kommissionens holdning, at de resterende spørgsmål, der bør overvejes med henblik på yderligere lovgivningsmæssige foranstaltninger, bør undersøges, idet der tages højde for de lovgivningsmæssige rammer for emissionskvoter, når de bliver finansielle instrumenter i 2017.

16 — Svar til første led

Efter forslag fra Kommissionen vedtog Rådet direktiv 2010/23/EU³, som (i artikel 199a) giver mulighed for at anvende ordningen med omvendt betalingspligt ved udveksling af emissionskvoter. Direktivets anvendelsesperiode blev forlænget til den 31. december 2018⁴.

16 — Svar til tredje led

Forordning (EU) nr. 389/2013 (registerforordningen) indeholder ikke nogen direkte henvisning til substansbestemmelserne i direktivet om hvidvaskning af penge, men indeholder bestemmelser om en ad hoc-ordning for nationale registeradministratorer baseret på et harmoniseret sæt KYC-kontroller (Know Your Customer — kend din kunde) og andre relevante krav, som derfor indfører harmoniserede EU-regler, der finder direkte anvendelse på området.

3 Rådets direktiv 2010/23/EU af 16. marts 2010 om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en fakultativ og midlertidig anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte tjenesteydelser, som kan være udsat for svig (EUT L 72 af 20.3.2010, s. 1).

4 Rådets direktiv 2013/43/EU af 22. juli 2013 (EUT L 201 af 26.7.2013, s. 4).

Tekstboks 3 — Svar til andet afsnit

Kommissærerne med ansvar for henholdsvis ETS og momspolitikker sendte i juni 2011 et fælles brev til alle medlemsstater, der endnu ikke anvendte ordningen med omvendt betalingspligt, og anmodede dem om at indføre nationale bestemmelser. Det viser, at spørgsmålet er blevet behandlet på højest mulige niveau.

Tekstboks 3 — Svar til tredje afsnit

Italiens lovgivning indeholder bestemmelser om ordningen med omvendt betalingspligt for emissionskvoter fra 1. januar 2015.

18

Tvungne købere skal deltage på CO₂-markedet, hvis deres emissioner overstiger deres gratistildelinger. De kan købe gennem banker eller investeringsselskaber, som er reguleret i henhold til MiFID. MiFID (anvendt sammenholdt med MAR og forordningen om europæisk markedsinfrastruktur (EMIR)⁵) sigter mod at øge markedets stabilitet og integritet, herunder reducere systemiske risici, idet der tages højde for EU-lovgivningens omkostningseffektivitet og proportionalitet.

19

Undtagelserne omfatter »ikke-finansielle« enheder, der handler med kvoter. Det svarer til undtagelser i andre regler om finansielle markeder, f.eks. undtagelsen fra clearingforpligtelsen for ikke-finansielle modparter i henhold til EMIR, eller regler om råvarederivater. Der er ikke tale om »generelle« undtagelser, men undtagelser, der er underlagt betingelser og/eller overvågning fra de nationale kompetente myndigheders sider, og undtagelser på EU-niveau. I nogle tilfælde har undtagelserne nationalt anvendelsesområde og ingen grænseoverskridende virkninger.

Selv når enheder er undtaget i henhold til MiFID, vil mange af dem ikke desto mindre være underlagt forpligtelser i henhold til MAR om insiderhandel og markedsmanipulation.

Kommissionens forslag blev godkendt af medlovgiverne, som klart godkendte og bekræftede denne tilgang og om noget udvidede anvendelsesområdet for undtagelsen.

Under hensyntagen til proportionalitetsprincippet mener Kommissionen, at undtagelserne for tvungne købere — i forbindelse med målene med tilladelsen i henhold til MiFID, dens omkostninger vejet op imod fordelene og dens reguleringsmæssige byrde — er den mindst belastende metode til at nå det ønskede resultat.

Enheder, der er undtaget, ville desuden stadig høre under anvendelsesområdet for MAR.

20

For så vidt angår OTC-derivater, pålægger EMIR forpligtelser for visse markedsdeltagere, der handler med derivater, og de ville dermed være reguleret⁶.

Ifølge flere undersøgelser var andelen af OTC-kontraktværdier på spotmarkedet uden clearing på omkring 1 % i 2010. Analyser af de tilgængelige oplysninger om den seneste markedsudvikling giver anledning til at konkludere, at denne andel sandsynligvis er endnu lavere nu⁷.

Rent bilaterale OTC-handler vil desuden stadig være omfattet af anvendelsesområdet for MAR, som udtrykkeligt fastlægger, at denne »forordning finder anvendelse på enhver transaktion, handelsordre eller adfærd i forbindelse med de finansielle instrumenter som omhandlet i [artikel 2,] stk. 1 og 2, uanset om denne transaktion, handelsordre eller adfærd finder sted på en markedsplads.«

⁵ Fuld titel: Forordningen om OTC-derivater, centrale modparter og transaktionsregistre (forordning (EU) nr. 648/2012).

⁶ I næsten alle svar på Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndigheds (ESMA) høring om det relaterede forslag til clearinggrænseværdier blev det foreslået, at de skulle hæves, idet det hævdes, at ikke-finansielle selskaber udgør en ubetydelig risiko af systemisk karakter for det finansielle system, fordi de ikke er indbyrdes forbundne. Det samme gør sig gældende for ikke-finansielle selskaber i forbindelse med deres rent bilaterale OTC-handel med emissionskvoter på spotmarkedet.

⁷ Kommissionens beregninger baseret på Bloomberg New Energy Finances data om størrelsen af det samlede marked for emissionskvoter og opdelingen heraf i auktioner, udveksling og OTC-handel — sammenholdt med London Energy Brokers Associations (LEBA) skøn for andelen af OTC-handel med emissionskvoter for spotprodukter i 2010 og med LEBA-data for 2010-2014 for andelen af OTC-handler uden clearing.

21

I oktober 2013 anmodede Kommissionen ESMA om rådgivning i forbindelse med indholdet i de delegerede retsakter i henhold til bestemmelser i MAR, herunder vedrørende grænseværdiernes niveau med hensyn til emissioner udtrykt i CO₂-ækvivalenter og nominal indfyret termisk effekt.

Størstedelen af respondenterne i forbindelse med den relevante ESMA-høring hævdede, at der er begrænset eller ingen relevant specifik information om enheden, som ikke allerede er offentliggjort under andre regler, navnlig forordningen om integritet og gennemsigtighed på engrosmarkederne (REMIT)⁸.

Potentielle samlede virkninger på emissionsmarkedet ville kun være væsentlige, hvis en betydelig del af de mindre markedsdeltagere koordinerede deres aktiviteter, hvilket ikke blot ville være et antitrustspørgsmål, som ville være underlagt antitrustovervågning, men også ville være vanskeligt at opretholde på grund af det store antal deltagere.

22

Kommissionen er enig i, at der kan arbejdes mere med lovgivningsmæssige samarbejdsmechanismer inden for rammerne af tilsynet med emissionskvotemarkedet. De eksisterende bestemmelser om mekanismer træder dog først endegyldigt i kraft i 2017. Eventuelt arbejde fremover bør derfor fokusere på mulighederne for at styrke de eksisterende systemer, om nødvendigt baseret på en klar evaluering af omfanget af eventuelle resterende risici for EU ETS eller det europæiske CO₂-marked, på den mest omkostningseffektive og rimelige måde.

23

De tilsynsmæssige rammer i henhold til EU's lovgivning om finansielle markeder finder også anvendelse på alle råvarederivater, der handles i EU (f.eks. MiFID-positionsrapportering, fastsættelse af vidtrækkende samarbejdsmechanismer i MAR). En revision har ikke givet anledning til at konkludere, at disse rammer ikke passer til emissionsmarkedet sammenlignet med råvarederivatkontrakter generelt.

8 Forordning (EU) nr. 1227/2011.

For så vidt angår MAR, varetager de kompetente myndigheder deres opgaver og pligter i henhold til MAR i samarbejde med andre myndigheder eller med den virksomhed, der opererer på markedet. Kompetente myndigheder i henhold til MAR skal samarbejde med ESMA, herunder udveksle de nødvendige oplysninger, og med EU-medlemsstaternes kompetente myndigheder.

For så vidt angår EU-registret og Kommissionens beføjelser, kan nationale finansielle kontrolorganer indhente oplysninger om transaktioner i EU-registret fra den relevante nationale administrator eller Kommissionen som central administrator (som kan formidle oplysninger om flere eller alle medlemsstater) i overensstemmelse med artikel 110, stk. 2, i forordning (EU) nr. 389/2013. Det er også værd at bemærke, at 30-40 % af de udstedte emissionskvotefutures ikke er hold-til-udløb-investeringer og derfor ikke afregnes fysisk og dermed ikke fremgår af EU-registret.

24

Kommissionen bemærker, at overvågningen af emissionsmarkedet er de nationale kontrolorganers ansvar. Integreerede procedurer for de nationale kontrolorganer med henblik på organisering af overvågning af emissionsmarkedet på EU-plan er etableret i det reviderede MiFID-direktiv og den reviderede MAR-forordning, som fastsætter detaljerede regler for grænsoverskridende samarbejde mellem nationale kompetente myndigheder og mellem disse myndigheder og ESMA og EU samt med tredjelande verden over.

Derudover vil der blive gennemført omfattende rammer for overvågning, indberetning af data og tilsyn (på nationalt niveau og EU-niveau) i henhold til de reviderede MiFID/MiFIR⁹ og MAR/MAD-ordninger, som vil finde anvendelse på emissionskvoter pr. henholdsvis januar 2017 og juli 2016.

Hypigheden af og strukturen for den eksisterende formelle og uformelle kontakt mellem Kommissionens tjenestegrene er tilstrækkelig og står i rimeligt forhold til de overordnede tilsynsopgaver.

9 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 600/2014 af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012.

25

EU's CO₂-marked er vokset og modnet, til trods for at kvoternes juridiske status ikke er defineret på EU-niveau. De faktorer, der påvirker likviditeten, er generelt af økonomisk og ikke juridisk karakter¹⁰.

Kommissionen mener, at direktiv 2003/87/EF og gennemførelseslovgivningen hertil, navnlig artikel 40 i forordning (EU) nr. 389/2013¹¹ samt de nye rammer for tilsyn med EU's finansielle markeder¹² danner det nødvendige juridiske grundlag for et gennemsigtigt og likvidt europæisk CO₂-marked og samtidig sikrer markedets stabilitet og integritet.

26

I overensstemmelse med artikel 345 i TEUF hører ejendomsret i henhold til EU-retten under medlemsstaternes beføjelser. Det er så meget desto mere sandt i forbindelse med bemyndigelse til stiftelse af ejendomsrettigheder på EU-niveau med henblik på en klasse af aktiver, hvor der ikke allerede findes ejendomsrettigheder i medlemsstaterne, jf. Rettens konklusioner.

Tilstedeværelsen af en specifik ejendomsretlig ordning for handel med aktiver er undtagelsen snarere end reglen for langt størstedelen af de aktiver, der handles med, herunder finansielle instrumenter. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at de almindelige nationale aftale- og ejendomsretlige principper ikke finder anvendelse på handel med sådanne aktiver¹³. Direktiv 2003/87/EF og gennemførelseslovgivningen hertil regulerer alle vigtige juridiske aspekter af udøvelse af rettigheder til kvoter.

¹⁰ Kommissionen har allerede foreslået at oprette en markedsstabilitetsreserve (COM(2014)20) med henblik på at håndtere overskydende kvoter og øge systemets modstandsdygtighed over for større chok ved at justere udbuddet af kvoter, der skal auktioneres. Dette forslag drøftes af Parlamentet og Rådet.

¹¹ Enhver kan være i besiddelse af kvoter, men retten kan bestemmes med henvisning til EU-registret, eftersom registreringen i registret er umiddelbar og tilstrækkelig dokumentation for retten til en kvote.

¹² Pr. 2017 vil emissionskvoter have status af finansielle instrumenter i EU og vil være underkastet rammerne for tilsynet med EU's finansielle markeder.

¹³ Der er f.eks. ikke nogen specifik juridisk ordning for penge på en bankkonto. Kontoindehaveren ejer derfor ikke pengene på sin konto, men har blot juridisk krav på dem. Det har dog ikke forhindret udviklingen af finansielle markeder baseret på penge ikke blot i EU, men verden over.

Rettigheder til at besidde, overdrage, returnere og annullere kvoter er fuldt ud sikret i direktiv 2003/87/EF og støttes også fuldt ud af EU-registret, hvori de kan udøves.

27

I lyset af ovenstående finder Kommissionen, at de juridiske interesser er behørigt beskyttet, og at der kan gøres indsigelse mod kvoter ved de nationale domstole. Kommissionen vil ikke desto mindre bestræbe sig på at analysere de potentielle fordele ved en yderligere præcisering af kvoternes juridiske status i EU-retten for EU ETS-markedets og det europæiske CO₂-markeds funktion.

28

Kommissionen vil overveje, om det juridisk og teknisk set kan lade sig gøre at fremme registreringen af sikkerhedsinteresser i kvoter i lyset af de politiske mål med EU ETS.

30

Kommissionen finder, at EU-registret sikrede forbedringer med henblik på at afhjælpe tidligere svagheder, der blev identificeret i det decentraliserede fase II-system med nationale registre. Der blev også truffet yderligere foranstaltninger i fase III af EU ETS efter revisionen af EU ETS-direktivet i 2009. Der er ikke indberettet nogen hændelser siden indførelsen af EU-registret i 2012, og oplysningerne i EU-registret eller EUTL formidles til nationale retshåndhævelsesorganer i forbindelse med formelle efterforskninger eller retssager.

Kommissionen er enig i, at overvågningen af CO₂-markedet kan forbedres. EU-registret indeholder ikke finansielle oplysninger, og dermed ville oplysningerne i registret have begrænset værdi i forbindelse med overvågningen af finansielle transaktioner.

Kommissionen har desuden — i overensstemmelse med den relevante primære lovgivning og forordning (EU) nr. 389/2013 — ikke noget retsgrundlag for analyser af medlemsstaternes oplysninger i EU-registret.

Kommissionen har aktivt støttet medlemsstaternes bestræbelser på at indføre samarbejde med finansielle efterretningsenheder.

31

Kommissionen finder, at registersystemerne har forbedret sig støt over tid, og at mange af Rettens bemærkninger er blevet behandlet i fase III.

32

For så vidt angår KYC-kontroller og -praksis, indeholder forordning (EU) nr. 389/2013 en udtømmende liste over betingelser og dokumenter for tvungne deltageres åbning af konti. Betingelserne for frivillige deltageres konti indeholder dog kun minimumskrav til åbning af konti.

34

Kravene i forordning (EU) nr. 389/2013 for frivillige deltagere giver medlemsstaterne råderum til at anvende en passende praksis for risikovurdering.

35 — Svar til andet led

Forordning (EU) nr. 389/2013 indeholder en liste over de oplysninger i mistænkelige anmodninger om åbning af konti, der udveksles mellem nationale administratorer. Oprettelsen af en permanent liste, der dækker hele EU, over afviste anmodninger om åbning af konti giver anledning til spørgsmål om de juridiske rammer for beskyttelsen af personoplysninger.

36

Direktiv 2003/87/EF og Kommissionens forordning (EU) nr. 389/2013 overlader forvaltningen af brugernes registerkonti til medlemsstaterne i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionens rolle som central administrator er at drive og vedligeholde EU-registret. Kommissionen koordinerer gennemførelsen af de relevante juridiske bestemmelser ved at tilrettelægge udveksling af oplysninger og bedste praksis for KYC-kontroller, navnlig i registeradministratorernes arbejdsgruppe, med særlig fokus på metoder og redskaber, der kan gennemføres inden for de eksisterende juridiske rammer.

37

Overvågningen af det europæiske CO₂-marked på EU-niveau kan forbedres yderligere ved at bruge de relevante oplysninger fra EU-registret. EU-registret indeholder dog kun oplysninger om fysisk udveksling af CO₂-enheder og indeholder ikke oplysninger om transaktionens finansielle element og er dermed ikke tilstrækkeligt til at spore misbrug eller bedrageri.

38

Det var før migrationen til EU-registret ikke muligt at analysere grænseoverskridende transaktioner, da de nationale registre blev drevet af de enkelte medlemsstater og ikke var konsoliderede.

Inden for de nuværende retlige rammer står Kommissionen for EU-registret, men overvåger ikke aktivt transaktionerne i EU-registret ved hjælp af oplysninger heri fra medlemsstaterne.

41

Kommissionen finder, at den organisatoriske struktur er passende. Opdelingen af roller mellem erhvervsliv/politiske beslutningstagere og IT-leverandøren er blevet gennemført siden 2014 i overensstemmelse med de relevante projektstyringsmetoder, og ressourcerne og kvalifikationerne er blevet optimeret yderligere for at sikre en passende intern organisation.

Gennemførelsen af handlingsplanen efter Kommissionens interne revisionstjenestes IT-revision afhjælpede de identificerede svagheder og vil øge effektiviteten i forbindelse med forvaltningen og udviklingen af registret.

50

Tekstboks 4 i Rettens beretning oplister de vigtigste aspekter, der er relevante for overvågning, rapportering og verifikation. En eller anden form for kontrol af verificerede årlige emissionsrapporter fra den kompetente myndigheds side kan med rimelighed forventes, men det er ikke et krav i henhold til direktiv 2003/87/EF og gennemførelsesforanstaltningerne hertil. Dobbeltarbejde i forbindelse med verifikationen ville ikke være hensigtsmæssigt, herunder ekstra omkostninger.

51

Specificeret obligatorisk indhold og en standardmodel for EU ETS-kontrolrapporten er nu på plads for fase III. Lovgivningen på europæisk niveau for fase II af EU ETS gav ikke mulighed for en standardmodel.

52

Kommissionen er enig i, at der manglede opfølgning på verifikatorernes resultater i fase II. I forbindelse med fase III skal driftsledere nu indsende en rapport med oplysninger om forbedringer, som skal godkendes af den kompetente myndighed, om alle tilfælde af manglende overholdelse og verifikatorens anbefalinger. Kommissionen offentliggjorde også vejledninger til verifikatorer om, hvordan de skulle håndtere forhold, der blev konstateret flere gange.

Tekstboks 7

Den model for kontrolrapporten, som Kommissionen nu har offentliggjort, angiver det obligatoriske minimumsindhold i medlemsstaternes modeller for kontrolrapporter i fase III og indeholder specifikke bestemmelser om, at verifikatoren skal give anbefalinger.

For så vidt angår fase III, er der indført flere ansvarsområder inden for akkreditering og verifikation og bestemmelser om, at nationale akkrediteringsorganer skal overvåge verifikatorerne løbende. Et af hovedformålene med denne løbende overvågning er at kontrollere, at verifikatoren fortsat er kompetent, idet der navnlig ses på uregelmæssigheder. Der kan f.eks. være tale om en verifikator, der aldrig indberetter manglende overholdelse eller anbefalinger, eller manglende overensstemmelse mellem den interne kontrolokumentation og den udstedte kontrolrapport.

53

Retningslinjerne for overvågning og rapportering i fase II indeholdt specifikke definitioner for fase II vedrørende både den nødvendige »verifikator« (afsnit 2, punkt 5), litra m), i bilag I til Kommissionens beslutning 2007/589/EF) og »akkreditering« (afsnit 2, punkt 5), litra k), i bilag I til Kommissionens beslutning 2007/589/EF), inden der blev henvist til den relevante vejledning fra Den Europæiske Organisation

for Akkreditering. Retningslinjerne indeholdt også bestemmelser om akkrediteringsorganers og kompetente myndigheders mulighed for at få adgang til at evaluere verifikatorens interne kontrolrapport. Behovet for at sikre langt større harmonisering i verifikationen og akkrediteringen under EU ETS er hovedårsagen til, at forordning (EU) nr. 600/2012 om akkreditering og verifikation under EU ETS blev vedtaget for fase III.

56

Den rolle, som de enkelte enheder spiller i EU ETS, er baseret på deres respektive kompetencer. Verifikatorer har først og fremmest kompetence til verifikation (ikke tilsynsmyndighederne). De nationale akkrediteringsorganer har kompetencer og beføjelser til at akkreditere verifikatorer (ikke tilsynsmyndighederne). De udpegede kompetente myndigheder har kompetencer og beføjelser til generel gennemførelse af EU ETS (ikke verifikatorer eller nationale akkrediteringsorganer). Koordineringen mellem de forskellige enheder er afgørende for at fremme effektiv gennemførelse af EU ETS generelt, men skal stå i et rimeligt forhold til kompetencen og forhindre ineffektiv og uhensigtsmæssig dobbeltarbejde og ekstra omkostninger.

57

Kommissionen finder, at den indberettede situation, hvor verifikatorer er involveret i både verifikationer og i udviklingen af overvågningsplaner for samme sted udgør en interessekonflikt. Forordning (EU) nr. 600/2012 (forordning om akkreditering og verifikation i fase III) er utvetydig, når det gælder dette spørgsmål, og spørgsmålet er et vigtigt problem, som de nationale akkrediteringsorganer skal overveje og håndtere.

58

Direktiv 2003/87/EF og gennemførelsesforanstaltningerne hertil fastsætter ikke noget krav om kontroller på stedet foretaget af de kompetente myndigheder. Det sikrer fleksibilitet til forholdsmæssig og effektiv håndhævelse fra den kompetente myndigheds side, herunder med hensyn til hvor og hvornår kontrollerne er mest produktive, forhindring af dobbeltarbejde i forhold til verifikatorens rolle og evnen til at kombinere arbejdet med andre tilsynsopgaver.

64

Kommissionen er enig i, at løbende relevante oplysninger om EU ETS' generelle gennemførelse og drift øger interessenternes tillid til systemet. Rapporteringen i henhold til direktiv 2003/87/EF, navnlig i overensstemmelse med artikel 10 og 21, opfylder dette behov.

67

I forbindelse med vurderingen af medlemsstaternes nationale tildelingsplaner blev PRIMES-modellen, som er et meget udbredt analyseværktøj, betragtet som den bedste tilgængelige reference. Modellen var især kendt af medlemsstaterne, som betragtede den som troværdig, og hvoraf nogle selv brugte den i forbindelse med udarbejdelsen af de nationale tildelingsplaner.

Kommissionen erkender, at vejledningen fra december 2005 ikke indeholdt anvisninger om brug af 2005-emissionsdata. De verificerede 2005-tal for emissioner havde imidlertid været tilgængelige for medlemsstaterne siden foråret 2006 og dermed længe før fristen for indgivelse af de nationale tildelingsplaner, og længe før de fleste nationale tildelingsplaner blev indgivet i praksis. Kommissionen måtte — under hensyntagen til målene med EU ETS — vurdere de nationale tildelingsplaner i forhold til de seneste opdaterede emissionsdata, hvilket også blev understreget af Udvalget for Klimaændringer.

69

Kommissionen erkender, at den ikke var i stand til at indsende færdige tjeklister for alle medlemsstater til Retten. Perioden for administrativ opbevaring af sådanne dokumenter var udløbet. Der var dog indsendt en række andre dokumenter til Retten, f.eks. korrespondance med medlemsstaterne, præsentationer og briefingnotater.

Kommissionen mener ikke desto mindre ikke, at der er nogen grund til at tro, at vurderingen af de nationale tildelingsplaner ikke var tilstrækkeligt detaljeret eller ufuldstændig.

Alle offentligt tilgængelige kommissionsafgørelser om medlemsstaternes nationale tildelingsplaner har samme struktur og indeholder en fyldestgørende begrundelse for årsagerne til henholdsvis godkendelse eller afvisning af de nationale tildelingsplaner i betragtningerne. Alle de aspekter, der burde have været undersøgt af Kommissionen i overensstemmelse med bilag III i direktivet, er beskrevet detaljeret, for så vidt angår overholdelsen eller den manglende overholdelse af de lovgivningsmæssige krav. De viser således, at Kommissionen har gennemført vurderingen i henhold til direktiv 2003/87/EF for alle medlemsstater på samme måde.

Fælles svar på punkt 71 og 72

Kommissionen anerkender, at »artikel 21«-rapporteringen om gennemførelsen af EU ETS ikke altid var fyldestgørende i fase II. Kravene gennemføres nu mere konsekvent for fase III i overensstemmelse med Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/166/EU, således at betingelsen om offentliggørelse af en fyldestgørende årlig gennemførelsesrapport burde være opfyldt fremover.

74

Kommissionen har harmoniseret gennemførelsen af EU ETS yderligere i fase III (derfor blev den reviderede EU ETS vedtaget i 2009) og overvejer fortsat mulighederne for yderligere forbedringer fremover.

76

De lovgivningsmæssige rammer overlader kontrollerne til medlemsstaterne som led i deres generelle tilgang til håndhævelse af lovgivningen, og Kommissionen spiller i overensstemmelse med nærhedsprincippet ikke nogen specifik rolle.

77

Kommissionen tilrettelægger fortsat omfattende udveksling af oplysninger med medlemsstaternes kompetente myndigheder på EU ETS-området, f.eks. i form af løbende drøftelser i Udvalget for Klimaændringer og arbejdsgruppe 3 herunder om emissionshandel, ad hoc-ekspertarbejdsgrupper, fora som Accreditation and Verification Forum og Compliance Forum med tilknyttede taskforces og relevante grupper som registeradministratorernes arbejdsgruppe. Procedurerne udveksles sædvanligvis elektronisk som hjælp til dem, der ikke har kunnet deltage personligt i møderne.

79

Kommissionen erkender, at EU ETS Compliance Forum og de tilknyttede taskforces spiller en vigtig supplerende rolle i den harmoniserede gennemførelse af EU ETS, og at udvekslingen af oplysninger om bedste praksis mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder også er afgørende. Selv om de nationale myndigheder undertiden deltog i begrænset omfang, blev de oplysninger, som blev drøftet og udviklet i Compliance Forum, delt på en webbaseret facilitet, der var tilgængelig for alle kompetente myndigheder.

80

Den høje grad af overholdelse er den bedste indikator for EU ETS-sanktionsordningens afskrækkende virkning, navnlig bestemmelsen om sanktioner på EU-niveau i henhold til det direktiv, der finder anvendelse i tilfælde af manglende returnering af kvoter.

Ud over denne harmoniserede sanktion på EU-niveau bestemmer og anvender medlemsstaterne sanktioner i tilfælde af bestemte overtrædelser, f.eks. manglende indgivelse af en emissionsrapport inden for fristen, på grundlag af den relevante nationale lovgivning.

82

Kommissionen bemærker, at forskelle i arten af nationale overtrædelser og sanktioner kan være fuldt ud berettigede, idet der tages højde for nationale forhold og administrative processer, så meget desto mere fordi medlovgiverne har besluttet at lade sanktionerne i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87/EF henhøre under den nationale kompetence i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

83

Der kræves oversigter over sanktionsordninger under EU ETS i medlemsstaterne som led i Kommissionens undersøgelser af medlemsstaternes overholdelse af EU ETS-reglerne og Kommissionens gennemførelses-afgørelse 2014/166/EU, som opdaterer systemet og kræver, at medlemsstaterne indgiver årlige »artikel 21«-rapporter til Kommissionen om deres gennemførelse af EU ETS-direktivet.

84

Kommissionen har dog til hensigt at bevare et EU ETS-specifikt overblik over nationale sanktioner og statistikker for anvendelse af sanktionerne. Den anvender allerede en mere systematisk tilgang til overvågningen af sanktionssystemet, da den har forbedret spørgsmålene til medlemsstaterne om sanktionerne som led i rapporten i henhold til artikel 21 i direktiv 2003/87/EF.

Medlemsstaternes myndigheder er ansvarlige for håndhævelsen af bestemmelserne om EU ETS, men Kommissionen følger gennemførelsen af EU ETS-direktivet i medlemsstaterne tæt. Når der, i fase II, var tvivl om lovligheden af anvendelsen af sanktioner, fulgte Kommissionen altid op på sanktionerne og var om nødvendigt i løbende kontakt med medlemsstaterne. Kommissionen mindede f.eks. konsekvent om, at medlemsstaterne ikke måtte sænke den bøde på 100 EUR, der fandt anvendelse i tilfælde af manglende returnering af kvoter¹⁴.

¹⁴ Denne fortolkning af artikel 16 er i mellemtiden blevet bekræftet af Domstolen.

86

I fase III af EU ETS må driftsledere ikke længere bruge internationale kreditter direkte for at overholde deres forpligtelser under EU ETS. Driftsledere skal først veksle deres internationale kreditter til kvoter, som de herefter kan bruge til overholdelse.

Antallet af internationale kreditter, som en driftsleder kan veksle, er begrænset. Reglerne for bestemmelse af individuelle kreditrettigheder pr. anlæg og luftfartselskab er fastsat i Kommissionens forordning (EU) nr. 1123/2013. Driftsledere har modtaget rettigheder for perioden 2008-2020. Derfor tager deres rettigheder for fase III højde for deres rettigheder i fase II.

Tekstboks 8 — Svar til andet afsnit

I fase III af EU ETS burde der ikke længere opstå lignende problemer. Se Kommissionens svar på punkt 86.

Tekstboks 8 — Svar til tredje afsnit

I fase III af EU ETS burde der ikke længere opstå lignende problemer. Se Kommissionens svar på punkt 86.

Konklusioner og anbefalinger**87**

Da ETS blev indført, var der ikke nogle praktiske erfaringer på nationalt eller europæisk niveau. Kommissionen og medlemsstaterne har således anvendt en tilgang med aktiv læring, som har ført til løbende forbedringer i både udformning og gennemførelse.

For så vidt angår EU ETS og momskarruselsvig, tilvebragte Kommissionen — for at håndtere momssvig — et retsgrundlag for Eurofisc, et netværk til hurtig udveksling af målrettede oplysninger om svigagtige momstransaktioner. Inden for disse rammer undersøger medlemsstaterne også nye tendenser inden for svig og advarer hinanden på et tidligt tidspunkt, hvis der opstår nye former for svig. Handel med CO₂-emissionskvoter er en af de sektorer, der overvåges nøje af medlemsstaterne i denne henseende.

89

Kommissionen tager Rettens konklusioner til efterretning.

Kommissionen understreger, at EU ETS i fase II blev hæmmet af problemer med soliditeten af de rammer, der skulle beskytte systemets integritet. Den kendsgerning, at der var svagheder i gennemførelsen af EU ETS i fase II, er en af de vigtige årsager til, at man nøje har overvejet de nye udviklinger og forbedringer, der nu gennemføres i fase III.

91

For så vidt angår Rettens bemærkninger om, at der fortsat er problemer med reguleringen og overvågningen af emissionsmarkedet med hensyn til tvungne handlende, bilateral OTC-spothandel og mindre markedsdeltagere, analyserede Kommissionen og medlovgiverne de potentielle risici grundigt i forbindelse med vedtagelsen af MiFID, som derfor indeholder en afbalanceret ordning for undtagelser. De tilsynsmæssige rammer i henhold til EU's lovgivning om finansielle markeder, som også finder anvendelse på alle råvarederivater, der handles i EU (f.eks. MiFID-positionerapportering, fastsættelse af vidtrækkende samarbejdsmechanismer i MAR), finder anvendelse på emissionsmarkederne. De lovgivningsmæssige samarbejdsmechanismer træder endegyldigt i kraft i 2017.

Anbefaling 1

Kommissionen er enig i, at udestående spørgsmål i forbindelse med reguleringen og overvågningen af emissionsmarkedet om nødvendigt bør løses for at forbedre markedsintegriteten. For at sikre at EU's tiltag er nødvendige og effektive, vurderer Kommissionen konsekvenserne af sine politikker og forslag på alle trin — fra forslag til gennemførelse og revision.

De regler, der blev vedtaget for nylig, om regulering og overvågning af emissionsmarkedet, som i øjeblikket er ved at blive gennemført, kan blive evalueret som led i de rapporter, Kommissionen skal indgive til Parlamentet og Rådet i 2019 i overensstemmelse med artikel 90 i MiFID II og artikel 38 i MAR.

Anbefaling 1 a)

Kommissionen accepterer anbefaling 1a. Kommissionen og medlovgiverne analyserede de potentielle risici grundigt i forbindelse med vedtagelsen af det reviderede MiFID-direktiv, som derfor indeholder en afbalanceret ordning for undtagelser. De vil blive revideret i 2019 i henhold til den relevante lovgivning.

Undtagelserne i artikel 2, stk. 1, litra e), artikel 2, stk. 1, litra j), og artikel 3, stk. 1, litra e), i MiFID er underlagt betingelser og reguleringsmæssig overvågning og er ikke nødvendigvis specifikke for emissionskvoter, men finder tilsvarende anvendelse på råvarederivater. Årsagerne til undtagelserne er en vurdering af formålet med at kræve en MiFID-tilladelse (primært for at beskytte kunder i investeringselskaber i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner) og deres proportionalitet i forhold til omkostningerne ved at indhente en sådan tilladelse vejet op imod fordelene herved for de personer, der er undtaget.

Anbefaling 1 b)

Kommissionen accepterer anbefaling 1b, da der tages højde for den samlede EU-lovgivning om finansielle markeder, der er vedtaget og er ved at blive gennemført.

Anbefaling 1 c)

Kommissionen accepterer delvist anbefaling 1c. Der er indført samarbejdsmechanismer, som Kommissionen betragter som passende i forhold til emissionsmarkedets nuværende tilstand. Kommissionens tjenestegrene deltager i Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndigheds bestyrelse/stående udvalg og arbejdsgrupper, når der drøftes politiske spørgsmål, og er i kontakt med Agenturet for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (ACER). Samarbejdet i Kommissionen styrkes dog yderligere i forbindelse med gennemførelsen af den reviderede lovgivning. For så vidt angår andre kontrolorganer og tilsynsmyndigheder (herunder agenturer) og i lyset af kommende markedsudviklinger vil Kommissionen overveje muligheder for at fremme initiativer til yderligere styrkelse af det lovgivningsmæssige samarbejde ud over de mekanismer, der allerede er indført.

Anbefaling 2

Kommissionen accepterer anbefaling 2. Den vil undersøge fordelene ved at præcisere kvoternes juridiske status og endvidere overveje, om og hvordan der kan indføres en udtrykkelig registreringsmekanisme for sikkerhedsinteresser.

EU's CO₂-marked er vokset og modnet, til trods for at kvoternes juridiske status ikke er defineret på EU-niveau. De faktorer, der påvirker likviditeten, er generelt af økonomisk og ikke juridisk karakter.

Kommissionen har således allerede foreslået at oprette en markedsstabilitetsreserve (COM(2014)20) med henblik på at håndtere overskydende kvoter og øge systemets modstandsdygtighed over for større chok ved at justere udbuddet af kvoter, der skal auktioneres. Dette forslag drøftes af Parlamentet og Rådet.

Kommissionen mener, at direktiv 2003/87/EF og forordning (EU) nr. 389/2013 samt de nye rammer for tilsyn med EU's finansielle markeder danner det nødvendige juridiske grundlag for et gennemsigtigt og likvidt europæisk CO₂-marked og samtidig sikrer markedets stabilitet og integritet.

93

Registrets sikkerhed er blevet væsentligt forbedret i fase III af EU ETS. Ud over at håndhæve de lovgivningsmæssige betingelser for åbning af konti fremmer Kommissionen aktivt samarbejde og udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne. Siden 2012 har den løbende forbedring af EU-registret i overensstemmelse med den relevante projektmetodologi krævet justeringer i Kommissionen.

Anbefaling 3 a)

Kommissionen accepterer anbefaling 3a. EU-registret indeholder ikke alle relevante data for sporing af misbrug og bedrageri. MiFID/MiFIR og MAR/MAD indeholder dog bestemmelser om omfattende indsamling af data om den finansielle side af transaktionerne med kvoter, når de pågældende direktiver/forordninger er fuldt ud gennemført i 2017.

Anbefaling 3 b)

Kommissionen accepterer anbefaling 3b.

Anbefaling 3 c)

Kommissionen accepterer anbefaling 3c. For så vidt angår strukturen, finder Kommissionen, at den allerede er gennemført. Efter en IT-revision foretaget af Kommissionens interne revisionstjeneste har Kommissionen præciseret personalets roller nærmere og optimeret strukturen. Kommissionen har forpligtet sig til at sikre, at registersystemet fungerer godt

Anbefaling 3 d)-e)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

94

Kommissionens forordninger, som er vedtaget inden begyndelsen af fase III, øger effektiviteten og harmoniseringen af gennemførelsen af EU ETS i fase III. Forordningerne afhjælper de svagheder, der er påpeget af Retten. Forbedringerne vedrører overvågning og rapportering samt verifikation og akkreditering og bekræfter roller og ansvarsområder for alle parter, herunder kompetente myndigheder, driftsledere, verifikatorer, nationale akkrediteringsorganer og medlemsstaterne.

Anbefaling 4

De specifikke roller og ansvarsområder for alle de parter, der er involveret i EU ETS, er blevet præciseret i Kommissionens forordninger om akkreditering og verifikation samt overvågning og rapportering, der er vedtaget for fase III.

Anbefaling a)

Kommissionen accepterer anbefaling 4a.

Anbefaling 4 b)

Kommissionen accepterer anbefaling 4b. Direktiv 2003/87/EF og gennemførelsesforanstaltningerne her til fastsætter rammerne for håndhævelsen. Denne tilgang sikrer fleksibilitet til forholdsmæssig og effektiv håndhævelse fra den kompetente myndigheds side, herunder med hensyn til hvor og hvornår kontrollerne er mest produktive, forhindring af dobbeltarbejde i forhold til verifikatorens rolle og evnen til at kombinere arbejdet med andre tilsynsopgaver.

Anbefaling 4 c)-f)

Disse anbefalinger er rettet til medlemsstaterne.

95

Kommissionen tilvejebragte omfattende vejledning i forbindelse med udarbejdelsen og gennemførelsen af de nationale tildelingsplaner for fase II. Den erkender, at vejledningen ikke indeholdt anvisninger om brug af 2005-emissionsdata, hvilket dog ikke har påvirket kvaliteten af Kommissionens vurdering.

Kommissionens styring og overvågning af medlemsstaternes gennemførelse af EU ETS er forbedret i fase III. Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/166/EU og de forklarende bemærkninger hertil har genlanceret det system, hvor medlemsstaterne skal indgive årlige »artikel 21«-rapporter til Kommissionen om deres gennemførelse af direktiv 2003/87/EF. Disse rapporter er offentligt tilgængelige via Det Europæiske Miljøagentur ReportNet-system.

96

Kommissionen anerkender, at »artikel 21«-rapporteringen om gennemførelsen af EU ETS ikke altid var fyldestgørende i fase II. Kravene gennemføres nu mere konsekvent for fase III i overensstemmelse med Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/166/EU, således at betingelsen om offentliggørelse af en fyldestgørende årlig gennemførelsesrapport burde være opfyldt fremover.

Kommissionen tilrettelægger fortsat omfattende udveksling af oplysninger med medlemsstaternes kompetente myndigheder på EU ETS-området, f.eks. i form af løbende drøftelser i Udvalget for Klimaændringer og arbejdsgruppe 3 herunder om emissionshandel, ad hoc-ekspertarbejdsgrupper, fora som Accreditation and Verification Forum og Compliance Forum med tilknyttede taskforces og relevante grupper som registeradministratorernes arbejdsgruppe og via tilknyttede faciliteter til udveksling af dokumenter.

Anbefaling 5 a)

Kommissionen accepterer anbefaling 5a.

Der er tale om omfattende harmonisering af EU ETS i fase III, og Kommissionen overvåger medlemsstaternes gennemførelse af EU ETS tættere i fase III.

Anbefaling 5 b)

Kommissionen accepterer anbefaling 5b om løbende offentliggørelse af en rapport om gennemførelsen af EU ETS.

Anbefaling 5 c)

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

97

Der stilles krav om oversigter over sanktionsordninger under EU ETS i medlemsstaterne som led i Kommissionens undersøgelser af medlemsstaternes overholdelse af EU ETS-reglerne og Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/166/EU, som opdaterer systemet og kræver, at medlemsstaterne indgiver årlige »artikel 21«-rapporter til Kommissionen om deres gennemførelse af direktiv 2003/87/EF.

Anbefaling 6

Kommissionen betragter sanktionssystemet under EU ETS som effektivt. Bøden på 100 EUR pr. ton udledt CO₂, hvor der ikke er returneret kvoter, pr. 30. april har en klar afskrækkende virkning. Det underbygges især af, at omkring 99 % af emissionerne årligt er dækket af det krævede antal kvoter, og at sanktionen derfor kun anvendes på 1 % af de indberettede emissioner.

Medlemsstaterne bør være åbne omkring, hvilke sanktioner der gælder på nationalt niveau for andre overtrædelser end manglende overholdelse af returneringsforpligtelsen, og bør desuden offentliggøre oplysninger om driftsledere, der ikke overholder returneringsforpligtelsen. Det er dog vigtigt at bemærke, at medlemsstaterne i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87/EF bevarer retten til at fastsætte sanktioner, og at forskellige sanktionsniveauer kan være berettigede i betragtning af situationen i en given medlemsstat.

Kommissionen mener, at gennemsigtighed mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder er vigtig for at opretholde den høje grad af overholdelse.

Kommissionens svar

Anbefaling 6 a)

Kommissionen accepterer anbefaling 6a. Den vil analysere de oplysninger, den modtager, nærmere via undersøgelserne af medlemsstaternes overholdelse af EU ETS-reglerne og medlemsstaternes årlige rapporter i henhold til artikel 21 i EU ETS-direktivet og træffe foranstaltninger, når den vurderer, at det er hensigtsmæssigt.

Anbefaling 6 b)-c)

Disse anbefalinger er rettet til medlemsstaterne.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

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

EU ETS er hjørnестenen i EU's klimapolitik og nævnes ofte andre steder i verden som referencemodellen for en nyskabende politik vedrørende klimaændringer. Retten konstaterede væsentlige svagheder i gennemførelsen i fase II (2008-2012) og problemer med at få gjort rammerne for beskyttelse af markedsintegriteten tilstrækkeligt robuste. Der var behov for forbedringer af markedsreguleringen og -overvågningen, kvoternes juridiske status og systemerne til behandling af grundlæggende EU ETS-oplysninger. Medlemsstaterne bør anvende kontrolrammerne og sanktionerne bedre. Retten fremsætter en række anbefalinger med henblik på at forbedre ordningens integritet og implementering.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret