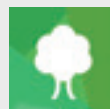


Ειδική έκθεση

## Η αριότητα και η εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Τηλ. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το διαδίκτυο (<http://europa.eu>).

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2390-6	ISSN 1831-0826	doi:10.2865/956751	QJ-AB-15-005-EL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2352-4	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/792770	QJ-AB-15-005-EL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2403-3	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/143526	QJ-AB-15-005-EL-E

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015  
Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

*Printed in Luxembourg*

Ειδική έκθεση

## Η αρτιότητα και η εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4,  
δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων επιδόσεων και των ελέγχων συμμόρφωσης που αυτό διενεργεί επί συγκεκριμένων τομέων του προϋπολογισμού της ΕΕ ή επί συγκεκριμένων διαχειριστικών ζητημάτων. Τα ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά καθήκοντα κατά τρόπον ώστε να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή τη συμμόρφωση, του επιπέδου του σχετικού εισοδήματος ή των σχετικών δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Εν προκειμένω, ο έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα ελέγχου Ι, του οποίου προεδρεύει ο κ. Augustyn Kubik, Μέλος του Συνεδρίου, και το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών που αφορούν τη διατήρηση και διαχείριση των φυσικών πόρων. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο κ. Kevin Cardiff, Μέλος του Συνεδρίου, συνεπικουρούμενος από την κα Mary Kerrigan, προϊστάμενη ιδιαίτερου γραφείου, τον κ. Gediminas Macys, σύμβουλο ιδιαίτερου γραφείου, τον κ. Colm Friel, προϊστάμενο μονάδας, την κα Emese Fésűs, επικεφαλής του κλιμακίου ελέγχου, τον κ. Stefan den Engelsen, αναπληρωτή επικεφαλής του κλιμακίου ελέγχου, τον κ. Marco Dentamaro, ελεγκτή, τον κ. Andreas Dürrwanger, ελεγκτή, την κα María Luisa Gómez-Valcárcel, ελέγκτρια, την κα Laura Gores, ελέγκτρια, την κα Joanna Kokot, ελέγκτρια, την κα Loulla Puisais-Jauvin, ελέγκτρια, τον κ. Frédéric Soblet, ελεγκτή και την κα Anna Zalega, ελέγκτρια.



Από τα αριστερά προς τα δεξιά: S. den Engelsen, E. Fésűs, K. Cardiff, C. Friel

## Σημεία

### Συντομογραφίες

### Γλωσσάριο

### I–VII Σύνοψη

### 1–8 Εισαγωγή

### 1–8 Σύστημα εμπορίας εκπομπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

4–6 Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ στην πράξη από το 2005 έως το 2012 (πρώτη και δεύτερη φάση)

7–8 Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ από το 2013 και εξής (τρίτη φάση)

### 9–11 Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

### 12–86 Παρατηρήσεις

### 12–41 Το πλαίσιο για την προστασία της αριότητας του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ

14–24 Υπήρξε συνεχής βελτίωση στη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς εκπομπών από την Επιτροπή, ωστόσο είναι αναγκαία η επίτευξη περαιτέρω προόδου

25–28 Ανησυχίες σχετικά με τον ορισμό των δικαιωμάτων

29–41 Τα σχετικά με το ενωσιακό μητρώο συστήματα για την επεξεργασία θεμελιωδών πληροφοριών που αφορούν το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ παρουσίαζαν ορισμένες αδυναμίες

### 42–86 Η εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ

46–63 Τα συστήματα των κρατών μελών για την καταχώριση και την αναφορά των εκπομπών κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ δεν ήταν επαρκώς ανεπτυγμένα

64–79 Υπήρχαν κενά στην καθοδήγηση και την παρακολούθηση από την Επιτροπή της εφαρμογής της δεύτερης φάσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ από τα κράτη μέλη

80–86 Διαπιστώθηκαν ορισμένες αδυναμίες στην εφαρμογή από τα κράτη μέλη του καθεστώτος επιβολής κυρώσεων και στις πρακτικές παράδοσης διεθνών πιστωτικών μορίων στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ

87-97 **Συμπεράσματα και συστάσεις**

Παράρτημα — Γενικά ενημερωτικά στοιχεία

**Απαντήσεις της Επιτροπής**

**ΓΔ:** Γενική Διεύθυνση

**ΕΟΧ-ΕΖΕΣ:** Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος — Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών

**ΟΠΕΡ:** Ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχος της ρύπανσης

**ΦΠΑ:** Φόρος προστιθέμενης αξίας

**CDM:** Μηχανισμός καθαρής ανάπτυξης

**CER:** Πιστοποιημένη μείωση εκπομπών

**CO<sub>2</sub>:** Διοξείδιο του άνθρακα

**CO<sub>2</sub>e:** Ισοδύναμο διοξειδίου του άνθρακα

**ERU:** Μονάδα μείωσης των εκπομπών

**EUA:** Δικαίωμα εκπομπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης

**JI:** Μηχανισμός Κοινής εφαρμογής

**KYC:** «Γνωρίστε τον πελάτη σας» (Know your customer)

**MAD:** Οδηγία περί κατάχρησης αγοράς (Market Abuse Directive)

**MAR:** Κανονισμός περί κατάχρησης αγοράς (Market Abuse Regulation)

**MiFID:** Οδηγία για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων (Markets in Financial Instruments Directive)

**UNFCCC:** Σύμβαση-πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή



**Αγορά άμεσης παράδοσης:** Αγορά στην οποία οι τίτλοι ή τα προϊόντα αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης για άμεση παράδοση, σε αντιδιαστολή με την προθεσμιακή αγορά.

**Αρμόδια αρχή:** Τα κράτη μέλη διορίζουν αρμόδια αρχή ή αρμόδιες αρχές για την εφαρμογή των κανόνων της οδηγίας περί του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

**Δευτερογενής αγορά:** Αγορά στην οποία οι επενδυτές αγοράζουν τίτλους ή στοιχεία ενεργητικού από άλλους επενδυτές και όχι από τον εκδότη τους.

**Δικαίωμα:** Στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ένα δικαίωμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (European Union Allowance, EUA) αντιστοιχεί στο δικαίωμα εκπομπών ενός τόνου ισοδύναμου διοξειδίου του άνθρακα κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης περιόδου (CO<sub>2</sub>e)<sup>1</sup>. Τα δικαιώματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να χρησιμοποιούνται από φορείς εκμετάλλευσης στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ για να καλύπτουν τις εξακριβωμένες εκπομπές τους ή μπορούν να αποτελούν αντικείμενο εμπορίας με άλλους φορείς εκμετάλλευσης που χρειάζονται τέτοιου είδους δικαιώματα.

**Εγκατάσταση:** Η εγκατάσταση είναι μια σταθερή τεχνική μονάδα<sup>2</sup> όπου διεξάγονται μία ή περισσότερες δραστηριότητες που προκαλούν εκπομπές αερίων θερμοκηπίου και οποιεσδήποτε άλλες δραστηριότητες άμεσα σχετιζόμενες με αυτές, οι οποίες συνδέονται, τεχνικώς, με τις διεξαγόμενες δραστηριότητες στον συγκεκριμένο τόπο και θα μπορούσαν να έχουν επιπτώσεις στις εκπομπές και τη ρύπανση.

**Εθνικός διαχειριστής:** Ο εθνικός διαχειριστής είναι η οντότητα που ορίζεται ως αρμόδια για τη διαχείριση, εξ ονόματος κράτους μέλους, ενός συνόλου λογαριασμών χρήστη που υπάγονται στη δικαιοδοσία κράτους μέλους στο ενωσιακό μητρώο.

**Εκπομπές αερίων θερμοκηπίου:** Τα ατμοσφαιρικά αέρια που ενοχοποιούνται για την υπερθέρμανση του πλανήτη και την κλιματική αλλαγή. Τα σημαντικότερα τέτοιου είδους αέρια είναι το διοξείδιο του άνθρακα (CO<sub>2</sub>), το μεθάνιο (CH<sub>4</sub>) και το υποξείδιο του αζώτου (N<sub>2</sub>O). Πολύ ισχυρά αέρια θερμοκηπίου, τα οποία ωστόσο εμφανίζονται σε μικρότερες ποσότητες, είναι οι υδροφθοράνθρακες (HFCs), οι υπερφθοράνθρακες (PFCs) και το εξαφθοριούχο θείο (SF<sub>6</sub>)<sup>3</sup>.

**Ενωσιακό μητρώο:** Ηλεκτρονικό σύστημα στο οποίο καταχωρίζεται η κυριότητα των δικαιωμάτων. Ο κεντρικός διαχειριστής<sup>4</sup> διαχειρίζεται και τηρεί το ενωσιακό μητρώο. Το μητρώο<sup>5</sup> είναι προσιτό στο κοινό και περιέχει χωριστούς λογαριασμούς για την καταχώριση των δικαιωμάτων που κατέχει κάθε πρόσωπο προς το οποίο εκχωρούνται ή μεταβιβάζονται δικαιώματα. Οποιοδήποτε πρόσωπο μπορεί να κατέχει δικαιώματα στο ενωσιακό μητρώο.

1 Άρθρο 3 της οδηγίας 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 275 της 25.10.2003, σ. 32).

2 Άρθρο 3 της οδηγίας 2003/87/ΕΚ.

3 Γλωσσάριο ακρωνυμίων για την κλιματική αλλαγή, σύμβαση-πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή (UNFCCC).

4 Άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 389/2013 της Επιτροπής.

5 Άρθρο 19 της οδηγίας 2003/87/ΕΚ.

**Εξωχρηματιστηριακή συναλλαγή:** Ο όρος εξωχρηματιστηριακή συναλλαγή περιγράφει όλες τις συναλλαγές σε χρηματοπιστωτικές αγορές, οι οποίες δεν πραγματοποιούνται σε χρηματιστήριο ούτε σε οργανωμένη αγορά, αλλά αντιθέτως αποτελούν αντικείμενο ιδιωτικής διαπραγμάτευσης μεταξύ δύο συμβαλλομένων.

**Κανόνες εναρμονισμένης κατανομής:** Στην τρίτη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, η Επιτροπή ανέπτυξε κανόνες εναρμονισμένης κατανομής<sup>6</sup> με δείκτες αναφοράς ανά προϊόν, λαμβάνοντας ως βάση τις μέσες επιδόσεις του 10 % των εγκαταστάσεων στην ΕΕ με τις καλύτερες επιδόσεις όσον αφορά τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου. Οι δείκτες αναφοράς υπολογίζονται ανεξαρτήτως της εφαρμοζόμενης τεχνολογίας, των καυσίμων, του μεγέθους της εγκατάστασης ή της γεωγραφικής θέσης της.

**Κάτοχος λογαριασμού:** Ο κάτοχος λογαριασμού<sup>7</sup> είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο που διατηρεί λογαριασμό στο ενωσιακό μητρώο.

**Κεντρικός διαχειριστής:** Σύμφωνα με την οδηγία περί του συστήματος εμπορίας εκπομπών<sup>8</sup>, ο κεντρικός διαχειριστής ορίζεται από την Επιτροπή για την τήρηση ανεξάρτητου συστήματος καταγραφής συναλλαγών για τις εκχωρήσεις, μεταβιβάσεις και ακυρώσεις δικαιωμάτων. Ο ίδιος πραγματοποιεί και αυτόματο έλεγχο κάθε συναλλαγής στα μητρώα ώστε να μην γίνονται ατασθαλίες στην εκχώρηση, τη μεταβίβαση και την ακύρωση δικαιωμάτων. Στον κανονισμό περί του μητρώου ορίζεται ότι ο κεντρικός διαχειριστής διαχειρίζεται και τηρεί το ενωσιακό μητρώο<sup>9</sup>.

**Μεταφορά δικαιωμάτων εκπλειστηριασμού εκπομπών σε μεταγενέστερο χρόνο:** Ως βραχυπρόθεσμο μέτρο, η Επιτροπή ανέβαλε τον εκπλειστηριασμό 900 εκατομμυρίων δικαιωμάτων έως τα έτη 2019-2020 εν αναμονή της αύξησης της ζήτησης<sup>10</sup>. Η συνολική ποσότητα των δικαιωμάτων που θα εκπλειστηριασθούν στην τρίτη φάση δεν θα μεταβληθεί εξαιτίας αυτής της μεταφοράς σε μεταγενέστερο χρόνο, παρά μόνον η κατανομή των εκπλειστηριαζόμενων κατά την περίοδο 2013-2020 δικαιωμάτων (το «χρονοδιάγραμμα εκπλειστηριασμού»). Η μεταφορά δικαιωμάτων εκπλειστηριασμού εκπομπών σε μεταγενέστερο χρόνο εφαρμόζεται μέσω τροποποίησης του κανονισμού περί εκπλειστηριασμού του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου της ΕΕ<sup>11</sup> που ενέκρινε η Επιτροπή το 2014, κατόπιν έγκρισης από την επιτροπή κλιματικής αλλαγής της ΕΕ και εξέτασης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Το 2013 τροποποιήθηκε επίσης η οδηγία περί του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ ώστε να καταστεί εφικτή η ανωτέρω τροποποίηση<sup>12</sup>.

6 Απόφαση αριθ. 2011/278/ΕΕ της Επιτροπής, της 27ης Απριλίου 2011, σχετικά με τον καθορισμό ενωσιακών μεταβατικών κανόνων για την εναρμονισμένη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής κατ' εφαρμογή του άρθρου 10α της οδηγίας 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 130 της 17.5.2011, σ. 1).

7 Άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 389/2013 της Επιτροπής, της 2ας Μαΐου 2013, για τη σύσταση ενωσιακού μητρώου δυνάμει της οδηγίας 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και των αποφάσεων αριθ. 280/2004/ΕΚ και αριθ. 406/2009/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 920/2010 και αριθ. 1193/2011 της Επιτροπής (ΕΕ L 122 της 3.5.2013, σ. 1).

8 Άρθρο 20 της οδηγίας 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 275 της 25.10.2003, σ. 32).

9 Άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 389/2013 της Επιτροπής.

10 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Δράσης για το Κλίμα: [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm)

11 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 176/2014 της Επιτροπής, της 25ης Φεβρουαρίου 2014, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1031/2010 με σκοπό, ιδίως, τον καθορισμό των ποσοτήτων δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου που θα εκπλειστηριαστούν κατά την περίοδο 2013-2020 (ΕΕ L 56 της 26.2.2014, σ. 11).

12 Απόφαση αριθ. 1359/2013/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, που τροποποιεί την οδηγία 2003/87/ΕΚ, διασαφηνίζοντας τις διατάξεις για τον χρόνο διεξαγωγής των πλειστηριασμών δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου (ΕΕ L 343 της 19.12.2013, σ. 1).

**Μηχανισμοί του Πρωτοκόλλου του Κιότο:** Το Πρωτόκολλο του Κιότο (βλέπε το **πλαίσιο του παραρτήματος** για περισσότερες λεπτομέρειες) καθιέρωσε τρεις μηχανισμούς οι οποίοι μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη των στόχων μείωσης των εκπομπών: την εμπορία δικαιωμάτων εκπομπών, τον μηχανισμό καθαρής ανάπτυξης και τον μηχανισμό κοινής εφαρμογής. Η εμπορία δικαιωμάτων εκπομπών παρέχει σε χώρες που διαθέτουν μη χρησιμοποιημένες μονάδες εκπομπών τη δυνατότητα να τις πωλούν σε χώρες που έχουν υπερβεί τα ανώτατα όριά τους. Οι μηχανισμοί κοινής εφαρμογής και καθαρής ανάπτυξης είναι μηχανισμοί βάσει έργων που δημιουργούν πιστωτικά μόρια τα οποία μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εμπορίας για την αντιστάθμιση εκπομπών.

**Μηχανισμός αντιστροφής της επιβάρυνσης σχετικά με τον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ):** Ο μηχανισμός αυτός αφορά τη μετατόπιση της φορολογικής υποχρέωσης από τον προμηθευτή στον αποδέκτη, με αποτέλεσμα ο πελάτης, όταν είναι υποκείμενος στον φόρο, υποχρεούται να καταβάλει αυτός τον ΦΠΑ αντί για τον προμηθευτή. Είναι πιθανό με το σύστημα αντιστροφής της επιβάρυνσης να εξαιρεθεί η απάτη στον τομέα του ΦΠΑ (τύπου «καρουζέλ»).

**Μηχανισμός καθαρής ανάπτυξης (CDM):** Τα έργα CDM στο πλαίσιο του Πρωτοκόλλου του Κιότο περιλαμβάνουν επενδύσεις σε έργα βιώσιμης ανάπτυξης στις αναπτυσσόμενες χώρες με σκοπό τη μείωση των εκπομπών. Μέσω αυτών δημιουργούνται εμπορεύσιμες πιστοποιημένες μειώσεις των εκπομπών (CER). Αυτά τα εμπονομαζόμενα πιστωτικά μόρια επιτρέπεται, υπό ορισμένες συνθήκες, να χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

**Μηχανισμός κοινής εφαρμογής (JI):** Μαζί με τον CDM, αποτελούν τους δύο μηχανισμούς βάσει έργων που καθιερώθηκαν με το Πρωτόκολλο του Κιότο. Οι εκβιομηχανισμένες χώρες υλοποιούν έργα κοινής εφαρμογής για τη μείωση των εκπομπών με άλλες ανεπτυγμένες χώρες ώστε να δημιουργήσουν εμπορεύσιμες μονάδες μείωσης των εκπομπών (ERU), οι οποίες, υπό ορισμένες συνθήκες, μπορούν να χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

**Οδηγία για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων (MiFID):** Η αρχική οδηγία για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (οδηγία 2004/39/EK), της 21ης Απριλίου 2004, καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από νέους κανόνες που εγκρίθηκαν το 2014. Πρόκειται για τη νέα οδηγία 2014/65/ΕΕ για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων και τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 600/2014 για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων. Οι νέοι κανόνες θα τεθούν σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2017<sup>13</sup>.

**Οδηγία και κανονισμός για την κατάχρηση της αγοράς (MAD/MAR):** Η αρχική οδηγία περί κατάχρησης αγοράς του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για τις πράξεις προσώπων που κατέχουν εμπιστευτικές πληροφορίες και τις πράξεις χειραγώγησης της αγοράς (κατάχρηση αγοράς) (οδηγία 2003/6/EK) καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από νέους κανόνες που εγκρίθηκαν το 2014. Πρόκειται για τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 596/2014 για την κατάχρηση της αγοράς (MAR)<sup>14</sup> και την οδηγία 2014/57/ΕΕ περί ποινικών κυρώσεων για την κατάχρηση αγοράς (MAD)<sup>15</sup>. Ο κανονισμός για την κατάχρηση αγοράς θα τεθεί σε ισχύ τον Ιούλιο του 2016 και τα κράτη μέλη έχουν στη διάθεσή τους δύο έτη για να μεταφέρουν τη νέα οδηγία<sup>16</sup> στο εθνικό δίκαιο.

13 ό.π.

14 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 596/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για την κατάχρηση της αγοράς (κανονισμός για την κατάχρηση της αγοράς) και την κατάργηση της οδηγίας 2003/6/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και των οδηγιών της Επιτροπής 2003/124/EK, 2003/125/EK και 2004/72/EK (ΕΕ L 173 της 12.6.2014, σ. 1).

15 Οδηγία 2014/57/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, περί ποινικών κυρώσεων για την κατάχρηση αγοράς (οδηγία για την κατάχρηση αγοράς) (ΕΕ L 173 της 12.6.2014, σ. 179).

16 [http://ec.europa.eu/finance/securities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/securities/index_en.htm)

**Παράδοση δικαιωμάτων:** Έως τις 30 Απριλίου κάθε έτους, ο φορέας εκμετάλλευσης κάθε εγκατάστασης παραδίδει αριθμό δικαιωμάτων που αντιστοιχεί στις συνολικές πιστοποιημένες εκπομπές της εν λόγω εγκατάστασης κατά τη διάρκεια του προηγούμενου ημερολογιακού έτους<sup>17</sup>. Στο πλαίσιο της δεύτερης φάσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, οι φορείς εκμετάλλευσης μπορούν επίσης, με την επιφύλαξη ορισμένων περιορισμών, να παραδώσουν διεθνή πιστωτικά μόρια (CER και ERU) τα οποία δημιουργήθηκαν από τους μηχανισμούς του Πρωτοκόλλου του Κιότο (CDM και JI). Συνολικά, ο φορέας εκμετάλλευσης πρέπει να παραδώσει επαρκή αριθμό δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ, CER και ERU ώστε να καλύπτει τις πιστοποιημένες εκπομπές του.

**Συναλλαγή:** Η συναλλαγή είναι μια διαδικασία<sup>18</sup> στο ενωσιακό μητρώο που περιλαμβάνει τη μεταφορά δικαιώματος εκπομπής ή μονάδας Κιότο μεταξύ λογαριασμών.

**Σύστημα ανώτατων ορίων και δικαιωμάτων εμπορίας:** Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ θεωρείται σύστημα «ανώτατων ορίων και δικαιωμάτων εμπορίας». Αυτό σημαίνει ότι υπάρχει ένα «ανώτατο όριο» ή περιορισμός στη συνολική ποσότητα των επιτρεπόμενων εκπομπών των εγκαταστάσεων που καλύπτονται από το σύστημα. Στην πρώτη και τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ τα ανώτατα όρια είχαν τεθεί σε εθνικό επίπεδο, κατόπιν έγκρισης από την Επιτροπή, ενώ στην τρίτη φάση, τα ανώτατα όρια τίθενται σε επίπεδο ΕΕ. Εντός των ανώτατων ορίων, οι βιομηχανικές επιχειρήσεις και οι φορείς εκμετάλλευσης αεροσκαφών λαμβάνουν δικαιώματα εκπομπών, τα οποία μπορούν να πωλούν ή να αγοράζουν ή μία από την άλλη ανάλογα με τις ανάγκες τους. Επίσης συναλλασσόμενοι μπορούν να δραστηριοποιηθούν αυτοβούλως στην αγορά προκειμένου να αγοράσουν ή να πωλήσουν δικαιώματα. Ο περιορισμός στον συνολικό αριθμό διαθέσιμων δικαιωμάτων διασφαλίζει την αξία τους.

**Τόνος ισοδύναμου διοξειδίου του άνθρακα (CO<sub>2</sub>e):** Αντιστοιχεί σε έναν μετρικό τόνο διοξειδίου του άνθρακα ή σε ποσότητα άλλου αερίου του θερμοκηπίου με ισοδύναμο δυναμικό υπερθέρμανσης του πλανήτη<sup>19</sup>.

**Φορέας εκμετάλλευσης:** Κάθε πρόσωπο<sup>20</sup> το οποίο εκμεταλλεύεται ή διευθύνει την εγκατάσταση ή, όπου αυτό προβλέπεται από την εθνική νομοθεσία, στο οποίο έχουν μεταβιβασθεί αποφασιστικές οικονομικές εξουσίες όσον αφορά την τεχνική λειτουργία της εγκατάστασης.

17 Άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2003/87/ΕΚ.

18 Άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 389/2013 της Επιτροπής.

19 Παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 2003/87/ΕΚ.

20 Άρθρο 3 της οδηγίας 2003/87/ΕΚ.

## I

Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί την εμβληματική πολιτική της ΕΕ για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής. Είναι το μεγαλύτερο σύστημα ανώτατων ορίων και δικαιωμάτων εμπορίας παγκοσμίως για τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου. Στις συνολικές εκπομπές βιομηχανικών τομέων υψηλών ρύπων τέθηκε περιορισμός, ή ανώτατο όριο, το οποίο συν τω χρόνω μειώνεται. Το ανώτατο όριο περιορίζει τις εκπομπές περισσότερων από 11 000 ενεργοβόρων εγκαταστάσεων στην ΕΕ, καλύπτοντας το ήμισυ περίπου των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Οι εγκαταστάσεις αυτές λαμβάνουν δικαιώματα εκπομπών ή τα αγοράζουν σε πλειστηριασμούς, ενώ είναι επίσης δυνατή η εμπορία δικαιωμάτων ανάλογα με τις ανάγκες τους. Κάθε δικαίωμα αντιστοιχεί στο δικαίωμα εκπομπής ενός τόνου ισοδύναμου διοξειδίου του άνθρακα. Κάθε έτος, οι εγκαταστάσεις πρέπει να παραδίδουν τα δικαιώματα που αντιστοιχούν στην ποσότητα των εκπομπών τους σε ισοδύναμο διοξειδίου του άνθρακα (CO<sub>2</sub>e).

## II

Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ αναφέρεται συχνά ως πρότυπο αναφοράς αναδυόμενης πολιτικής για την κλιματική αλλαγή και μηχανισμού εμπορίας εκπομπών σε άλλες περιοχές του κόσμου. Το εν λόγω καινοτόμο σύστημα που τέθηκε σε εφαρμογή το 2005 και βελτιώθηκε σταδιακά βρίσκεται πλέον στην τρίτη φάση εφαρμογής του. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ο περιβαλλοντικός στόχος του συστήματος εμπορίας εκπομπών δεν είναι απλώς η μείωση των εκπομπών βάσει του ανώτατου ορίου, αλλά και ο καθορισμός τιμής για το διοξείδιο του άνθρακα και η απόδοση οικονομικής αξίας σε κάθε τόνο CO<sub>2</sub>e που εξοικονομείται. Η τιμή καθορίζεται από την αγορά δικαιωμάτων. Με τον τρόπο αυτό, οι εγκαταστάσεις ενθαρρύνονται να εφαρμόζουν τα πλέον αποδοτικά από άποψη κόστους μέτρα μείωσης εκπομπών και προωθούνται οι επενδύσεις σε τεχνολογίες χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, ιδίως εάν οι τιμές των δικαιωμάτων είναι υψηλές.

## III

Προκειμένου το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ να λειτουργεί σύμφωνα με τα προβλεπόμενα, είναι αναγκαία η εξασφάλιση της αρτιότητας του συστήματος, καθώς και η ορθή εφαρμογή του καθεστώτος. Το Συνέδριο αξιολόγησε κατά πόσον η διαχείριση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν επαρκής, εξετάζοντας, πρώτον, εάν είχε καθιερωθεί το κατάλληλο πλαίσιο για την προστασία της αρτιότητάς του ως μηχανισμού που βασίζεται στην αγορά, και, δεύτερον, την πρακτική εφαρμογή του. Όσον αφορά την εφαρμογή, το Συνέδριο επικεντρώθηκε στη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών

της ΕΕ (2008–2012), ούτως ώστε να καταστεί δυνατό να αντληθούν διδάγματα για τις μελλοντικές εξελίξεις της συγκεκριμένης πολιτικής.

## IV

Συνολικά, το Συνέδριο συμπέρανε ότι η διαχείριση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν ήταν επαρκής από όλες τις απόψεις. Υπήρξαν ορισμένα προβλήματα όσον αφορά τη διαχείριση σχετικά με την αξιοπιστία του πλαισίου για την προστασία της αριότητας του συστήματος, καθώς και σημαντικές αδυναμίες στην εφαρμογή της δεύτερης φάσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

## V

Πραγματοποιήθηκαν σημαντικές βελτιώσεις στο πλαίσιο για την προστασία της αριότητας του συστήματος, ιδίως μέσω της συμπερίληψης του μεγαλύτερου μέρους της αγοράς άμεσης παράδοσης για τα δικαιώματα στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων (MiFID) και των κανόνων για την κατάχρηση της αγοράς (MAD/MAR), εφόσον τα δικαιώματα εκπομπών χαρακτηρίστηκαν ως χρηματοπιστωτικά μέσα. Εντούτοις, απομένει ακόμη να διευθετηθούν ορισμένα ζητήματα, προκειμένου το πλαίσιο να καταστεί επαρκώς αξιόπιστο, να βελτιωθεί η ρύθμιση και η εποπτεία της αγοράς και να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των επενδυτών, ώστε το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ να αναδειχθεί σε εργαλείο της περιβαλλοντικής πολιτικής.

- α) Εξακολουθούν να υπάρχουν εκκρεμή ζητήματα που αφορούν τη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς εκπομπών για συναλλασσόμενους που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης, διμερείς εξωχρηματιστηριακές συναλλαγές άμεσης παράδοσης και μικρότερους συμμετέχοντες στην αγορά.
- β) Δεν υφίσταται εποπτεία της αγοράς εκπομπών σε επίπεδο ΕΕ και η ρυθμιστική συνεργασία είναι ανεπαρκής.
- γ) Ο νομικός ορισμός των δικαιωμάτων εκπομπών δεν είναι αρκούντως σαφής, ενώ έλλειψη σαφήνειας περιβάλλει και τη δημιουργία και προστασία των εμπράγματων δικαιωμάτων σχετικά με τα δικαιώματα εκπομπών.

- δ) Το ενωσιακό μητρώο επεξεργάζεται θεμελιώδη στοιχεία του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και διαθέτει χαρακτηριστικά υψηλού κινδύνου, λόγω των οικονομικών διακυβευμάτων και του ευρέος φάσματος κατόχων λογαριασμών. Μολονότι η ασφάλεια του μητρώου βελτιώθηκε σημαντικά κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, εξακολουθεί να είναι αναγκαία η επίτευξη περαιτέρω προόδου. Οι διαδικασίες των κρατών μελών για τον έλεγχο του ανοίγματος λογαριασμών στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, για την παρακολούθηση των συναλλαγών και τη συνεργασία με ρυθμιστικές αρχές παρουσίαζαν σημαντικές ελλείψεις και, επιπλέον, η Επιτροπή δεν μπορεί να παρακολουθεί επαρκώς τις συναλλαγές εξαιτίας ζητημάτων που αφορούν την προστασία των δεδομένων. Επιπροσθέτως, η ανάπτυξη και η λειτουργία του μητρώου εντός της Επιτροπής παρεμποδίστηκε από προβλήματα στον εσωτερικό συντονισμό και περιορισμούς στους πόρους, όπως περιγράφεται στα σημεία 39 έως 41.

## VI

Διαπιστώθηκαν σημαντικές αδυναμίες στην εφαρμογή από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή του πλαισίου ελέγχου κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Οι αδυναμίες αυτές πρέπει να αντιμετωπισθούν κατά την τρίτη φάση, ώστε να υπάρξει επαρκής διασφάλιση ότι το σύστημα λειτουργεί σύμφωνα με τα προβλεπόμενα.

- α) Ούτε η εφαρμογή ούτε η εναρμόνιση των συστημάτων για την παρακολούθηση, την υποβολή εκθέσεων και την εξακρίβωση των εκπομπών ήταν αρκούντως ικανοποιητικές. Οι αρμόδιες αρχές δεν επιθεωρούσαν επαρκώς το έργο των ελεγκτών, ενώ διενήργησαν περιορισμένους επιτόπιους ελέγχους σε επίπεδο εγκατάστασης.
- β) Υπήρξαν κενά στην καθοδήγηση και την παρακολούθηση από πλευράς της Επιτροπής της εφαρμογής από τα κράτη μέλη κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, ενώ και η αξιολόγηση από την Επιτροπή των εθνικών σχεδίων κατανομής εκπομπών των κρατών μελών που αφορούσαν τη δεύτερη φάση δεν ήταν αρκετά διαφανής.
- γ) Ορισμένα κράτη μέλη δεν διαβίβασαν όλες τις απαιτούμενες εκθέσεις για τη λειτουργία του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και η Επιτροπή δεν δημοσίευσε την ετήσια έκθεση υλοποίησης την οποία προβλέπει η οδηγία για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

- δ) Ο αντίκτυπος πολύτιμων φόρουμ διαβούλευσης και συντονισμού μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών ήταν περιορισμένος λόγω της μικρής συμμετοχής των κρατών μελών.
- ε) Η Επιτροπή διαδραμάτισε περιορισμένο ρόλο στην εναρμόνιση των βασικών ελέγχων κατά την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ από τα κράτη μέλη.
- στ) Το Συνέδριο δεν κατέστη δυνατό να αξιολογήσει την αποτελεσματικότητα των διαφορετικών συστημάτων κυρώσεων των κρατών μελών, λόγω έλλειψης ενοποιημένων πληροφοριών σε επίπεδο κράτους μέλους και σε επίπεδο ΕΕ. Οι πρακτικές όσον αφορά συγκεκριμένους κανόνες για την παράδοση διεθνών πιστωτικών μορίων διέφεραν μεταξύ των κρατών μελών. Τα ζητήματα αυτά μπορούν ενδεχομένως να επηρεάσουν την ισότητα των όρων ανταγωνισμού των φορέων εκμετάλλευσης.

## VII

Προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι ανωτέρω παρατηρήσεις σχετικά με το πλαίσιο για την προστασία της αριότητας του συστήματος και την εφαρμογή του, το Συνέδριο διατυπώνει τις ακόλουθες συστάσεις:

1. Η Επιτροπή πρέπει να επιλύσει τα εκκρεμή ζητήματα σχετικά με τη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς εκπομπών ώστε να βελτιωθεί περαιτέρω η αριότητα της αγοράς (βλέπε λεπτομερείς συστάσεις 1 α) έως γ) προς την Επιτροπή, μετά το σημείο 91).
2. Το νομικό καθεστώς των δικαιωμάτων εκπομπών πρέπει να αποσαφηνισθεί περαιτέρω ώστε να συμβάλει στη σταθερότητα και την εμπιστοσύνη (βλέπε σύσταση 2 μετά το σημείο 92).
3. Ορισμένες πτυχές των συστημάτων για την επεξεργασία θεμελιωδών πληροφοριών του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ (το ενωσιακό μητρώο της ΕΕ και οι συναφείς διαδικασίες) πρέπει να βελτιωθούν περαιτέρω. Συγκεκριμένα η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει τρόπους θέσπισης και συντονισμού της αποτελεσματικής παρακολούθησης σε επίπεδο ΕΕ των διασυνοριακών συναλλαγών για τον μετριασμό των κινδύνων εμφάνισης περιπτώσεων κατάχρησης και απάτης και να καθορίσει τα κατάλληλα μέτρα για την ενίσχυση του πλαισίου ελέγχου και την προαγωγή των βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών κατά το άνοιγμα λογαριασμών στην ΕΕ. Τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι όντως διενεργούνται οι εν λόγω έλεγχοι (βλέπε λεπτομερείς συστάσεις 3 α) έως ε) προς την Επιτροπή και τα κράτη μέλη, μετά το σημείο 93).
4. Το πλαίσιο ελέγχου στο επίπεδο των κρατών μελών πρέπει να εφαρμοσθεί καλύτερα ώστε να διασφαλισθεί ότι οι εντοπισθείσες αδυναμίες θα ληφθούν υπόψη κατά την εφαρμογή της τρίτης φάσης (βλέπε λεπτομερείς συστάσεις 4 α) έως στ) προς την Επιτροπή και τα κράτη μέλη, μετά το σημείο 94).
5. Κατά την τρίτη φάση, η καθοδήγηση και η ενημέρωση σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ πρέπει να βελτιωθούν (βλέπε λεπτομερείς συστάσεις 5 α) έως γ) προς την Επιτροπή και τα κράτη μέλη, μετά το σημείο 96).
6. Η επιβολή των κυρώσεων σχετικά με το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ πρέπει να καταστεί περισσότερο διαφανής. Πρέπει να είναι διαθέσιμες ενημερωμένες και ακριβείς πληροφορίες σε επίπεδο κρατών μελών και σε επίπεδο ΕΕ για την εφαρμογή των διαδικασιών επιβολής κυρώσεων και τα αποτελέσματά τους. Επίσης η Επιτροπή πρέπει να παρακολουθεί καλύτερα τις πρακτικές επιβολής της νομοθεσίας σε όλη την ΕΕ, καθώς και τη συνεπή επιβολή των κυρώσεων σε εθνικό επίπεδο (βλέπε λεπτομερείς συστάσεις 6 α) έως γ) προς την Επιτροπή και τα κράτη μέλη, μετά το σημείο 97).

## Σύστημα εμπορίας εκπομπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

### 01

Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ αποτελεί βασικό πυλώνα της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής (για περαιτέρω γενικές πληροφορίες σχετικά με το διεθνές πλαίσιο της εμπορίας εκπομπών βλέπε το **μέρος I του παραρτήματος**). Στόχος του είναι η προώθηση της μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τρόπο αποδοτικό από πλευράς κόστους και οικονομικώς αποτελεσματικό. Πρόκειται για βασική συνιστώσα της δέσμης της ΕΕ για το κλίμα και την ενέργεια<sup>21</sup>, η οποία θέτει τρεις στόχους με ορίζοντα το 2020 (γνωστοί ως στόχοι «τρία επί είκοσι»):

- 20 % μείωση στις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου της ΕΕ σε σύγκριση με τα επίπεδα της δεκαετίας του '90,
- αύξηση κατά 20 % του μεριδίου της κατανάλωσης στην ΕΕ ενέργειας παραγόμενης από ανανεώσιμες πηγές,
- βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης της ΕΕ κατά 20 %.

### 02

Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ είναι το μεγαλύτερο σύστημα ανώτατων ορίων και εμπορίας παγκοσμίως (βλέπε **πλαίσιο 1**) για τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου και αναφέρεται συχνά ως πρότυπο αναφοράς αναδυόμενης πολιτικής για την κλιματική αλλαγή και μηχανισμού εμπορίας εκπομπών σε άλλες περιοχές του κόσμου. Το ανώτατο όριο περιορίζει τις εκπομπές περισσότερων από 11 000 ενεργοβόρων εγκαταστάσεων στην ΕΕ<sup>22</sup>. Από το 2013, το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ καλύπτει το 50 % περίπου των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου στην ΕΕ<sup>23</sup>. Το εν λόγω σύστημα εμπορίας, παράλληλα με τον περιορισμό των συνολικών εκπομπών μέσω αρκετά υψηλής τιμής του διοξειδίου του άνθρακα, οφείλει να ενθαρρύνει τις εγκαταστάσεις να εφαρμόζουν τα πλέον αποδοτικά από άποψη κόστους μέτρα μείωσης εκπομπών και να προωθή τις επενδύσεις σε τεχνολογίες χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα<sup>24</sup>.

- 21 COM(2008) 30 τελικό της 23.1.2008, «Δύο φορές το 20 έως το 2020, Η κλιματική αλλαγή και η ευκαιρία της Ευρώπης».
- 22 Περιλαμβάνονται οι ακόλουθοι κύριοι τομείς: εγκαταστάσεις καύσης, τσιμέντο, κλίνκερ, ασβέστης, διυλιστήρια ορυκτελαίων, χυτοσίδηρος και χάλυβας. Δεν περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, οι τομείς των επίγειων μεταφορών, της γεωργίας και των υπηρεσιών.
- 23 COM(2012) 652 τελικό της 14.11.2012 «Η κατάσταση της ευρωπαϊκής αγοράς δικαιωμάτων εκπομπής διοξειδίου του άνθρακα το 2012».
- 24 European Commission Climate Action, 'The EU Emissions Trading System (EU ETS)' factsheet, (Δράση για το κλίμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενημερωτικό δελτίο για το «Σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ»), το οποίο είναι διαθέσιμο στην ακόλουθη διεύθυνση [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf)

## Πλαίσιο 1

### Το σύστημα ανώτατων ορίων και εμπορίας στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ

Το σύστημα ανώτατων ορίων και εμπορίας λειτουργεί θέτοντας περιορισμούς στις συνολικές εκπομπές των βιομηχανικών τομέων υψηλών ρύπων. Το όριο αυτό μειώνεται συν τω χρόνω. Εντός του ορίου αυτού, οι επιχειρήσεις μπορούν να πωλούν και να αγοράζουν δικαιώματα εκπομπών ανάλογα με τις ανάγκες τους. Κάθε δικαίωμα αντιστοιχεί στο δικαίωμα εκπομπής ενός τόνου CO<sub>2</sub>e. Η ποσότητα των δικαιωμάτων καθορίζει την ποσότητα των επιτρεπόμενων εκπομπών, ήτοι υπάρχει ανώτατο όριο εκπομπών. Τα δικαιώματα κατανέμονται σε εγκαταστάσεις, ενώ μπορούν να αποτελούν ελεύθερα αντικείμενο διαπραγμάτευσης στην αγορά<sup>25</sup>. Κάθε έτος, οι εγκαταστάσεις πρέπει να παραδίδουν τα δικαιώματα που αντιστοιχούν στην ποσότητα των εκπομπών τους σε CO<sub>2</sub>e. Η τιμή καθορίζεται από την αγορά.

25 COM(2010) 796 τελικό της 21.12.2010 «Προς ένα ενισχυμένο πλαίσιο εποπτείας της αγοράς για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ».



## 03

Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ θεσπίστηκε με την οδηγία 2003/87/ΕΚ<sup>26</sup>. Βάσει της οδηγίας αυτής, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αναπτύξουν και να θέσουν σε εφαρμογή τα συστήματα και τις διοικητικές ρυθμίσεις που απαιτούνται για τη λειτουργία του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο. Η οδηγία αναθέτει επίσης στην Επιτροπή σύνολο συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων, πολλές εκ των οποίων αποσκοπούν στη συνεπή και συντονισμένη εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Δεδομένου ότι στο πλαίσιο του εν λόγω συστήματος δημιουργήθηκε, επίσης, μια αγορά για την εμπορία δικαιωμάτων εκπομπών, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίζουν την αριστεία και τη σταθερότητα του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, ώστε να μπορεί να συμβάλει αποτελεσματικά στην επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων του.

### Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ στην πράξη από το 2005 έως το 2012 (πρώτη και δεύτερη φάση)

## 04

Η λειτουργία του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ οργανώνεται σε περιόδους ή φάσεις εμπορίας: για τις δύο πρώτες φάσεις (2005-2012), το ανώτατο όριο σχετικά με τα δικαιώματα οριζόταν σε εθνικό επίπεδο, μέσω των εθνικών σχεδίων κατανομής που κατάρτιζαν τα κράτη μέλη και αξιολογούσε η Επιτροπή.

## 05

Η πρώτη φάση (2005-2007) του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ ήταν μια τριετής πιλοτική περίοδος για την προετοιμασία της δεύτερης φάσης (2008-2012). Τα δικαιώματα κατανέμονται δωρεάν. Δεδομένου ότι τα περισσότερα κράτη μέλη δεν διέθεταν ακόμη ιστορικά στοιχεία για τις εκπομπές των εγκαταστάσεων που συμπεριλήφθηκαν στο σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, τα ανώτατα όρια της πρώτης φάσης βασίστηκαν σε μελέτες και προβλέψεις. Ο στόχος της πρώτης φάσης ήταν να καθιερωθεί μια λειτουργική αγορά, να καθορισθεί μια τιμή για το διοξείδιο του άνθρακα και να δημιουργηθεί η αναγκαία υποδομή για την παρακολούθηση, την υποβολή εκθέσεων και την εξακρίβωση των πραγματικών εκπομπών. Τα στοιχεία που προέκυψαν από την πρώτη φάση κάλυψαν στη συνέχεια το κενό που υπήρχε στις πληροφορίες και συνέβαλαν στον καθορισμό εθνικών ανώτατων ορίων για τη δεύτερη φάση.

## 06

Η δεύτερη φάση (2008-2012)<sup>27</sup> συνέπεσε με την πρώτη φάση δέσμευσης για το Πρωτόκολλο του Κιότο – την πενταετή περίοδο κατά την οποία τα κράτη μέλη της ΕΕ έπρεπε να μειώσουν τις εκπομπές τους σύμφωνα με τους στόχους που είχαν τεθεί στο πλαίσιο του Πρωτοκόλλου του Κιότο<sup>28</sup>. Βάσει των εξακριβωμένων εκπομπών που αναφέρθηκαν κατά την πρώτη φάση, η ποσότητα των επιτρεπόμενων δικαιωμάτων εκπομπών στη δεύτερη φάση μειώθηκε κατά 6,5 % σε σχέση με το επίπεδο του 2005 (ήτοι του πρώτου έτους συμμόρφωσης με το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ), διασφαλίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την πραγματική μείωση των εκπομπών (βλέπε **μέρος II του παραρτήματος** για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις εξελίξεις στην προσφορά και τη ζήτηση κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ).

- 26 Οδηγία 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 275 της 25.10.2003, σ. 32).
- 27 Στη δεύτερη φάση, η Ισλανδία, το Λιχτενστάιν και η Νορβηγία, μέλη των ΕΟΧ-ΕΖΕΣ (Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος – Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών), προσχώρησαν στο σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.
- 28 Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεσμεύθηκε να επιτύχει συνολική μείωση κατά 8 % των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου την περίοδο 2008-2012, σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990 (η οποία είναι μεγαλύτερη από τον στόχο που αναφέρεται για το σύνολο των εκβιομηχανισμένων χωρών στο **πλαίσιο του παραρτήματος**). Ο εν λόγω στόχος επιμερίσθηκε μεταξύ των 15 κρατών μελών με νομικώς δεσμευτική συμφωνία, την απόφαση 2002/358/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Απριλίου 2002, για την έγκριση, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, του Πρωτοκόλλου του Κιότο στη Σύμβαση-Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή και την από κοινού τήρηση των σχετικών δεσμεύσεων (ΕΕ L 130 της 15.5.2002, σ. 1).

### Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ από το 2013 και εξής (τρίτη φάση)

#### 07

Κατά την τρίτη φάση (2013–2020) υπήρξε αντικατάσταση του συστήματος των εθνικών σχεδίων κατανομής. Το ανώτατο όριο εκπομπών των εγκαταστάσεων που κάλυπτε το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ έχει πλέον καθορισθεί σε επίπεδο ΕΕ. Για τα δικαιώματα που εξακολουθούν να δίδονται δωρεάν ισχύουν κανόνες εναρμονισμένης κατανομής οι οποίοι βασίζονται σε φιλόδοξους δείκτες αναφοράς σε επίπεδο ΕΕ για τις επιδόσεις σχετικά με τις εκπομπές. Όπως και στις προηγούμενες φάσεις, οι εγκαταστάσεις που έχουν λάβει είτε κανένα είτε ανεπαρκή δωρεάν δικαιώματα για να καλύπτουν τις εκπομπές τους οφείλουν είτε να αγοράζουν επιπλέον δικαιώματα στην αγορά είτε να μειώνουν τις εκπομπές τους.

#### 08

Στην αρχή της τρίτης φάσης, εκπλειστηριάστηκε πλέον του 40 % του συνόλου των δικαιωμάτων. Ο πλειστηριασμός θεωρείται από την Επιτροπή και την οικονομική θεωρία ως η πλέον διαφανής μέθοδος κατανομής, ενώ θέτει σε εφαρμογή και την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» (το **μέρος III του παραρτήματος** περιέχει περισσότερες γενικές πληροφορίες σχετικά με τη μεταρρύθμιση και τις μελλοντικές προοπτικές του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ).

# Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

## 09

Κατά τον προσδιορισμό της εμβέλειας και του τρόπου προσέγγισης του ελέγχου, το Συνέδριο επικεντρώθηκε στα θεμελιώδη ζητήματα της αρτιότητας και της εφαρμογής του συστήματος. Στο πλαίσιο του ελέγχου δεν εξετάστηκε η συνολική αποτελεσματικότητα του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Στόχος του ελέγχου ήταν να απαντηθεί το εξής ερώτημα: «Διαχειρίστηκαν επαρκώς η Επιτροπή και τα κράτη μέλη το σύστημα εμπορίας εκπομπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης;». Για τον σκοπό αυτό, επιχειρήθηκε να δοθεί απάντηση στα ακόλουθα επιμέρους ερωτήματα:

- α) **Υπάρχει το κατάλληλο πλαίσιο για την προστασία της αρτιότητας του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ;** Προκειμένου να απαντηθεί το ερώτημα αυτό, το Συνέδριο εξέτασε την καταλληλότητα των κανόνων ρύθμισης και εποπτείας της αγοράς οι οποίοι εφαρμόζονται στην εμπορία εκπομπών, το νομικό καθεστώς και τον ορισμό των δικαιωμάτων, καθώς και το σύστημα του ενωσιακού μητρώου για την καταχώριση και τη δημοσιοποίηση των στοιχείων του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Το εν λόγω τμήμα του ελέγχου επικεντρώθηκε σε φάσμα μέτρων των συγκεκριμένων τομέων, τα οποία ανέπτυξε και πρότεινε η Επιτροπή από το 2011 και εξής, συμπεριλαμβανομένων των εξελίξεων που πραγματοποιήθηκαν έως τις 30 Σεπτεμβρίου 2014. Στην εμβέλεια του ελέγχου δεν περιλαμβάνεται αξιολόγηση των εθνικών μέτρων για την αντιμετώπιση του κινδύνου της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ (τύπου «καρουζέλ»)²⁹.
- β) **Εφαρμόζεται ορθά το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ;** Προκειμένου να απαντήσει στο ερώτημα αυτό, το Συνέδριο εξέτασε την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή κατά τη δεύτερη φάση εφαρμογής του συστήματος. Το εν λόγω τμήμα του ελέγχου αφορούσε μόνο την

εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ σε στατικές εγκαταστάσεις³⁰.

## 10

Ο έλεγχος διενεργήθηκε τόσο σε επίπεδο Επιτροπής όσο και σε επίπεδο κράτους μέλους. Κατά τις εργασίες στο επίπεδο της Επιτροπής εξετάστηκε με ποιον τρόπο η τελευταία καθοδήγησε την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ από τα κράτη μέλη και εάν εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που υπείχε στο πλαίσιο του ισχύοντος νομικού πλαισίου. Συγκεντρώθηκαν αποδεικτικά στοιχεία από επτά κράτη μέλη, τα οποία επιλέχθηκαν βάσει των ποσοτήτων και των ειδών εκπομπών. Πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις στις σχετικές αρχές πέντε κρατών μελών (Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Πολωνία και Ηνωμένο Βασίλειο). Αποδεικτικά έγγραφα ελήφθησαν από δύο άλλα κράτη μέλη (Ελλάδα και Ισπανία). Ο έλεγχος σε επίπεδο κράτους μέλους επικεντρώθηκε στην κατανομή (εθνικά σχέδια κατανομής) και την παράδοση δικαιωμάτων, στα συστήματα παρακολούθησης, υποβολής εκθέσεων και εξακρίβωσης εκπομπών, καθώς και στις κυρώσεις που επιβλήθηκαν σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης. Ο έλεγχος δεν κάλυψε τον πλειστηριασμό, δεδομένου ότι ακόμη εφαρμοζόταν μόνο σε πολύ μικρή κλίμακα και σε περιορισμένο αριθμό κρατών μελών προς το τέλος της δεύτερης φάσης.

## 11

Επιπροσθέτως, αποδεικτικά στοιχεία αποκτήθηκαν μέσω ελεγκτικών δοκιμασιών επαλήθευσης της τεκμηρίωσης που ήταν διαθέσιμη στις εθνικές αρμόδιες αρχές σχετικά με 150 εγκαταστάσεις οι οποίες επιλέχθηκαν από τα εν λόγω επτά κράτη μέλη, καθώς και μέσω ανάλυσης των στοιχείων σχετικά με τις εγκαταστάσεις και τη συμμόρφωση που ελήφθησαν από το δημόσιο σύστημα καταγραφής συναλλαγών της ΕΕ (βλέπε **πλαίσιο 2**). Δεν πραγματοποιήθηκε επίσκεψη στις επιλεγμένες εγκαταστάσεις, διότι το Συνέδριο δεν διέθετε δικαιώματα πρόσβασης.

29 Στο **πλαίσιο 3** παρουσιάζονται λεπτομερέστερα στοιχεία σχετικά με ζητήματα που αφορούν τον ΦΠΑ.

30 Ο τομέας της αεροπορίας συμπεριλήφθηκε στο σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ μόλις το 2012.

## Το πλαίσιο για την προστασία της αρτιότητας του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ

### 12

Προκειμένου να διασφαλισθεί επαρκής ρευστότητα στην αγορά δικαιωμάτων εκπομπών που δημιουργήθηκε στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και να καθιερωθεί ένας εύρυθμα λειτουργών μηχανισμός για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων της εν λόγω πολιτικής, η αγορά πρέπει να είναι ασφαλής και ελκυστική<sup>31</sup> για τους αγοραστές που δεν υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης<sup>32</sup>, καθώς και για τους φορείς εκμετάλλευσης (αγοραστές που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης) οι οποίοι υποχρεούνται βάσει της οδηγίας για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ να συμμετέχουν στο εν λόγω καθεστώς. Επομένως, είναι σημαντικό να εξετασθεί εάν η αρτιότητα του συστήματος εμπορίας εκπομπών είναι αρκετά προστατευμένη ώστε να διατηρεί τη σταθερότητα και να διασφαλίζει την εμπιστοσύνη των επενδυτών στην αγορά. Τέτοιου είδους προστασία απαιτεί κατάλληλη ρύθμιση και εποπτεία της αγοράς καθώς και συνεργασία μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών. Επιπλέον, το νομικό καθεστώς και ο ορισμός των δικαιωμάτων πρέπει να είναι αρκετά σαφή ώστε να συμβάλουν στη σταθερότητα και την εμπιστοσύνη στην αγορά δικαιωμάτων εκπομπών.

### 13

Το ενωσιακό μητρώο (βλέπε **πλαίσιο 2**) αποτελεί βασικό στοιχείο για την προστασία της αρτιότητας του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, επειδή καταγράφει και παρακολουθεί όλες τις «φυσικές συναλλαγές» δικαιωμάτων, ενώ επιτρέπει και

τη δημοσιοποίηση βασικών πληροφοριών στην αγορά. Πέραν της περιβαλλοντικής αξίας του μέσου, τα οικονομικά διακυβεύματα του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ είναι σημαντικά. Η αξία στην οποία αντιστοιχούν όλα τα δικαιώματα και άλλες μονάδες συμμόρφωσης που τηρούνται στο ενωσιακό μητρώο εκτιμάται σε περισσότερα από δέκα δισεκατομμύρια ευρώ, αναλόγως της τιμής των εν λόγω μονάδων κατά τον χρόνο υπολογισμού. Επιπλέον, η αρτιότητα του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ πρέπει να προστατεύεται επαρκώς έναντι περιστατικών όπως εκείνα που συνέβησαν μεταξύ του 2008 και του 2011 (ήτοι κλοπές δικαιωμάτων, απάτες στον τομέα του ΦΠΑ και κυβερνο-απειλές όπως το ηλεκτρονικό «ψάρεμα»). Επομένως, είναι επίσης μεγάλης σημασίας η ύπαρξη αποτελεσματικών διαδικασιών για τον έλεγχο του ανοίγματος λογαριασμών και των συναλλαγών που πραγματοποιούνται στο ενωσιακό μητρώο.

## Υπήρξε συνεχής βελτίωση στη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς εκπομπών από την Επιτροπή, ωστόσο είναι αναγκαία η επίτευξη περαιτέρω προόδου

### 14

Η Επιτροπή αναγνώρισε<sup>33</sup> ότι ήταν αναγκαία η ενίσχυση της ρύθμισης και της εποπτείας της αγοράς και η βελτίωση της ασφάλειας του μητρώου, ώστε να μην επαναληφθούν περιστατικά σχετικά με την ασφάλεια (βλέπε επίσης σημεία 12 και 13, καθώς και **πλαίσιο 2**), όπως εκείνα που συνέβησαν στη δεύτερη φάση. Η Επιτροπή ανέπτυξε ολοκληρωμένη δέσμη μέτρων για την αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών (όπως περιγράφεται κατωτέρω στα σημεία 15 και 16).

31 Βλέπε για παράδειγμα COM(2010) 796 τελικό.

32 Οι αγοραστές που δεν υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης (ή συναλλασσόμενοι που δεν υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης) είναι οντότητες που συμμετέχουν αυτοβούλως στην αγορά εκπομπών (π.χ. έμποροι, επενδυτές, μεμονωμένα πρόσωπα, ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί κ.λπ.) σε αντίθεση με τους αγοραστές που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης (φορείς εκμετάλλευσης των οποίων η συμμετοχή είναι υποχρεωτική βάσει της νομοθεσίας).

33 [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm), Διασφαλίζοντας την αρτιότητα της ευρωπαϊκής αγοράς διοξειδίου του άνθρακα, συχνές ερωτήσεις, Απρίλιος 2014: «Οι κανόνες, [ήτοι οι κανόνες της χρηματοπιστωτικής αγοράς] αποσκοπούν επίσης στη δημιουργία ενός ασφαλούς και αποδοτικού περιβάλλοντος συναλλαγών ώστε να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη στην αγορά διοξειδίου του άνθρακα έπειτα από τις ατυχείς περιπτώσεις απάτης που συνέβησαν πριν από λίγα έτη». Βλέπε επίσης COM(2010) 796 τελικό, ιδίως το κεφάλαιο 1 - Εισαγωγή.

### Το σύστημα εθνικών μητρώων και το ενωσιακό μητρώο

Κατά την πρώτη και κατά το μεγαλύτερο μέρος της δεύτερης φάσης, τα κράτη μέλη τηρούσαν εθνικά μητρώα με λογαριασμούς, στους οποίους καταχωρίζονταν και μεταφέρονταν τα δικαιώματα εκπομπών και τα διεθνή πιστωτικά μόρια. Προκειμένου να απλουστευθεί το σύστημα και να καταστεί εφικτή η μελλοντική σύνδεση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ με άλλα διεθνή καθεστώτα εμπορίας εκπομπών, οι συννομοθέτες αποφάσισαν το 2009 τη συγκέντρωση των εθνικών μητρώων σε ένα ενωσιακό μητρώο, το οποίο θα τηρεί και θα διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Την περίοδο 2008-2011 συνέβησαν ορισμένα συμβάντα τα οποία αφορούσαν κυρίως απάτες στον τομέα του ΦΠΑ και κυβερνοεπιθέσεις. Η μετάβαση των λογαριασμών και των στοιχείων στο ενωσιακό μητρώο πραγματοποιήθηκε τον Ιούνιο του 2012. Παρά την οργάνωση σε κεντρικό επίπεδο του συστήματος των μητρώων, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι αποκλειστικά υπεύθυνα για το άνοιγμα, τη διαχείριση και την ενημέρωση των λογαριασμών στα εθνικά τμήματα του ενωσιακού μητρώου. Ο κεντρικός διαχειριστής της Επιτροπής δεν συμμετέχει στην εκτέλεση αυτών των δραστηριοτήτων. Ένα σύστημα καταγραφής συναλλαγών της ΕΕ ελέγχει, καταχωρίζει και εγκρίνει όλες τις συναλλαγές που πραγματοποιούνται στο ενωσιακό μητρώο ώστε να διασφαλίζει ότι κάθε μεταφορά δικαιωμάτων είναι συνεπής με τους κανόνες του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ<sup>34</sup>. Μια δημόσια έκδοση του συστήματος καταγραφής συναλλαγών καθιστά διαθέσιμα στο κοινό τα σχετικά στοιχεία του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Η λειτουργία του μητρώου (και το προηγούμενο σύστημα των εθνικών μητρώων) διέπεται από κανονισμούς της Επιτροπής<sup>35</sup>.

34 [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/index_en.htm)

35 Συγκεκριμένα, από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2216/2004 της Επιτροπής, της 21ης Δεκεμβρίου 2004, σχετικά με τυποποιημένο και ασφαλές σύστημα μητρώων δυνάμει της οδηγίας 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της απόφασης αριθ. 280/2004/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 386 της 29.12.2004, σ. 1) και τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 920/2010 της Επιτροπής, της 7ης Οκτωβρίου 2010, σχετικά με τυποποιημένο και ασφαλές σύστημα μητρώων δυνάμει της οδηγίας 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της απόφασης αριθ. 280/2004/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 270 της 14.10.2010, σ. 1), τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1193/2011 της Επιτροπής περί σύστασης ενωσιακού μητρώου από την 1η Ιανουαρίου 2013 και την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 2216/2004 και (ΕΕ) αριθ. 920/2010 της Επιτροπής περί σύστασης ενωσιακού μητρώου για την περίοδο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2012) και τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 389/2013 της Επιτροπής για τη σύσταση ενωσιακού μητρώου για την τρίτη φάση.

## Παρατηρήσεις

### 15

Η ανάγκη να βελτιωθεί η ρύθμιση για την αγορά του διοξειδίου του άνθρακα συνέπεσε με τη διαδικασία αναθεώρησης του πλαισίου για τη ρύθμιση των χρηματοπιστωτικών αγορών (MiFID/MAD)<sup>36</sup>.

Η Επιτροπή άδραξε την ευκαιρία για να εξετάσει τη ρύθμιση της αγοράς του διοξειδίου του άνθρακα στο πλαίσιο της συνολικής ρύθμισης των χρηματοπιστωτικών αγορών. Σύμφωνα με την εκτίμηση αντικτύπου<sup>37</sup> που συνόδευε την πρόταση για την αναθεώρηση της MiFID, η οποία υποβλήθηκε τον Οκτώβριο του 2011, οι δύο κύριες επιλογές τις οποίες εξέταζε η Επιτροπή ήταν η δημιουργία ενός καθεστώτος προσαρμοσμένου στην αγορά διοξειδίου του άνθρακα ή η ταξινόμηση των δικαιωμάτων εκπομπών ως χρηματοπιστωτικών μέσων και η συμπερίληψή τους στο πλαίσιο των ρυθμίσεων MiFID/MAD. Το ερώτημα ποια ρυθμιστική προσέγγιση ήταν η καταλληλότερη για την αγορά εκπομπών βρίσκεται εκτός της εμβέλειας του παρόντος ελέγχου. Τα παράγωγα δικαιωμάτων εκπομπών<sup>38</sup>, τα οποία σύμφωνα με εκτίμηση της Επιτροπής αντιστοιχούν σε πλέον του 90 % της αγοράς διοξειδίου του άνθρακα, είναι χρηματοπιστωτικά μέσα και, ως εκ τούτου, διέπονταν ήδη από τις MiFID και MAD κατά την πρώτη και δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ (2005-2012), ενώ η εμπορία στη δευτερογενή αγορά δικαιωμάτων εκπομπών άμεσης παράδοσης δεν διεπύονταν από τις οδηγίες αυτές. Η Επιτροπή πρότεινε το 2011 να επεκταθεί και να προσαρμοσθεί η MiFID ώστε να καλύπτει επίσης την εμπορία στη δευτερογενή αγορά δικαιωμάτων εκπομπών άμεσης παράδοσης, μέσω της ρητής ταξινόμησης των δικαιωμάτων στα χρηματοπιστωτικά μέσα. Η πρόταση αυτή εγκρίθηκε το 2014<sup>39</sup> και επομένως τα δικαιώματα εκπομπών εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του πλαισίου των MAD/MAR. Οι νέοι αυτοί κανόνες θα τεθούν σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2017<sup>40</sup>.

### 16

Άλλα σημαντικά μέτρα που έλαβε η Επιτροπή για την ενίσχυση της αρτιότητας και της ασφάλειας του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ περιλάμβαναν τα εξής:

- παροχή στα κράτη μέλη της δυνατότητας να εφαρμόσουν μηχανισμό αντιστροφής της επιβάρυνσης για την αντιμετώπιση της απάτης στον τομέα του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) (βλέπε **πλαίσιο 3**),
- πρόσθετα μέτρα ασφαλείας όσον αφορά το ενωσιακό μητρώο για την αντιμετώπιση ενδεχόμενων πράξεων ηλεκτρονικού εγκλήματος και ανακύκλωσης διεθνών πιστωτικών μορίων,
- την ενσωμάτωση των διατάξεων κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες στους κανονισμούς για τα μητρώα, εμπνευσμένη από την οδηγία κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες<sup>41</sup> και
- τη θέσπιση κανόνων για τη διεξαγωγή και τη συμμετοχή όσον αφορά την πρωτογενή αγορά στον κανονισμό για τους πλειστηριασμούς<sup>42</sup>.

### 17

Τα μέτρα αυτά βελτίωσαν σημαντικά τη ρύθμιση της αγοράς διοξειδίου του άνθρακα και, πράγματι, μειώθηκαν σε μεγάλο βαθμό τα περιστατικά που αναφέρονται τα τελευταία έτη. Εντούτοις, παρά τις προσπάθειες αυτές, το Συνέδριο εντόπισε ορισμένες αδυναμίες στη θέσπιση των μέτρων, καθώς και εκκρεμής ζητήματα τα οποία πρέπει να ληφθούν υπόψη ώστε το πλαίσιο να καταστεί επαρκώς αξιόπιστο. Όλα αυτά αναλύονται στις ενότητες που ακολουθούν.

- 36 Οι οδηγίες MiFID και MAD είναι οι δύο βασικοί πυλώνες της ρύθμισης των χρηματοπιστωτικών αγορών. Η MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) καλύπτει την παροχή επενδυτικών υπηρεσιών στον τομέα των χρηματοπιστωτικών μέσων, ενώ η MAD (Market Abuse Directive) καλύπτει την κατάχρηση αγοράς.
- 37 Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, 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 (Εκτίμηση αντικτύπου η οποία συνοδεύει το έγγραφο Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων (αναδιατύπωση) και την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων της 20ής Οκτωβρίου 2011) (SEC(2011) 1226 τελικό).
- 38 Το παράγωγο είναι μια χρηματοοικονομική σύμβαση η οποία συνδέεται με τη μελλοντική αξία ή το μελλοντικό καθεστώς των υποκειμένων μέσων στα οποία αναφέρεται (π.χ. την αύξηση των επιτοκίων ή της τιμής ενός νομίσματος ή την πιθανή πτώχευση ενός οφειλέτη). ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-232\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en))
- 39 Οδηγία 2014/65/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων και την τροποποίηση της οδηγίας 2002/92/ΕΚ και της οδηγίας 2011/61/ΕΕ (ΕΕ L 173 της 12.6.2014, σ. 349).
- 40 Από τον Ιούλιο του 2016 ο κανονισμός για την κατάχρηση της αγοράς.
- 41 Οδηγία 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας (ΕΕ L 309 της 25.11.2005, σ. 15). Το 2013 η Επιτροπή ενέκρινε προτάσεις για την επικαιροποίηση της οδηγίας, και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατέληξαν σε πολιτική συμφωνία στο τέλος του 2014.
- 42 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1031/2010 της Επιτροπής, της 12ης Νοεμβρίου 2010, για τον χρόνο

**Στην αγορά του συστήματος εμπορίας εκπομπών εξακολουθεί να υπάρχει ο κίνδυνος διάπραξης απάτης στον τομέα του ΦΠΑ.**

Στη γενική έκθεση δραστηριοτήτων της για το 2009, η Ευρωπόλ εκτίμησε ότι οι απώλειες, εξαιτίας περιπτώσεων απάτης με τα πιστωτικά μόρια διοξειδίου του άνθρακα (με τη φοροδιαφυγή ΦΠΑ τύπου «καρουζέλ») ανέρχονταν, από τον Ιούνιο του 2008 έως και τον Δεκέμβριο του 2009, κατά προσέγγιση σε πέντε δισεκατομμύρια ευρώ. Η αγορά του συστήματος εμπορίας εκπομπών ήταν ιδιαίτερα ευάλωτη σε αυτό το είδος διασυνοριακής παράνομης δραστηριότητας στις συναλλαγές. Σε συνέχεια αυτών των συμβάντων, εγκρίθηκε μια οδηγία (2010/23/ΕΕ)<sup>43</sup> με την οποία δόθηκε στα κράτη μέλη η δυνατότητα να εφαρμόσουν μηχανισμό αντιστροφής της επιβάρυνσης σχετικά με τον ΦΠΑ, ώστε η υποχρέωση καταβολής του ΦΠΑ να βαραίνει το άτομο στο οποίο μεταφέρονται τα δικαιώματα ή οι άλλες μονάδες που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο της συμμόρφωσης. Η ισχύς της διάταξης αυτής παρατάθηκε έως τον Δεκέμβριο του 2018 (οδηγία 2013/43/ΕΕ)<sup>44</sup>.

Κατά τον χρόνο του ελέγχου, το ένα τρίτο σχεδόν των κρατών μελών δεν είχε εφαρμόσει τον μηχανισμό αντιστροφής της επιβάρυνσης για τα δικαιώματα εκπομπών. Επομένως, ο κίνδυνος απάτης στον τομέα του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) σχετικά με τα δικαιώματα του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ δεν έχει ακόμη αντιμετωπισθεί πλήρως στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Από τα πέντε κράτη μέλη στα οποία πραγματοποίησε επίσκεψη το Συνέδριο, μόνο η Ιταλία δεν είχε ακόμη εφαρμόσει τον μηχανισμό αντιστροφής της επιβάρυνσης σχετικά με τον ΦΠΑ κατά τον χρόνο του ελέγχου. Ο μοναδικός χώρος συναλλαγών για τα δικαιώματα εκπομπών στην Ιταλία ανέστειλε τη λειτουργία του στην αγορά των δικαιωμάτων εκπομπών τον Δεκέμβριο του 2010, εξαιτίας ανωμαλιών που παρατηρήθηκαν στις διακυμάνσεις των συναλλαγών. Η λειτουργία του ανεστάλη οριστικά τον Μάρτιο του 2014. Βεβαίως, είναι ακόμη δυνατή η πραγματοποίηση διμερών συναλλαγών δικαιωμάτων, οι οποίες σχετίζονται με ιταλικούς λογαριασμούς στο μητρώο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Η αρμόδια αρχή και ο εθνικός διαχειριστής του μητρώου θεωρούσαν, κατά τον χρόνο του ελέγχου, ότι υπήρχε στην Ιταλία σημαντικός κίνδυνος απάτης στον τομέα του ΦΠΑ, τύπου «καρουζέλ», εξαιτίας της μη εφαρμογής του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης σχετικά με τον ΦΠΑ.

43 Οδηγία 2010/23/ΕΕ του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 2010, για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας, όσον αφορά την προαιρετική και προσωρινή εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης στην παροχή ορισμένων υπηρεσιών που είναι επικίνδυνες για απάτη (ΕΕ L 72 της 20.3.2010, σ. 1).

44 Οδηγία 2013/43/ΕΕ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2013, για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας όσον αφορά την προαιρετική και προσωρινή εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης για τις παραδόσεις ορισμένων αγαθών και την παροχή υπηρεσιών που είναι επιδεκτικά απάτης (ΕΕ L 201 της 26.7.2013, σ. 4).

**Μολονότι τα δικαιώματα εκπομπών χαρακτηρίζονται ως χρηματοπιστωτικά μέσα, στο πλαίσιο του ελέγχου εντοπίστηκαν ορισμένα εκκρεμή ζητήματα σχετικά με τη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς εκπομπών**

## 18

Το Συνέδριο εξέτασε τον τρόπο με τον οποίο η πρόταση αναθεώρησης της MiFID, την οποία υπέβαλε η Επιτροπή το 2011, αντιμετώπιζε τις ιδιαιτερότητες της εμπορίας εκπομπών. Μία από τις ιδιαιτερότητες αυτές είναι η παρουσία στην αγορά εκπομπών του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ συναλλασσομένων που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης (οι οποίοι εμπορεύονται τόσο δικαιώματα άμεσης παράδοσης όσο και παράγωγα). Η αγορά αυτή είναι πλέον σε μεγάλο βαθμό μια χρηματοπιστωτική αγορά, ωστόσο το χαρακτηριστικό της είναι η συμμετοχή των συναλλασσομένων που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης και, κατά συνέπεια, απαιτείται προσεκτική εξέταση κατά την αναθεώρηση των κανονισμών. Η πρόταση αναθεώρησης της Επιτροπής εξαιρούσε τους συναλλασσόμενους που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ από την υποχρέωση να εξασφαλίσουν άδεια στο πλαίσιο της MiFID<sup>45</sup>. Το Συνέδριο εντόπισε ορισμένες πτυχές σχετικά με την εφαρμογή της MiFID στην αγορά εκπομπών, οι οποίες εγείρουν ζητήματα σχετικά με τη ρύθμιση και την εποπτεία τα οποία δεν έχουν αναλυθεί επαρκώς. Τα εν λόγω ζητήματα παρουσιάζονται στα σημεία που ακολουθούν.

## 19

Οι συναλλασσόμενοι που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης, καθώς και ορισμένες άλλες οντότητες που εμπορεύονται δικαιώματα εκπομπών<sup>46</sup>, θα εξαιρούνται από την υποχρέωση απόκτησης άδειας MiFID, στο πλαίσιο του αναθεωρημένου πλαισίου της εν λόγω οδηγίας. Συγκεκριμένα, σημαντικοί συναλλασσόμενοι που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης, οι οποίοι διαθέτουν συχνά σημαντικά και εξειδικευμένα γραφεία συναλλαγών, θα καλύπτονται από την εξαίρεση, εφόσον εμπορεύονται στο σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ για ίδιο λογαριασμό<sup>47</sup>. Μικρές οντότητες που εμπορεύονται αυτοβούλως για ίδιο λογαριασμό δικαιώματα εκπομπών άμεσης παράδοσης μπορούν επίσης να λειτουργούν χωρίς έγκριση MiFID<sup>48</sup>. Το Συνέδριο θεωρεί ότι υπάρχει κίνδυνος για την αρτιότητα της αγοράς, εάν τέτοιου είδους οντότητες καταχρώνται την εξαίρεση που θεσπίζει η οδηγία MiFID, εμπλεκόμενες σε δραστηριότητες διαπραγμάτευσης που δεν καλύπτονται από την εν λόγω εξαίρεση. Επίσης, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι υπάρχει ο κίνδυνος κατάχρησης της εξαίρεσης των συναλλασσόμενων οντοτήτων που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης στο πλαίσιο της MiFID από τρίτους που θα επιδιώξουν να αποκτήσουν εγκαταστάσεις για τους σκοπούς της αγοράς και πώλησης δικαιωμάτων εκπομπών άμεσης παράδοσης χωρίς άδεια MiFID. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η Επιτροπή δεν είχε αναλύσει επαρκώς τον αντίκτυπο των συναλλασσομένων που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης στην αγορά εκπομπών, ώστε να αποδείξει ότι δεν υφίσταται σημαντικός κίνδυνος από την εξαίρεση ορισμένων ομάδων από τους συμμετέχοντες στην αγορά.

διεξαγωγής, τη διαχείριση και τις λοιπές πτυχές των πλειστηριασμών δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου κατ' εφαρμογή της οδηγίας 2003/87/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας (ΕΕ L 302 της 18.11.2010, σ. 1).

- 45 Προκειμένου να παρέχει επενδυτικές υπηρεσίες, η εταιρεία επενδύσεων πρέπει να λάβει άδεια από την εθνική ρυθμιστική αρχή.
- 46 Για παράδειγμα το άρθρο 2, παράγραφος 1), στοιχείο ι), της οδηγίας 2014/65/ΕΕ το οποίο αναφέρεται στα πρόσωπα που διενεργούν συναλλαγές για ίδιο λογαριασμό σε δικαιώματα εκπομπής ή παράγωγα επί των δικαιωμάτων αυτών.
- 47 Και συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις που ορίζονται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο ε), της οδηγίας 2014/65/ΕΕ.
- 48 Σε έκθεση εμπειρογνώμονα, η οποία καταρτίστηκε το 2012 κατά παραγγελία της Επιτροπής σχετικά με τα τμήματα της εκτίμησης αντικτύπου της οδηγίας MiFID που αφορούν την αγορά εκπομπών, αναφέρθηκαν επίσης οι ενδεχόμενες επιπτώσεις πιθανών εξαίρεσεων στο πλαίσιο της MiFID για τους μικρότερους παράγοντες της αγοράς, οι οποίοι μπορεί να έχουν επίσης εμπλακεί σε υποθέσεις απάτης και εικαζόμενη κλοπή δικαιωμάτων και οι οποίοι δεν θα έχουν την υποχρέωση απόκτησης άδειας στο πλαίσιο της MiFID, παρόλο που τα δικαιώματα διοξειδίου του άνθρακα ταξινομήθηκαν ως χρηματοπιστωτικά μέσα.



## 20

Επιπλέον, οι αμιγώς διμερείς εξωχρηματιστηριακές συναλλαγές, συμπεριλαμβανομένων των συναλλαγών σε δικαιώματα εκπομπών, οι οποίες πραγματοποιούνται εκτός των πλατφόρμων που ρυθμίζονται από τη MiFID, θα εξακολουθήσουν να μην εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της αναθεωρημένης MiFID. Η «φυσική» παράδοση των δικαιωμάτων εκπομπών, που αποτέλεσαν αντικείμενο διμερών συναλλαγών μεταξύ δύο μερών απαιτεί και από τα δύο μέρη να διαθέτουν λογαριασμό στο ενωσιακό μητρώο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Ωστόσο, όπως αναλύεται κατωτέρω στα σημεία 37 και 38, αυτές οι «φυσικές» συναλλαγές στο ενωσιακό μητρώο δεν αποτελούν αντικείμενο εποπτείας. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχουν ενδεχομένως παράγοντες οι οποίοι δραστηριοποιούνται σε τμήματα της αγοράς με περιορισμένη ορατότητα για τις ρυθμιστικές και άλλες αρμόδιες αρχές. Επομένως, η ταξινόμηση των δικαιωμάτων εκπομπών ως χρηματοπιστωτικών προϊόντων στο πλαίσιο της MiFID δεν θα καλύψει αυτό το ρυθμιστικό κενό. Εντούτοις, οι άνευ ρύθμισης διμερείς συναλλαγές άμεσης παράδοσης που σχετίζονται με τις συναλλαγές παραγωγών, αποτελούν, σύμφωνα με την Επιτροπή, μικρό ποσοστό (περίπου το 1 %) της δευτερογενούς αγοράς εκπομπών.

## 21

Επίσης, η Επιτροπή πρότεινε<sup>49</sup> να εξαιρεθούν, έως ένα όριο, οι μικρότεροι συμμετέχοντες της αγοράς από την υποχρέωση δημοσιοποίησης εμπιστευτικών πληροφοριών στο πλαίσιο των αναθεωρημένων κανόνων για την κατάχρηση της αγοράς (MAD/MAR). Στο πλαίσιο του ελέγχου δεν εντοπίστηκαν αποδεικτικά στοιχεία ότι η Επιτροπή ανέλυσε επαρκώς την ταυτότητα και τη συμπεριφορά τέτοιων συμμετεχόντων και των πληροφοριών που αυτοί διαθέτουν ούτε το δυνητικό σωρευτικό αποτέλεσμά τους στην αγορά εκπομπών. Η σημασία του ζητήματος εξαρτάται από το πώς ορίζονται οι «μικρότεροι» συμμετέχοντες. Ο σχετικός ορισμός δεν είχε οριστικοποιηθεί κατά τον χρόνο του ελέγχου.

### Υπάρχουν ανησυχίες σχετικά με ορισμένα στοιχεία της καταλληλότητας του πλαισίου εποπτείας για την αγορά δικαιωμάτων εκπομπών

## 22

Όπως με κάθε μηχανισμό της αγοράς, απαιτείται η κατάλληλη εποπτεία της ώστε να προστατεύεται η αριότητα του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ (βλέπε επίσης σημείο 12). Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή πρέπει να διαβουλευθεί με τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα όσον αφορά τη λειτουργία της αγοράς εκπομπών, καθώς και να εξετάσει το ζήτημα της ρυθμιστικής συνεργασίας στην αγορά εκπομπών. Είναι επίσης σημαντικό να θεσπισθεί εντός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ένα σύστημα συνεχούς και αποτελεσματικής συνεργασίας σχετικά με τη λειτουργία της αγοράς διοξειδίου του άνθρακα, κατά κύριο λόγο μεταξύ των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και για τη ρύθμιση των χρηματοπιστωτικών αγορών, ήτοι μεταξύ της ΓΔ Δράσης για το Κλίμα<sup>50</sup> και της ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών<sup>51</sup>.

49 Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, 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 (Εκτίμηση αντικτύπου η οποία συνοδεύει το έγγραφο Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις πράξεις προσώπων που κατέχουν εμπιστευτικές πληροφορίες και τις πράξεις χειραγώγησης της αγοράς (κατάχρηση αγοράς) και την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις ποινικές κυρώσεις για τις πράξεις προσώπων που κατέχουν εμπιστευτικές πληροφορίες και τις πράξεις χειραγώγησης της αγοράς της 20ής Οκτωβρίου 2011) (SEC(2011) 1217 τελικό).

50 Γενική Διεύθυνση της Επιτροπής υπεύθυνη για την κλιματική αλλαγή.

51 Γενική Διεύθυνση της Επιτροπής υπεύθυνη για την εσωτερική αγορά και τις υπηρεσίες. Από το 2015, η ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών ονομάζεται ΓΔ Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών και Ενωσης Κεφαλαιαγορών.

23

Παρά τη διασυννοριακή φύση της αγοράς και τις ανησυχίες που έχουν εκφραστεί για περιπτώσεις απάτης και άλλες παράνομες δραστηριότητες (βλέπε επίσης σημεία 13, 14 και **πλαίσιο 2**), το Συνέδριο διαπίστωσε ότι δεν έχει θεσπισθεί η εποπτεία της αγοράς εκπομπών σε επίπεδο ΕΕ. Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα μπορούν να ζητήσουν από τους εθνικούς διαχειριστές τους ή από τον κεντρικό διαχειριστή να λάβουν πληροφορίες από το ενωσιακό μητρώο για συναλλαγές σε δικαιώματα εκπομπών, με περιορισμένες διαδικασίες που καθορίζονται στον κανονισμό περί μητρώου. Εντούτοις, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι κατά τον χρόνο του ελέγχου τέτοιου είδους πρακτικές είχαν χρησιμοποιηθεί ελάχιστα σε επίπεδο κρατών μελών. Επιπλέον στο ενωσιακό μητρώο δεν καταχωρίζονται ούτε τιμές ούτε χρηματοοικονομικές πληροφορίες σχετικά με τις συναλλαγές. Κατά συνέπεια, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές δεν μπορούν να σχηματίσουν πλήρη εικόνα για κάθε διασυννοριακή συναλλαγή που θεωρούν ύποπτη και έχουν λιγότερες πληροφορίες στη διάθεσή τους για συναλλαγές που ενδέχεται να είναι ύποπτες. Η Επιτροπή δεν διαθέτει εξουσίες εποπτείας στον εν λόγω τομέα (βλέπε επίσης σημεία 37 και 38). Το γεγονός αυτό αυξάνει τη σημασία της συνεργασίας των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, ώστε να διασφαλίζεται ότι η εμπορία των δικαιωμάτων εκπομπών υπόκειται σε επαρκές επίπεδο εποπτείας και ότι η πιθανότητα κατάχρησης παραμένει σε πολύ χαμηλά επίπεδα.

24

Το Συνέδριο θεωρεί ότι δεν υφίστανται ολοκληρωμένες διαδικασίες μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών αρχών για την οργάνωση της εποπτείας σε επίπεδο ΕΕ ειδικά για την αγορά εκπομπών. Επίσης εξακολουθούν να υφίστανται ανησυχίες σχετικά με το πλαίσιο εποπτείας της αγοράς εκπομπών που θα εφαρμοσθεί όταν τεθούν σε ισχύ οι αναθεωρημένοι MiFID και MAR<sup>52</sup>. Στους κόλπους της ίδιας της Επιτροπής, η συνεργασία της ΓΔ Δράσης για το Κλίμα με τη ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών πραγματοποιείται με τρόπο ανεπίσημο και ad-hoc, ο οποίος δεν διευκολύνει αρκετά τη συντονισμένη προσέγγιση της παρακολούθησης της αγοράς εκπομπών. Οι υφιστάμενες επίσημες διαδικασίες για τη διαβούλευση μεταξύ υπηρεσιών και τη διατύπωση νομοθετικών προτάσεων δεν έχουν σχεδιασθεί για τον συντονισμό της ρύθμισης και της παρακολούθησης της αγοράς εκπομπών.

**Ανησυχίες σχετικά με τον ορισμό των δικαιωμάτων**

25

Προκειμένου να λειτουργεί ομαλά, η αγορά εκπομπών χρειάζεται επαρκή ρευστότητα (βλέπε επίσης σημείο 12). Από την άποψη αυτή, η λειτουργία της αγοράς εκπομπών θα μπορούσε να βελτιωθεί εάν υπήρχε μεγαλύτερη βεβαιότητα για τον ορισμό των δικαιωμάτων σε επίπεδο ΕΕ και εάν τα δικαιώματα εκπομπών ήταν ελκυστικότερα από εμπορική άποψη για όσους συμμετέχουν αυθόρως στην αγορά, για παράδειγμα εάν υποστηριζόταν η ικανότητα δημιουργίας και προστασίας ασφαλών και εκτελεστών εμπράγματων δικαιωμάτων<sup>53</sup>.

52 Σε έκθεση εμπειρογνώμονα που καταρτίστηκε κατά παραγγελία της Επιτροπής προσδιορίζονται επίσης πιθανά κενά που εξακολουθούν να υπάρχουν στο πλαίσιο εποπτείας των δικαιωμάτων εκπομπών, ακόμη και μετά την έγκριση των αναθεωρημένων κανονισμών για τις χρηματοπιστωτικές αγορές. Πολλοί διαφορετικοί παράγοντες θα μοιράζονται τμήμα της αρμοδιότητας εποπτείας της αγοράς διοξειδίου του άνθρακα. Αυτό εγείρει ανησυχίες για τα κενά που εξακολουθούν να υπάρχουν, τα οποία ενδεχομένως να απαιτήσουν μελλοντικές προσαρμογές των κανονισμών σε περίπτωση που διαταραχθεί η λειτουργία της αγοράς.

53 Τα εμπράγματα δικαιώματα είναι νομικά δικαιώματα τρίτων, όπως υποθήκες ή άλλες νόμιμες επιβαρύνσεις.

## 26

Στην οδηγία για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ δεν ορίζεται το νομικό καθεστώς των δικαιωμάτων. Η περιγραφή του δικαιώματος στον κανονισμό για το ενωσιακό μητρώο<sup>54</sup> ως ανταλλάξιμο, άυλο, διαπραγματεύσιμο στην αγορά μέσο, διευκρινίζει ορισμένους μόνο από τους τρόπους με τους οποίους μπορούν να χρησιμοποιηθούν τα δικαιώματα. Επίσης, ο χαρακτηρισμός των δικαιωμάτων ως χρηματοπιστωτικών μέσων αποσαφηνίζει μόνο τον τρόπο αντιμετώπισής τους στο πλαίσιο της νομοθεσίας για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες. Παραμένει ασαφές τι δικαιώματα έχουν οι κάτοχοι δικαιωμάτων εκπομπών. Τα ελεγχθέντα κράτη μέλη ακολουθούν διαφορετικές προσεγγίσεις σχετικά με το νομικό καθεστώς και τη φύση των δικαιωμάτων. Στη Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο, τα χαρακτηριστικά των δικαιωμάτων είναι συμβατά με τις νομικές ιδιότητες της ιδιοκτησίας ή αντιμετωπίζονται ως ιδιοκτησία. Εντούτοις, στην πλειονότητα των ελεγχθέντων κρατών μελών, δεν υπάρχει νομικός ορισμός των δικαιωμάτων εκπομπών.

## 27

Η έλλειψη νομικής βεβαιότητας σε επίπεδο ΕΕ και κράτους μέλους, καθώς και οι διαφορετικές προσεγγίσεις που ακολουθούνται, συνεπάγονται ότι τα νομικά προβλήματα που ανακύπτουν αντιμετωπίζονται κατά περίπτωση. Αυτό αυξάνει περαιτέρω τον κίνδυνο διαφορετικών νομικών ορισμών και διαφορετικής αντιμετώπισης, όχι μόνο μεταξύ των κρατών μελών (πολλά από τα οποία πρέπει να ορίσουν τα δικαιώματα στα εθνικά νομικά συστήματά τους), αλλά και εντός της εθνικής νομοθεσίας ενός κράτους μέλους. Το συγκεκριμένο ζήτημα της έλλειψης νομικού ορισμού των δικαιωμάτων σε επίπεδο ΕΕ έχει ήδη αναφερθεί σε αρκετές εκθέσεις εμπειρογνομόνων<sup>55</sup>, οι οποίες καταρτίστηκαν κατά παραγγελία της Επιτροπής. Εντούτοις, η Επιτροπή δεν έλαβε μέτρα για την αντιμετώπιση του ζητήματος. Το Συνέδριο θεωρεί ότι η ύπαρξη μεγαλύτερης σαφήνειας στον νομικό ορισμό των δικαιωμάτων θα είναι

ενδεχομένως ευεργετική για τη λειτουργία της αγοράς.

## 28

Επίσης, δεν είναι επί του παρόντος σαφές, από νομική και πρακτική άποψη, εάν τα δικαιώματα εκπομπών μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να υποστηρίξουν εμπράγματα δικαιώματα, όπως συμβαίνει με τα παραδοσιακά χρηματοπιστωτικά μέσα εμπορικής αξίας. Δεν υπάρχει ρητή διάταξη για την καταχώριση εμπράγματων δικαιωμάτων σε δικαιώματα εκπομπών. Στο πλαίσιο του κανονισμού για το ενωσιακό μητρώο, η πρακτική λύση για την καταχώριση εμπράγματων δικαιωμάτων σε δικαιώματα εκπομπών είναι να ορισθούν «πρόσθετοι εξουσιοδοτημένοι αντιπρόσωποι»<sup>56</sup>, των οποίων η άδεια θα είναι αναγκαία για την πραγματοποίηση συναλλαγών σχετικά με τα δικαιώματα αυτά. Η ύπαρξη, αφενός, ρητής διάταξης σε επίπεδο ΕΕ ότι τα δικαιώματα εκπομπών μπορούν να υποστηρίξουν εμπράγματα δικαιώματα, και, αφετέρου, μηχανισμού καταχώρισης αυτών των εμπράγματων δικαιωμάτων, ενδεχομένως να αυξήσουν την εμπορική αξία των δικαιωμάτων εκπομπών για τους συμμετέχοντες στην αγορά.

54 Άρθρο 40, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 389/2013 της Επιτροπής.

55 Το Συνέδριο έχει στη διάθεσή του δύο εκθέσεις εμπειρογνομόνων οι οποίες καταρτίστηκαν κατά παραγγελία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: η μία αφορά τα τμήματα της αξιολόγησης αντικτύπου της οδηγίας MiFID που αφορούν την αγορά εκπομπών (2012) και η άλλη την αλληλεπίδραση μεταξύ του ενωσιακού μητρώου του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και της υποδομής μετά τις συναλλαγές (2013), οι οποίες αμφότερες διαπιστώνουν παρόμοιους κινδύνους με εκείνους που εντόπισε το Συνέδριο.

56 Άρθρο 21, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1193/2011 της Επιτροπής και άρθρο 23, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 389/2013 της Επιτροπής.

## Τα σχετικά με το ενωσιακό μητρώο συστήματα για την επεξεργασία θεμελιωδών πληροφοριών που αφορούν το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ παρουσίαζαν ορισμένες αδυναμίες

### 29

Το ενωσιακό μητρώο είναι το ηλεκτρονικό σύστημα για την καταχώριση των δικαιωμάτων και της ιδιοκτησίας τους, καθώς και για την επεξεργασία θεμελιωδών στοιχείων του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ σχετικά με εγκαταστάσεις και συναλλασσόμενες οντότητες (βλέπε επίσης σημείο 13 και **πλαίσιο 2** ανωτέρω). Οι κανόνες για τις διαδικασίες ανοίγματος λογαριασμού περιλαμβάνονται στον κανονισμό για το μητρώο<sup>57</sup> και εφαρμόζονται από τους εθνικούς διαχειριστές. Οι διαδικασίες ανοίγματος λογαριασμού για όσους συμμετέχουν αυτοβούλως (π.χ. για εμπορικούς ή επενδυτικούς σκοπούς) είναι ιδιαίτερα σημαντικές, καθώς καθορίζουν ποιες οντότητες, εκτός των συναλλασσομένων που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης, και υπό ποιους όρους μπορούν να ανοίξουν λογαριασμό για την εμπορία δικαιωμάτων. Επίσης, από τη στιγμή που οι συναλλασσόμενοι έχουν πρόσβαση σε κάποιον λογαριασμό, μπορούν να πραγματοποιούν διασυνοριακές συναλλαγές.

### 30

Το ενωσιακό μητρώο έχει χαρακτηριστικά υψηλού κινδύνου, επομένως η λειτουργία του πρέπει να περιλαμβάνει ταυτοποίηση και στοχευμένο εντοπισμό των συναλλαγών, καθώς και ελέγχους και ταυτοποίηση των κατόχων λογαριασμών

και των υπολοίπων των λογαριασμών τους. Προκειμένου να υποστηρίζεται η αρτιότητα της αγοράς, όλα τα κράτη μέλη πρέπει να εφαρμόζουν με συνεπή τρόπο αυστηρές διαδικασίες για το άνοιγμα λογαριασμού και να παρακολουθούνται οι δυνητικώς ύποπτες συναλλαγές σε διασυνοριακό επίπεδο, ώστε να αποτρέπονται και να εντοπίζονται περιπτώσεις απάτης ή παράνομες δραστηριότητες. Οι διατάξεις για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας συμπεριλήφθηκαν στον κανονισμό για το ενωσιακό μητρώο και διευκρινίζουν τον τρόπο με τον οποίο οι εθνικοί διαχειριστές πρέπει να συνεργάζονται με τις σχετικές αρμόδιες αρχές σε αυτούς τους τομείς, ιδίως με τις μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών και τα όργανα επιβολής του νόμου. Δεδομένων των υψηλών οικονομικών διακυβευμάτων και των κινδύνων για την ασφάλεια, η επιτυχής λειτουργία του μητρώου απαιτεί ισχυρές δομές διακυβέρνησης, με κατάλληλη διάκριση των καθηκόντων ΤΠ και των επιχειρησιακών καθηκόντων στην εσωτερική οργάνωση της Επιτροπής, καθώς και επαρκείς πόρους.

### 31

Η ανάπτυξη της αρχιτεκτονικής ασφαλείας του ενωσιακού μητρώου έλαβε επίσης υπόψη τα συμβάντα του παρελθόντος (βλέπε σημείο 13). Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι, μολονότι τα συστήματα και οι διαδικασίες που σχετίζονται με το μητρώο βελτιώθηκαν συν τω χρόνω, εξακολουθούν να υφίστανται ορισμένες αδυναμίες, όπως περιγράφεται στα τμήματα που ακολουθούν.

57 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 920/2010 της Επιτροπής.

## Παρατηρήσεις

### Οι διαδικασίες για το άνοιγμα λογαριασμών δεν ήταν επαρκώς αξιόπιστες

#### 32

Έπειτα από ορισμένα σοβαρά συμβάντα που έπληξαν την ασφάλεια του συστήματος των μητρώων την περίοδο 2008-2011 (βλέπε σημείο 13 και **πλαίσιο 2**), η ασφάλεια του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ ενισχύθηκε περαιτέρω το 2011. Οι κανόνες για το άνοιγμα λογαριασμού και η αποδοχή των εξουσιοδοτημένων αντιπροσώπων (ήτοι οι επονομαζόμενοι έλεγχοι ΚΥC<sup>58</sup>) διευρύνθηκαν σημαντικά. Ο κανονισμός για το ενωσιακό μητρώο θεσπίζει κανόνες για το άτομο που ανοίγει λογαριασμό στο ενωσιακό μητρώο και προβλέπει τους λόγους για τους οποίους οι εθνικοί διαχειριστές μπορούν να αρνηθούν το άνοιγμα ενός λογαριασμού σε κάποιον που συμμετέχει αυτοβούλως στο σύστημα, ιδίως εάν το άτομο που ζητεί το άνοιγμα λογαριασμού είναι υπό έρευνα για συμμετοχή σε περιπτώσεις απάτης που αφορούν δικαιώματα ή μονάδες του Κιότο, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, χρηματοδότηση της τρομοκρατίας ή άλλα σοβαρά αδικήματα για τη διάπραξη των οποίων μπορεί να χρησιμοποιηθεί ο λογαριασμός. Επιπλέον, δόθηκε στα κράτη μέλη η δυνατότητα να καθορίσουν λεπτομερέστερους εθνικούς κανόνες για την άρνηση ανοίγματος λογαριασμών στο μητρώο. Υπάρχει επίσης η απαίτηση κοινοποίησης πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών, σε περιπτώσεις άρνησης ανοίγματος λογαριασμών.

#### 33

Μολονότι η οργάνωση σε κεντρικό επίπεδο του συστήματος των μητρώων τέθηκε σε εφαρμογή τον Ιούνιο του 2012 όταν πραγματοποιήθηκε η μετάβαση των εθνικών μητρώων στο νέο ενωσιακό μητρώο υπό τη διαχείριση της Επιτροπής, η διαχείριση των λογαριασμών (και η πρόσβαση ατόμων και νομικών οντοτήτων σε λογαριασμούς εμπορίας εκπομπών) παραμένει εξ ολοκλήρου υπό την ευθύνη των κρατών μελών και των εθνικών διαχειριστών τους. Όπως ίσχυε και πριν

από την οργάνωση των εθνικών μητρώων σε κεντρικό επίπεδο, οι εθνικοί διαχειριστές δεν έχουν πρόσβαση σε δεδομένα των τμημάτων του μητρώου που αφορούν άλλα κράτη μέλη.

#### 34

Το Συνέδριο εντόπισε πολλές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών στις διαδικασίες, την εσωτερική οργάνωση και τη διοικητική ικανότητα σχετικά με τους ελέγχους ΚΥC και τις πρακτικές που ακολουθούνται όσον αφορά τα χαρακτηριστικά κινδύνου, με τη Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο να αποτελούν παραδείγματα κρατών μελών που εφαρμόζουν απαιτήσεις που υπερβαίνουν τις ελάχιστες στον τομέα αυτό. Τα εν λόγω κράτη μέλη απέδειξαν ότι εφαρμόζουν εκτεταμένες διαδικασίες για τις αξιολογήσεις κινδύνου και λεπτομερείς ελέγχους ιστορικού.

#### 35

Εντούτοις, παρά την ενίσχυση του πλαισίου για το άνοιγμα λογαριασμού από το 2011, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι εξακολουθούσαν να υπάρχουν οι ακόλουθες αδυναμίες στα περισσότερα κράτη μέλη όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη:

- δεν απορρίπτονταν αιτήματα για άνοιγμα λογαριασμών<sup>59</sup>, ακόμη και όταν αυτό θα ήταν αιτιολογημένο βάσει των κριτηρίων που προβλέπει ο κανονισμός για το μητρώο όσον αφορά την άρνηση ανοίγματος λογαριασμού (βλέπε σημείο 32),
- δεν υπήρχε αποτελεσματική ανταλλαγή πληροφοριών για ύποπτες αιτήσεις ανοίγματος λογαριασμών μεταξύ των εθνικών διαχειριστών και της Επιτροπής (π.χ. εξαιτίας της έλλειψης νομικής βάσης δεν υπάρχει μόνιμη κατάσταση των απορριφθέντων αιτημάτων ανοίγματος λογαριασμών σε επίπεδο ΕΕ, η ανταλλαγή των πληροφοριών αυτών είναι μόνο προσωρινή, και οι αιτήσεις που δεν απορρίφθηκαν επίσημα, αλλά σχετικά με τις οποίες ανεστάλησαν, παρόλα

58 Η διαδικασία «Γνωρίστε τον πελάτη σας» (Know your customer - KYC) είναι η σχετική με τον πελάτη διαδικασία δέουσας επιμέλειας που χρησιμοποιούν τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα ή άλλες οντότητες (π.χ. για τη διενέργεια ελέγχων σχετικά με τους πελάτες για την εξακρίβωση της ταυτότητάς τους, της ταυτότητας του πραγματικού δικαιούχου, της φύσης της επιχειρηματικής σχέσης και της διασφάλισης της παρακολούθησης σε συνεχή βάση). Αυτά απαιτούνται στο πλαίσιο της συμμόρφωσης με τη νομοθεσία για τη δέουσα επιμέλεια και με τη νομοθεσία για τη ρύθμιση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, όπως για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας. ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/financial-crime/130205\\_impact-assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf)).

59 Κατά τη διάρκεια του ελέγχου, το Συνέδριο ενημερώθηκε ότι υπάρχουν μόνο τρεις τέτοιες περιπτώσεις, μία από τη Γερμανία και δύο από τη Γαλλία, εκ των οποίων δύο αφορούν την τρίτη φάση.

αυτά, οι διαδικασίες επειδή ο εθνικός διαχειριστής είχε υποψίες, δεν κοινοποιούνταν στα άλλα κράτη μέλη ως απορριφθέντα αιτήματα ανοίγματος λογαριασμών),

- τα περισσότερα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη δεν χρησιμοποίησαν την επιλογή της θέσπισης εθνικών κανόνων για το άνοιγμα λογαριασμών,
- οι εσωτερικές διαδικασίες για το άνοιγμα λογαριασμών, σύμφωνα με τις οποίες απαιτείται η επιβεβαίωση της συγκέντρωσης όλων των απαιτούμενων στοιχείων σχετικά με τις αιτήσεις των πιθανών κατόχων λογαριασμών, σε πολλές περιπτώσεις δεν τεκμηριώνονταν δεόντως ούτε αποτελούσαν αντικείμενο επαλήθευσης από άλλο άτομο (π.χ. Γερμανία, Ιταλία, Πολωνία) και
- οι επίσημες σχέσεις των αρμόδιων αρχών και των εθνικών διαχειριστών με τις εθνικές μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών ή τα όργανα επιβολής του νόμου βρίσκονταν ακόμη υπό εξέλιξη και δεν είχαν παγιωθεί κατά τον χρόνο του ελέγχου (ιδίως στην Ιταλία και την Πολωνία).

### 36

Οι διαδικασίες ανοίγματος λογαριασμών ρυθμίζουν την πρόσβαση στο σύστημα, μέσω της αξιολόγησης της αρτιότητας των συμμετεχόντων στην αγορά. Οι χώρες που είναι λιγότερο αυστηρές στους ελέγχους τους σχετικά με το άνοιγμα λογαριασμών μπορούν να αποτελέσουν στόχο ατόμων με εγκληματικές προθέσεις. Εντούτοις, όσον αφορά τις εν λόγω διαδικασίες, ο κανονισμός για το ενωσιακό μητρώο δεν παραχωρεί στην Επιτροπή (στο πλαίσιο του ρόλου της ως κεντρικού διαχειριστή) εξουσία επιβολής της συντονισμένης εφαρμογής των συστημάτων των κρατών μελών.

### Η εποπτεία και η παρακολούθηση των συναλλαγών σε επίπεδο ΕΕ είναι ανεπαρκείς

### 37

Οι παράνομες πράξεις που διαπράχθηκαν στο παρελθόν (βλέπε σημείο 13 και **πλαίσιο 2**) στο σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ προκάλεσαν σοβαρές οικονομικές ζημιές σε κράτη μέλη και σε ορισμένους επιμέρους συμμετέχοντες και έθεσαν σε μεγάλο κίνδυνο την υπόληψη του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αυτό αντικατοπτρίζεται και στην επιφύλαξη που διατύπωσε η ΓΔ Δράσης για το Κλίμα στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της για τα έτη 2012 και 2013, οι οποίες καταρτίστηκαν μετά την οργάνωση σε κεντρικό επίπεδο του μητρώου το 2012 (βλέπε επίσης σημείο 41). Μολονότι το ενωσιακό μητρώο λειτουργεί σε κεντρικό επίπεδο υπό την Επιτροπή, η τελευταία δεν διαθέτει νομική βάση για την εποπτεία και την παρακολούθηση των συναλλαγών. Δεν υφίσταται παρακολούθηση των δυνητικώς ύποπτων συναλλαγών του ενωσιακού μητρώου σε επίπεδο ΕΕ (βλέπε επίσης σημείο 23). Η κατάσταση αυτή μπορεί να υπονομεύσει την αρτιότητα του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

## Παρατηρήσεις

### 38

Οι διαχειριστές μητρώων των κρατών μελών οφείλουν να ενημερώνουν τις εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών) για τυχόν υποψίες ύπαρξης περιπτώσεων νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή άλλες παράνομες δραστηριότητες. Το Συνέδριο θεωρεί ότι προκειμένου αυτό να πραγματοποιείται αποτελεσματικά, πρέπει να αναπτυχθούν οι κατάλληλες διαδικασίες με τις οποίες να παρακολουθούνται οι δυνητικώς ύποπτες συναλλαγές. Από τη χρονική στιγμή της κεντρικής οργάνωσης του ενωσιακού μητρώου, το 2012, στο επίπεδο της Επιτροπής, τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον άμεση πρόσβαση στις βάσεις δεδομένων του εθνικού μητρώου τους. Τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην ανάλυση των δεδομένων των διασυνοριακών συναλλαγών. Ορισμένα κράτη μέλη<sup>60</sup> συνεργάζονται σε ad-hoc βάση και αναπτύσσουν κοινά εργαλεία εκτός του συστήματος του ενωσιακού μητρώου. Μολονότι η Επιτροπή διαχειρίζεται την κεντρική βάση δεδομένων, δεν μπορεί να αξιοποιήσει πλήρως τα δεδομένα που έχει στη διάθεσή της, λόγω ζητημάτων προστασίας των δεδομένων και εμπιστευτικότητας. Το Συνέδριο θεωρεί ότι στη συγκεκριμένη κατάσταση, στην οποία τα κράτη μέλη και η Επιτροπή αντιμετωπίζουν τεχνικούς περιορισμούς, καθώς και περιορισμούς λόγω της προστασίας των δεδομένων, δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν πλήρως τους κινδύνους κατάχρησης που έχουν ήδη υλοποιηθεί.

### Προβλήματα στον εσωτερικό συντονισμό και περιορισμοί στους πόρους δυσχέραναν τη διαχείριση και την ανάπτυξη του ενωσιακού μητρώου

### 39

Όπως αναφέρθηκε στο σημείο 30, η αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού μητρώου απαιτεί προσεκτική αξιολόγηση των στόχων και των προτεραιοτήτων,

καθώς και διάθεση επαρκών πόρων. Πέραν αυτών, πρέπει να υπάρχουν ικανοποιητικές ρυθμίσεις για τον διαχωρισμό των καθηκόντων σε καθήκοντα ΤΠ και επιχειρησιακά καθήκοντα εντός της αρμόδιας υπηρεσίας της Επιτροπής.

### 40

Κατά τη διάρκεια της δεύτερης φάσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, το Συνέδριο επεσήμανε ότι η Επιτροπή συμμετείχε ενεργά σε πολλές σημαντικές δραστηριότητες (βλέπε σημείο 16), οι οποίες αποσκοπούσαν στην αύξηση της ωριμότητας και της αξιοπιστίας του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

### 41

Εντούτοις, το Συνέδριο θεωρεί ότι η οργανωτική δομή και οι διαθέσιμοι πόροι των υπηρεσιών της Επιτροπής δεν διευκόλυναν σε ικανοποιητικό βαθμό τη διαχείριση και την ανάπτυξη του ενωσιακού μητρώου. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι οι αρμοδιότητες στον τομέα των ΤΠ και οι επιχειρησιακές αρμοδιότητες δεν ήταν ούτε καθορισμένες ούτε διαχωρισμένες επαρκώς στις υπηρεσίες της ΓΔ Δράσης για το Κλίμα, η οποία ήταν αρμόδια για την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Οι περιγραφές των καθηκόντων στην ομάδα του ενωσιακού μητρώου της ΓΔ Δράσης για το Κλίμα ήταν γενικές και παρουσίαζαν αλληλεπικαλύψεις. Η Υπηρεσία Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου της Επιτροπής έχει ήδη διατυπώσει συστάσεις ελέγχου σχετικά με το ζήτημα αυτό<sup>61</sup>. Μολονότι κατά τον χρόνο του ελέγχου είχε ήδη τεθεί σε εφαρμογή σχέδιο δράσης για τις εν λόγω συστάσεις, απαιτείται περαιτέρω πρόοδος για την αύξηση της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης και της ανάπτυξης του ενωσιακού μητρώου. Στο πλαίσιο αυτό, το Συνέδριο επιστά την προσοχή στις επιφυλάξεις που διατύπωσε η ΓΔ Δράσης για το Κλίμα στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της για το 2012 και το 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις κατά της ασφάλειας του ενωσιακού μητρώου<sup>62</sup>.

60 Σύμφωνα με την Επιτροπή, περίπου δέκα κράτη μέλη κατά τον χρόνο του ελέγχου.

61 Οι διαπιστώσεις του Συνεδρίου επιβεβαιώνονται από εσωτερική έκθεση της Επιτροπής. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε το κεφάλαιο 2.3. της ετήσιας έκθεσης δραστηριοτήτων της ΓΔ Δράσης για το Κλίμα «Assessments of audit results and follow-up of audit recommendations» («Αξιολογήσεις των αποτελεσμάτων ελέγχου και παρακολούθηση της συνέχειας που δόθηκε στις συστάσεις ελέγχου»).

62 Ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων για το 2013 της ΓΔ Δράσης για το Κλίμα, Σύνοψη: «Η επιφύλαξη για προληπτικούς λόγους που αφορούσε την εκκρεμή σοβαρή αδυναμία σχετικά με την ασφάλεια, η οποία διαπιστώθηκε στο ενωσιακό μητρώο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ διατυπώθηκε στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων για το 2010, το 2011, το 2012 και επαναλαμβάνεται στην ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων για το 2013. Δεν υπάρχει εύλογη διασφάλιση ότι τα υφιστάμενα μέτρα ασφαλείας θα μπορούσαν να αποτρέψουν επιτυχώς μια μελλοντική επίθεση. Η διασφάλιση όσον αφορά την ασφάλεια αποτελεί προϋπόθεση για την άρση της επιφύλαξης.»

## Η εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ

### 42

Η εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ άρχισε το 2005, ωστόσο η πρώτη πραγματική περίοδος δέσμευσης στο πλαίσιο του Πρωτοκόλλου του Κιότο ήταν η περίοδος 2008-2012 (δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ). Η εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ από τα κράτη μέλη περιλαμβάνει την κατανομή δικαιωμάτων στις εγκαταστάσεις, την εφαρμογή των εθνικών σχεδίων κατανομής και των συναφών κανόνων από τα κράτη μέλη, την παρακολούθηση των εκπομπών, τις διαδικασίες υποβολής εκθέσεων και εξακρίβωσης, συμπεριλαμβανομένων, κατά περίπτωση, της διαπίστευσης ή της αναγνώρισης των ελεγκτών.

### 43

Ο ετήσιος κύκλος συμμόρφωσης κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ στα κράτη μέλη περιγράφεται στο **πλαίσιο 4**. Στο πλαίσιο αυτό, η έγκριση των σχεδίων παρακολούθησης αποτελεί βασικό έλεγχο, διότι η ορθότητα των στοιχείων και των παραμέτρων που περιλαμβάνονται στα εν λόγω σχέδια είναι πολύ σημαντική για την υποβολή αξιόπιστων εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές. Η οδηγία για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και οι κατευθυντήριες γραμμές για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων τις οποίες εξέδωσε η Επιτροπή σχετικά με τη δεύτερη φάση<sup>63</sup> περιέγραφαν το περιεχόμενο των αδειών εκπομπών, των σχεδίων παρακολούθησης, των εκθέσεων εκπομπών και, έως κάποιο βαθμό, των εκθέσεων εξακρίβωσης, καθώς και τις προθεσμίες εντός των οποίων έπρεπε να υποβληθούν τα έγγραφα αυτά. Ωστόσο δεν καθόριζαν τους ελέγχους που έπρεπε να εφαρμόζουν σχετικά οι αρμόδιες αρχές. Όσον αφορά την τρίτη φάση, το πλαίσιο ελέγχου αναθεωρήθηκε και θεσπίστηκαν επιπλέον αρμοδιότητες για την επαλήθευση και τη διαπίστευση των ελεγκτών<sup>64</sup>

### 44

Στην οδηγία καθορίστηκε ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο οποίος περιλαμβάνει την αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων κατανομής, την καθοδήγηση των κρατών μελών, τον συντονισμό της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών και την παρακολούθηση, έως κάποιο βαθμό, της εφαρμογής από τα κράτη μέλη.

### 45

Προκειμένου να διασφαλίζεται η ορθή παράδοση δικαιωμάτων, πρέπει να προβλέπονται κατάλληλα καθεστώτα κυρώσεων τα οποία να είναι αποτελεσματικά, αναλογικά και αποτρεπτικά. Η οδηγία προβλέπει πρόστιμο ύψους 100 ευρώ για κάθε τόνο CO<sub>2</sub>e στις περιπτώσεις που ο φορέας εκμετάλλευσης δεν παρέδωσε επαρκή δικαιώματα για την κάλυψη των ετήσιων εκπομπών του<sup>65</sup>. Απαιτούνταν επίσης η θέσπιση από τα κράτη μέλη εθνικών διατάξεων για κυρώσεις για άλλου είδους παραβιάσεις των κανόνων του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

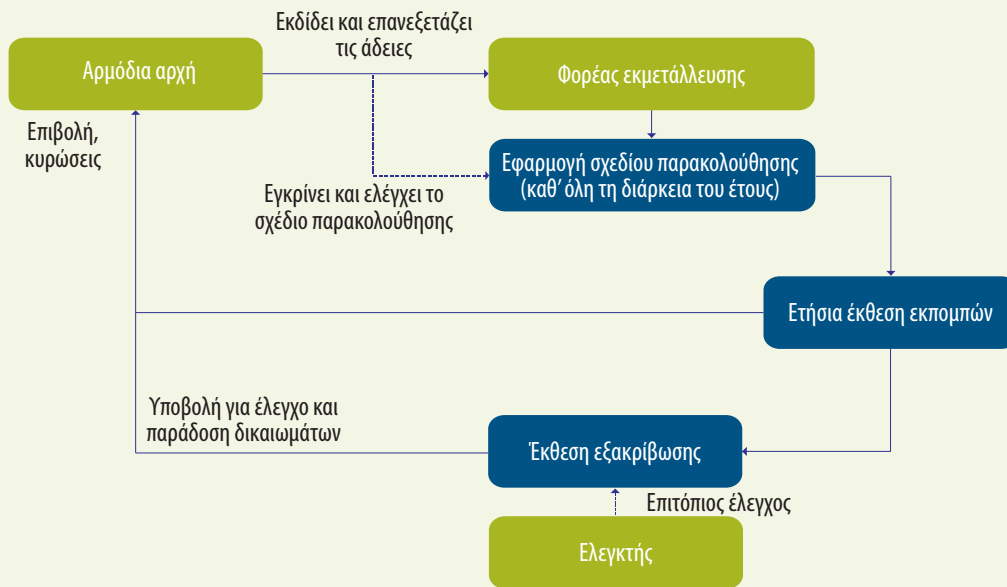
63 Στις 18 Ιουλίου 2007, η Επιτροπή ενέκρινε την απόφαση 2007/589/ΕΚ περί θεσπίσεως κατευθυντηρίων γραμμών για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου κατ' εφαρμογή της οδηγίας για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, οι οποίες εφαρμόστηκαν και επικαιροποιήθηκαν κατά τη δεύτερη φάση (2008-2012) (ΕΕ L 229 της 31.8.2007, σ. 1).

64 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 600/2012 της Επιτροπής, της 21ης Ιουνίου 2012, για την επαλήθευση των εκθέσεων που αφορούν τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου και τα τονοχιλιόμετρα και για τη διαπίστευση των ελεγκτών σύμφωνα με την οδηγία 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 181 της 12.7.2012, σ. 1).

65 Άρθρο 16 της οδηγίας 2003/87/ΕΚ.



**Συνολική επισκόπηση του κύκλου συμμόρφωσης κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ**



**Αρμόδια αρχή:** Τα κράτη μέλη επιφορτίζουν μία ή περισσότερες (περιφερειακές) αρμόδιες αρχές με την εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

**Άδεια και σχέδιο παρακολούθησης:** σύμφωνα με την οδηγία για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και τις κατευθυντήριες γραμμές για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων που εξέδωσε η Επιτροπή, η αρμόδια αρχή εκδίδει άδειες εκπομπών αερίων θερμοκηπίου για τις εγκαταστάσεις των φορέων εκμετάλλευσης στις οποίες περιλαμβάνεται σχέδιο παρακολούθησης που αναλύει τις τεχνικές λεπτομέρειες της εγκατάστασης, τον τρόπο παρακολούθησης των εκπομπών (π.χ. με την εφαρμογή υπολογισμών ή/και μετρήσεων), καθώς και τον τρόπο υποβολής εκθέσεων.

**Ετήσια έκθεση για τις εκπομπές και έκθεση εξακρίβωσης:** βάσει της παρακολούθησης που πραγματοποιείται κατά τη διάρκεια του έτους, οι φορείς εκμετάλλευσης καταρτίζουν ετήσια έκθεση εκπομπών, η οποία εξακριβώνεται από ανεξάρτητο συμβεβλημένο ελεγκτή. Ο ελεγκτής εξακριβώνει την ετήσια έκθεση εκπομπών και εκδίδει έκθεση εξακρίβωσης στην οποία περιλαμβάνεται γνωμάτευση. Τα εν λόγω έγγραφα διαβιβάζονται στην αρμόδια αρχή έως τις 31 Μαρτίου του επόμενου έτους. Ο ελεγκτής καταρτίζει επίσης λεπτομερέστερη εσωτερική έκθεση εξακρίβωσης, την οποία μπορεί να διαβιβάσει στον φορέα εκμετάλλευσης ή/και την αρμόδια αρχή.

**Παράδοση δικαιωμάτων:** βάσει των αριθμητικών στοιχείων στις ετήσιες εκθέσεις εξακριβωμένων εκπομπών, ο ακριβής αριθμός δικαιωμάτων παραδίδεται από τον λογαριασμό του φορέα εκμετάλλευσης στο μητρώο έως τις 30 Απριλίου του επόμενου έτους.

*Πηγή:* Ανάλυση του ΕΕΣ βάσει του νομοθετικού πλαισίου και των κατευθυντήριων γραμμών για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων.

## Παρατηρήσεις

### Τα συστήματα των κρατών μελών για την καταχώριση και την αναφορά των εκπομπών κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ δεν ήταν επαρκώς ανεπτυγμένα

#### 46

Τα συστήματα των κρατών μελών για την καταχώριση και την αναφορά των εκπομπών περιλάμβαναν:

- ο διαδικασίες οι οποίες διασφάλιζαν την ορθή παρακολούθηση των εκπομπών των εγκαταστάσεων,
- ο διαδικασίες οι οποίες διασφάλιζαν ότι οι εκθέσεις σχετικά με τις εκπομπές των εγκαταστάσεων εξακριβώθηκαν ορθά,

- ο διαδικασίες οι οποίες διασφάλιζαν την ποιότητα του έργου των ελεγκτών,
- ο επιθεωρήσεις των εγκαταστάσεων από τις αρμόδιες αρχές,
- ο υποβολή έκθεσης για την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

#### 47

Δεδομένου ότι το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ θεσπίστηκε με οδηγία στο πλαίσιο του τίτλου «Περιβάλλον» της Συνθήκης, ο εν λόγω τομέας πολιτικής παραμένει πρωτίστως αρμοδιότητα των κρατών μελών. Κατά συνέπεια, μπορούν να εφαρμόσουν το καθεστώς με διαφορετικούς τρόπους (βλέπε **πλαίσιο 5**).

### Πλαίσιο 5

#### Ποικιλία μοντέλων εφαρμογής στα κράτη μέλη

Στην Ελλάδα, το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ εφαρμόζεται σε κεντρικό επίπεδο. Η αρμόδια αρχή για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ είναι το Γραφείο Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών της Γενικής Διεύθυνσης Περιβαλλοντικής Πολιτικής του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής. Το εν λόγω γραφείο είναι αρμόδιο για τα περισσότερα στοιχεία του ετήσιου κύκλου συμμόρφωσης και εκδίδει τις άδειες εκπομπών, εγκρίνει τα σχέδια παρακολούθησης, συγκεντρώνει τις ετήσιες εκθέσεις εξακριβωμένων εκπομπών και κοινοποιεί στον διαχειριστή του εθνικού μητρώου τα αριθμητικά στοιχεία των εξακριβωμένων εκπομπών. Στην αρμοδιότητά του εμπίπτει επίσης η επιβολή προστίμων και κυρώσεων.

Η Ιταλία εφαρμόζει επίσης την προσέγγιση της οργάνωσης σε κεντρικό επίπεδο. Μια επιτροπή είναι αρμόδια για την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, με την υποστήριξη τεχνικής γραμματείας στο Υπουργείο Περιβάλλοντος στη Ρώμη. Κατά τη δεύτερη φάση, η επιτροπή ήταν αρμόδια για την έκδοση των αδειών του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, την έγκριση των σχεδίων παρακολούθησης, τον κύκλο υποβολής εκθέσεων, καθώς και την αναγνώριση ελεγκτών.

Η Ισπανία εφαρμόζει το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ κυρίως βάσει αποκεντρωμένου συστήματος, στο πλαίσιο του οποίου οι αρμόδιες αρχές των αυτόνομων περιφερειών εκδίδουν άδειες και σχέδια παρακολούθησης και παρακολουθούν τον κύκλο υποβολής των εκθέσεων. Η κεντρική αρμόδια αρχή του Υπουργείου Περιβάλλοντος είναι αρμόδια για τον συνολικό συντονισμό της εφαρμογής του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ στην Ισπανία και διευκολύνει την εναρμόνιση με την έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών και την οργάνωση ειδικής επιτροπής συντονισμού.

Στη Γερμανία, τη Γαλλία και την Πολωνία, οι περιφερειακές ή/και τοπικές αρχές συμμετέχουν συνήθως στην έκδοση αδειών εκπομπών, καθώς και στην έγκριση και τον έλεγχο των σχεδίων παρακολούθησης, ενώ η εθνική αρμόδια αρχή είχε κατά κανόνα τον κυρίαρχο ρόλο στην αλυσίδα υποβολής εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές και στον συντονισμό της συνολικής εφαρμογής του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

**Υπήρξαν αδυναμίες και καθυστερήσεις στις διαδικασίες έγκρισης των σχεδίων παρακολούθησης**

**48**

Η έγκριση των σχεδίων παρακολούθησης των εγκαταστάσεων είναι καθοριστικής σημασίας για τη χορήγηση αδειών εκπομπών στις εγκαταστάσεις, καθώς και για την μελλοντική υποβολή αξιόπιστων εκθέσεων για τις εκπομπές.

**49**

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι οι διαδικασίες για την έγκριση των σχεδίων παρακολούθησης περιείχαν αδυναμίες στην πλειονότητα των ελεγχθέντων κρατών μελών, όπως καταδεικνύεται στο **πλαίσιο 6**.

Πλαίσιο 6

**Αδυναμίες στις διαδικασίες έγκρισης των σχεδίων παρακολούθησης**

Στη Γαλλία δεν υφίσταται εναρμονισμένη μεθοδολογία σε εθνικό επίπεδο για την ανάλυση, τον έλεγχο και την έγκριση των σχεδίων παρακολούθησης. Ακόμη και εντός της ίδιας περιφέρειας είναι δυνατό να υπάρχουν αποκλίνοσες προσεγγίσεις, αναλόγως του ελεγκτή (περιβαλλοντικός επιθεωρητής). Στην Πολωνία, στο πλαίσιο του ελέγχου διαπιστώθηκε ότι οι έλεγχοι των τοπικών αρχών στα σχέδια παρακολούθησης περιορίζονταν σε ελέγχους βάσει εγγράφων των βασικών στοιχείων των σχεδίων. Δεν διενεργούνται άλλοι λεπτομερέστεροι έλεγχοι στις εγκαταστάσεις προκειμένου να εξακριβωθεί η αξιοπιστία των στοιχείων που υποβλήθηκαν και να διασφαλισθεί ότι τα σχέδια παρακολούθησης αντικατοπτρίζουν με ακρίβεια την κατάσταση της εγκατάστασης.

Στη Γερμανία, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, υπήρχαν διαφορές μεταξύ των ομόσπονδων κρατιδίων στον τρόπο εφαρμογής των κανόνων για τον ορισμό μιας εγκατάστασης. Στην πράξη, μια συγκεκριμένη εγκατάσταση σε ένα ομόσπονδο κρατίδιο μπορεί να λάβει ενιαία άδεια, η οποία καλύπτει όλες τις μονάδες της, ενώ σε άλλα ομόσπονδα κρατίδια η εγκατάσταση μπορεί να χωρισθεί σε αρκετές εγκαταστάσεις με χωριστές άδειες. Το μέγεθος μιας εγκατάστασης, το οποίο ορίζεται στην άδεια, μπορεί να έχει αντίκτυπο στο κατά πόσον η εγκατάσταση εμπίπτει ή όχι στα όρια για τη συμμετοχή στο σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Πέραν αυτού, κατά το πρώτο ήμισυ της δεύτερης φάσης, τα ομόσπονδα κρατίδια υιοθέτησαν διαφορετικές προσεγγίσεις σχετικά με την έγκριση των σχεδίων παρακολούθησης (ή «concerts» όπως ονομάζονται στη Γερμανία), με ορισμένα εξ αυτών να εγκρίνουν συνολικά το σχέδιο παρακολούθησης από την αρχή της δεύτερης φάσης και με άλλα να εγκρίνουν μόνο τυχόν αποκλίσεις από τις κατευθυντήριες γραμμές παρακολούθησης. Το δικαστήριο απεφάνθη<sup>66</sup> αργότερα ότι πρέπει να υπάρξει εναρμόνιση των πρακτικών έγκρισης, αναγνωρίζοντας ότι η έγκριση από τις αρμόδιες αρχές ολοκληρωμένου σχεδίου παρακολούθησης για ολόκληρη τη δεύτερη φάση ήταν σημαντική, επειδή μείωνε τον κίνδυνο υποβολής εσφαλμένων εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές.

Στην Ισπανία, την Ιταλία και την Ελλάδα υπήρξαν καθυστερήσεις έως και δύο ετών στην κατάρτιση και την έγκριση των σχεδίων παρακολούθησης για τη δεύτερη φάση, έπειτα από την έγκριση των κατευθυντήριων γραμμών παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων, τον Ιούλιο του 2007. Σύμφωνα με τις αρμόδιες αρχές, οι προθεσμίες ήταν υπερβολικά σύντομες και δεν επέτρεπαν τη μεταφορά των νέων κανόνων στις εθνικές κατευθυντήριες γραμμές ή τους κανονισμούς και την ενσωμάτωση του νέου σχεδίου παρακολούθησης στην άδεια εκπομπών πριν από την έναρξη της περιόδου για την οποία υποβάλλεται αίτηση. Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα σχέδια παρακολούθησης δεν είχαν εγκριθεί επίσημα έως το 2010.

66 Bundesverwaltungsgericht (Ανώτατο ομοσπονδιακό διοικητικό δικαστήριο) 7 C 10.09 της 18.2.2010.

### Η αναφορά των διαπιστώσεων από τους ελεγκτές δεν ήταν σαφής και η συνέχεια που έδωσαν οι αρμόδιες αρχές στις εν λόγω διαπιστώσεις ήταν περιορισμένη

#### 50

Η οδηγία για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ αναθέτει στα κράτη μέλη τη γενική ευθύνη της διασφάλισης της παρακολούθησης των εκπομπών σε επίπεδο εγκατάστασης, καθώς και της εξακρίβωσης σύμφωνα με τους κανόνες που ορίζει η οδηγία για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής<sup>67</sup>. Τα κύρια βήματα που αφορούν την παρακολούθηση, την υποβολή εκθέσεων και την εξακρίβωση στο πλαίσιο του ετήσιου κύκλου συμμόρφωσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ περιγράφονται στο **πλαίσιο 4** ανωτέρω και, στη δεύτερη φάση, βασίστηκαν στις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές και αρχές. Στο πλαίσιο αυτό, οι έλεγχοι των ετήσιων εκθέσεων εξακριβωμένων εκπομπών οι οποίες υποβάλλονται από τους φορείς εκμετάλλευσης αποτελούν πολύ σημαντικό στοιχείο του πλαισίου ελέγχου στο επίπεδο της αρμόδιας αρχής. Το Συνέδριο, βάσει της εξέτασης της τεκμηρίωσης σχετικά με 150 εγκαταστάσεις σε επτά επιλεγμένα κράτη μέλη, εντόπισε πολλές διαφορές στις προσεγγίσεις που αφορούν την οργάνωση των ελέγχων αυτών και το επίπεδο αποτελεσματικότητάς τους.

#### 51

Κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, δεν υπήρχε τυποποιημένο υπόδειγμα που να καθορίζει το υποχρεωτικό περιεχόμενο της έκθεσης εξακρίβωσης. Ελλείπει τέτοιου υποδείγματος ή πιο συγκεκριμένης καθοδήγησης για τα χαρακτηριστικά και το περιεχόμενο της έκθεσης αυτής, αναπτύχθηκαν διάφορες μορφές και προσεγγίσεις, οι οποίες δεν παρείχαν πάντοτε σαφή εικόνα των διαπιστώσεων και των συμπερασμάτων της εξακρίβωσης.

#### 52

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι τα αποδεικτικά στοιχεία που είχαν στη διάθεσή τους οι αρμόδιες αρχές για την ορθή διαδικασία της εξακρίβωσης ήταν ορισμένες φορές ανεπαρκή ή ασαφή<sup>68</sup>. Για παράδειγμα, υπήρχαν περιορισμένες περιγραφές ορισμένων διαπιστώσεων εξακρίβωσης και δεν παρακολουθούσαν η συνέχεια που δόθηκε στις διαπιστώσεις του προηγούμενου έτους ή τα αποτελέσματα των διορθωτικών μέτρων. Στην πλειονότητα των επιλεγέντων κρατών μελών, δεν κατέστη εφικτή η συγκέντρωση στοιχείων που να αποδεικνύουν ότι οι αρμόδιες αρχές είχαν λάβει μέτρα έπειτα από αναφορά επαναλαμβανόμενων διαπιστώσεων. Τέτοιες επαναλαμβανόμενες διαπιστώσεις αφορούσαν, για παράδειγμα, τη μη εφαρμογή του απαιτούμενου επιπέδου λεπτομέρειας στον υπολογισμό εκπομπών, τη μη διακρίβωση των οργάνων μέτρησης ή ζύγισης στα απαιτούμενα χρονικά διαστήματα ή τη μη χρήση εργαστηρίου με την κατάλληλη διαπίστευση. Το Συνέδριο διαπίστωσε στα περισσότερα κράτη μέλη περιπτώσεις όπου οι διαπιστώσεις των ελεγκτών επαναλαμβάνονταν από έτος σε έτος, χωρίς επαρκή ενημέρωση για τους λόγους, το γενικότερο πλαίσιο ή την παρακολούθηση της συνέχειας που δόθηκε στις προγενέστερες διαπιστώσεις. Επίσης, το Συνέδριο εντόπισε πολλές περιπτώσεις στα περισσότερα κράτη μέλη στις οποίες οι ελεγκτές δεν διατύπωσαν καμία διαπίστωση, παρά την πολυπλοκότητα και το μέγεθος των επιμέρους εγκαταστάσεων ή το σχετικά χαμηλό επίπεδο πείρας όσον αφορά την παρακολούθηση των εκπομπών και την υποβολή σχετικών εκθέσεων στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Στο **πλαίσιο 7** παρέχονται περισσότερες λεπτομέρειες για τις εν λόγω διαπιστώσεις.

67 Απόφαση 2007/589/ΕΚ.

68 Το Συνέδριο διαπίστωσε επίσης ότι κανένα από τα επιλεγμένα κράτη μέλη δεν χρησιμοποίησε τη δυνατότητα που διαθέτουν βάσει των κατευθυντήριων γραμμών οι αρμόδιες αρχές να αξιολογούν το έργο των ελεγκτών ζητώντας να λάβουν και να εξετάσουν τις εσωτερικές εκθέσεις εξακρίβωσης. Αυτό διευκρινίζεται περαιτέρω στα σημεία 53 έως 57.

**Παραδείγματα έλλειψης συνοχής όσον αφορά την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις διαπιστώσεις εξακρίβωσης**

Η Γερμανία εφαρμόζει ένα αυτοματοποιημένο και τυποποιημένο σε πολύ μεγάλο βαθμό ηλεκτρονικό σύστημα για την υποβολή των ετήσιων εκθέσεων εξακριβωμένων εκπομπών. Το εν λόγω σύστημα παρέχει σαφή εικόνα των αποτελεσμάτων των εργασιών εξακρίβωσης και της πραγματικής γνώμης του ελεγκτή σχετικά με τα αριθμητικά στοιχεία των εκπομπών, ωστόσο δεν παρέχει λεπτομερή στοιχεία για τη μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε και τις εργασίες που πραγματοποίησαν οι ελεγκτές. Επιπλέον, το τμήμα των εντύπων που συμπληρώνεται από τους ελεγκτές δεν περιείχε ειδικά πεδία κειμένου, τα οποία να απαιτούν τη διατύπωση συστάσεων βελτίωσης ή την παρακολούθηση της συνέχειας που δόθηκε σε διαπιστώσεις και σχόλια που είχαν διατυπωθεί τα προηγούμενα έτη.

Στη Γαλλία, η αρμόδια αρχή λαμβάνει από τους ελεγκτές δήλωση εύλογης βεβαιότητας για τις ετήσιες εκθέσεις εκπομπών. Στις δηλώσεις αυτές οι ελεγκτές διατυπώνουν τα σχόλιά τους και αναφέρουν τυχόν ζητήματα έλλειψης συμμόρφωσης. Εντούτοις, στο πλαίσιο του ελέγχου διαπιστώθηκε ότι, αφενός, ορισμένοι ελεγκτές δεν ανέφεραν ποτέ στις δηλώσεις τους κανένα ζήτημα, ακόμη και στις περιπτώσεις που οι εσωτερικές εκθέσεις εξακρίβωσης περιείχαν διαπιστώσεις, και ότι, αφετέρου, το περιεχόμενο της δήλωσης διασφάλισης παρουσίαζε αποκλίσεις μεταξύ των ελεγκτών.

Η ιταλική νομοθεσία προβλέπει τη χρήση συγκεκριμένων μορφοτύπων για την υποβολή των εκθέσεων από τους ελεγκτές. Κατά συνέπεια, η αλυσίδα υποβολής εκθέσεων είναι τυποποιημένη σε μεγάλο βαθμό. Εντούτοις, το Συνέδριο επεσήμανε ότι, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, οι ελεγκτές δεν ανέφεραν διαπιστώσεις. Αυτό ερχόταν σε αντίθεση με το παράδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου, όπου οι ελεγκτές ανέφεραν διαπιστώσεις στην πλειονότητα των περιπτώσεων.

Σε μία περίπτωση στην Ιταλία, ο ελεγκτής ανέφερε πολλές διαπιστώσεις κατά τα πρώτα τρία έτη. Από τα σχετικά έγγραφα τεκμηρίωσης δεν ήταν σαφές με ποιον τρόπο και εάν όλα τα ζητήματα επιλύθηκαν ή εάν επενέβη η αρμόδια αρχή. Πάντως, για το έτος υποβολής εκθέσεων 2011, ο φορέας εκμετάλλευσης προσέλαβε άλλο ελεγκτή, ο οποίος δεν ανέφερε καμία διαπίστωση στην έκθεσή του για το εν λόγω έτος.

Στην Πολωνία, η αρμόδια αρχή χρησιμοποιεί ηλεκτρονική βάση δεδομένων για να πραγματοποιεί διασταυρώσεις των εκπομπών που δηλώνονται, ωστόσο δεν παρακολουθεί τη συνέχεια που δίδεται στις τυχόν διαπιστώσεις που διατυπώνονται στις γνωμοδοτήσεις των ελεγκτών.

## Η ποιότητα του έργου των ελεγκτών δεν ελεγχόταν επαρκώς

### 53

Η οδηγία για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και οι συναφείς κατευθυντήριες γραμμές της δεύτερης φάσης για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων δεν προέβλεπαν σαφείς απαιτήσεις για τη διαπίστευση των ανεξάρτητων ελεγκτών ή για τον έλεγχο ποιότητας των εργασιών τους. Η οδηγία όριζε τις ελάχιστες απαιτήσεις για τα επαγγελματικά προσόντα των ελεγκτών και οι κατευθυντήριες γραμμές για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων περιλάμβαναν ορισμούς του «ελεγκτή» και της «διαπίστευσης» και ζητούσαν από τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τους και την αντίστοιχη καθοδήγηση της Ευρωπαϊκής Συνεργασίας για τη Διαπίστευση<sup>69</sup>. Οι κατευθυντήριες γραμμές για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων παρέιχαν επίσης στις αρμόδιες αρχές και στους οργανισμούς διαπίστευσης τη δυνατότητα να αξιολογήσουν την εσωτερική έκθεση εξακρίβωσης των ελεγκτών<sup>70</sup>. Τα κράτη μέλη διέθεταν σημαντική διακριτική ευχέρεια στους εν λόγω τομείς, γεγονός που δεν ευνοούσε την αποτελεσματική εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών. Κατά συνέπεια, οι φορείς εκμετάλλευσης δεν όφειλαν να συμμορφωθούν με τις ίδιες υποχρεώσεις σε όλη την ΕΕ και η διασφάλιση που παρείχαν οι διαδικασίες εξακρίβωσης ήταν μειωμένη.

### 54

Όλα τα κράτη μέλη που επιλέχθηκαν για έλεγχο εφάρμοζαν κάποια μορφή διαπίστευσης ή αναγνώρισης ελεγκτών για τον σκοπό της δημιουργίας ομάδων εγκεκριμένων ελεγκτών με τους οποίους μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις οι φορείς εκμετάλλευσης. Στην Ιταλία, αρμόδια για την αναγνώριση των ελεγκτών ήταν η εθνική αρμόδια αρχή, η οποία κατάρτισε κατάλογο 23 αναγνωρισμένων ελεγκτών για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ στην Ιταλία χωρίς, όμως, να διενεργήσει περιοδικές αξιολογήσεις ποιότητας

ή να παρακολουθεί ανά τακτά χρονικά διαστήματα τις εργασίες τους. Το εν λόγω μοντέλο δεν χρησιμοποιείται πλέον στην τρίτη φάση. Σε άλλα κράτη μέλη που ελέγχθηκαν, η διαπίστευση ή η αναγνώριση πραγματοποιήθηκε από υφιστάμενο οργανισμό διαπίστευσης ή αναγνώρισης.

### 55

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι οι αρμόδιες αρχές στα επιλεγέντα κράτη μέλη βασιζόνταν σε μεγάλο βαθμό στις εργασίες των ελεγκτών για την παροχή διασφάλισης σχετικά με τις ετήσιες εκθέσεις εκπομπών. Εντούτοις, καμία αρμόδια αρχή κράτους μέλους δεν διενήργησε συγκεκριμένους ελέγχους της ποιότητας και του περιεχομένου των εκθέσεων εξακρίβωσης και των συναφών εγγράφων, διότι θεωρούσαν ότι αυτό εμπίπτει στην αρμοδιότητα των οργανισμών διαπίστευσης. Ομοίως, κανένα από τα επιλεγέντα κράτη μέλη δεν αξιοποίησε την προβλεπόμενη στις κατευθυντήριες γραμμές δυνατότητα να ζητήσει τις εσωτερικές εκθέσεις εξακρίβωσης των ελεγκτών<sup>71</sup> και να τις χρησιμοποιήσει για την αξιολόγηση των εργασιών τους.

### 56

Επίσης, σε τρία (Γερμανία, Πολωνία και Ηνωμένο Βασίλειο) από τα πέντε κράτη μέλη όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη, στα οποία αρμόδιος για τη διαπίστευση των ελεγκτών ήταν ανεξάρτητος οργανισμός, υπήρχε έλλειψη συντονισμού ή τακτικής ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών και των οργανισμών διαπίστευσης σχετικά με την πληρότητα και την ποιότητα των εκθέσεων εξακρίβωσης και τη διασφάλιση που θα μπορούσε να αποκομισθεί από τις εν λόγω εκθέσεις. Το Συνέδριο επισημαίνει ότι μόνον οι αρμόδιες αρχές είχαν άμεση και πλήρη πρόσβαση στις ετήσιες εκθέσεις εξακρίβωσης των εκπομπών που τους υποβάλλονταν. Το Συνέδριο θεωρεί ότι οι διαπιστώσεις τις οποίες επεσήμανε ανωτέρω οφείλονταν εν μέρει στην έλλειψη διατάξεων σχετικά με τις δραστηριότητες διαπίστευσης και ελέγχου (της ποιότητας) στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ

69 Η Ευρωπαϊκή Συνεργασία για τη Διαπίστευση (European cooperation for Accreditation) είναι ένωση εθνικών οργανισμών διαπίστευσης στην Ευρώπη, οι οποίοι διαθέτουν επίσημη αναγνώριση από τις εθνικές κυβερνήσεις τους για την αξιολόγηση και την εξακρίβωση - βάσει διεθνών προτύπων - οργανισμών που πραγματοποιούν υπηρεσίες αξιολόγησης, όπως η πιστοποίηση, η εξακρίβωση, η επιθεώρηση, η υποβολή σε δοκιμασίες και η διακρίβωση (γνωστές και ως υπηρεσίες αξιολόγησης της συμμόρφωσης) (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Απόφαση 2007/589/ΕΚ της Επιτροπής, τμήμα 10.4.2(δ), βλέπε επίσης και **πλαίσιο 4**.

71 Βλέπε **πλαίσιο 4** για περισσότερες γενικές πληροφορίες.

## Παρατηρήσεις

τη και στη μη υποχρέωση των αρμόδιων αρχών να επανεξετάζουν τις εργασίες των ελεγκτών κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

### 57

Επιπλέον, δεν ίσχυε σε κανένα κράτος μέλος πολιτική εναλλαγής για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας των ελεγκτών. Στη Γαλλία και την Πολωνία, το Συνέδριο εντόπισε περιπτώσεις στις οποίες οι ελεγκτές δεν ασχολούνταν μόνο με την εξακρίβωση των εκθέσεων εκπομπών, αλλά και με την κατάρτιση του σχεδίου παρακολούθησης για την ίδια εγκατάσταση και με άλλες σχετικές δραστηριότητες (όπως επιθεωρήσεις των εγκαταστάσεων για την αρμόδια αρχή), που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε σύγκρουση συμφέροντος.

### Οι επιτόπιες επιθεωρήσεις εγκαταστάσεων ήταν πολύ περιορισμένες

### 58

Η οδηγία για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και οι κατευθυντήριες γραμμές για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων δεν ορίζουν τους ελέγχους που οφείλουν να διενεργούν στις εγκαταστάσεις οι αρμόδιες αρχές. Συγκεκριμένα, δεν υπήρχε απαίτηση για επιτόπιες επιθεωρήσεις εγκαταστάσεων από τις αρμόδιες αρχές, προκειμένου να αξιολογηθεί η υλοποίηση του σχεδίου παρακολούθησης ή η αξιοπιστία των εκθέσεων πιστοποίησης των εκπομπών.

### 59

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι, με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο, οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών που επισκέφθηκε δεν πραγματοποίησαν επιτόπιες επισκέψεις στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Κρατικοί φορείς πραγματοποιούσαν συχνά άλλα είδη επισκέψεων στις εγκαταστάσεις, για παράδειγμα

στο πλαίσιο της έκδοσης άδειας ΟΠΕΡ<sup>72</sup> ή της νομοθεσίας περί αποβλήτων και της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, που θεωρούνταν υψηλότερης προτεραιότητας (π.χ. στη Γερμανία, τη Γαλλία και την Πολωνία). Ωστόσο αυτές οι επισκέψεις δεν αφορούσαν συγκεκριμένα τα ζητήματα του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι στη Γερμανία και την Ισπανία, οι περιφερειακές αρμόδιες αρχές συνόδευαν σε ορισμένες περιπτώσεις τους ελεγκτές στις επιτόπιες επισκέψεις τους σε ad hoc βάση.

### 60

Με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο, σε κανένα από τα επιλεγέντα κράτη μέλη δεν κατέστη δυνατή η συγκέντρωση στατιστικών στοιχείων σε κεντρικό επίπεδο για τις επιθεωρήσεις στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Ωστόσο, ακόμη και στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο αριθμός των επισκέψεων μειώθηκε σταδιακά<sup>73</sup> προς το τέλος της δεύτερης φάσης.

### Οι εκθέσεις των κρατών μελών σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ εμφάνιζαν ελλείψεις

### 61

Δυνάμει του άρθρου 21 της οδηγίας για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να υποβάλλουν έκθεση ετησίως. Οι ετήσιες εκθέσεις τους, οι οποίες αφορούν σημαντικές πτυχές της εφαρμογής της οδηγίας, υποβάλλονται στην Επιτροπή. Εκτός από αυτή την υποχρεωτική ετήσια έκθεση, το Συνέδριο θεωρεί ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να ενημερώνουν το ευρύ κοινό για την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο, καθώς και για τα αποτελέσματά της.

### 62

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η Ιταλία δεν

72 Ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχος της ρύπανσης (ΟΠΕΡ) (έως το 2013) βάσει της οδηγίας 2008/1/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιανουαρίου 2008, σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης (ΕΕ L 24 της 29.1.2008, σ. 8), η οποία αντικαταστάθηκε από την οδηγία 2010/75/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, περί βιομηχανικών εκπομπών (ΕΕ L 334 της 17.12.2010, σ. 17).

73 Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το ποσοστό επιθεώρησης των εγκαταστάσεων μειώθηκε από 5 % περίπου στην αρχή της δεύτερης φάσης το 2008 σε 1 % περίπου στο τέλος της δεύτερης φάσης το 2012.

κατάρτισε ούτε υπέβαλε στην Επιτροπή τις υποχρεωτικές, δυνάμει του άρθρου 21, εκθέσεις για το 2010, το 2011 και το 2012, ενώ η Γαλλία κατάρτισε την έκθεση για το 2012 μόνον αφότου τη ζήτησε το Συνέδριο.

## 63

Όσον αφορά άλλα είδη εκθέσεων για την ενημέρωση του κοινού σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο, η Γερμανία και η Ισπανία κατάρτισαν εκτενείς ετήσιες εκθέσεις για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, στις οποίες περιλαμβάνονταν αναλύσεις τάσεων και τομεακές αναλύσεις των εκπομπών, καθώς και αριθμητικά στοιχεία που αφορούσαν τη συμμόρφωση. Αντιθέτως, η Ελλάδα, η Γαλλία και η Ιταλία κατάρτισαν ελάχιστες εκθέσεις, οι οποίες απευθύνονταν συγκεκριμένα στο ευρύ κοινό σχετικά με την εφαρμογή και τα αποτελέσματα του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Το Ηνωμένο Βασίλειο κατάρτιζε την ετήσια έκθεση σε εθνικό επίπεδο για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ μόνον έως το 2010.

**Υπήρχαν κενά στην καθοδήγηση και την παρακολούθηση από την Επιτροπή της εφαρμογής της δεύτερης φάσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ από τα κράτη μέλη**

## 64

Όσον αφορά τη δεύτερη φάση, οι αρμοδιότητες της Επιτροπής<sup>74</sup> περιλάμβαναν την αξιολόγηση των κανόνων κατανομής των κρατών μελών που ορίζονται στα εθνικά σχέδια κατανομής, την παροχή καθοδήγησης στα κράτη μέλη και την παρακολούθηση της εφαρμογής της πολιτικής. Τα εν λόγω καθήκοντα της Επιτροπής είχαν ως σκοπό να διασφαλίζουν κυρίως την ορθή λειτουργία του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ ως ευρωπαϊκού συστήματος, την αποφυγή της στρέβλωσης του ανταγωνισμού, καθώς και ότι τα ζητήματα

μη εναρμόνισης δεν θα επηρέαζαν δυσμενώς την αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, ως εργαλείου που βασίζεται στην αγορά για την επίτευξη των μειώσεων των εκπομπών κατά τον αποδοτικότερο τρόπο. Η εμπιστοσύνη των ενδιαφερόμενων μερών στην ορθή λειτουργία του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ θα ενισχυόταν με την τακτική δημοσιοποίηση λεπτομερών και συναφών πληροφοριών για τη συνολική εφαρμογή και λειτουργία του συστήματος, ιδίως όταν αυτό εφαρμόζεται με αποκεντρωμένο τρόπο.

**Η αξιολόγηση από την Επιτροπή των εθνικών σχεδίων κατανομής για τη δεύτερη φάση δεν ήταν διαφανής**

## 65

Όσον αφορά την πρώτη και δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, τα κράτη μέλη κατάρτισαν εθνικά σχέδια κατανομής, στα οποία αναφερόταν η συνολική ποσότητα των δικαιωμάτων που σκόπευαν να εκχωρήσουν στους φορείς εκμετάλλευσης. Η Επιτροπή ανέπτυξε συγκεκριμένη καθοδήγηση για το ζήτημα αυτό<sup>75</sup>. Στην καθοδήγηση περιγράφονταν τα κύρια κριτήρια για την εξέλιξη των τάσεων όσον αφορά τις εκπομπές, όπως η μεγέθυνση του ΑΕγχΠ και η ένταση άνθρακα, καθώς και τρόποι υπολογισμού του δυναμικού μείωσης των κρατών μελών. Βάσει του δυναμικού μείωσης και των εκπομπών ενός κατάλληλου έτους αναφοράς μπορούσε να υπολογισθεί ένα ενδεικτικό ανώτατο όριο.

## 66

Μετά την έγκριση μιας πρώτης δέσμης δέκα εθνικών σχεδίων κατανομής της δεύτερης φάσης, η Επιτροπή εξέδωσε το 2006 ανακοίνωση<sup>76</sup> στην οποία διευκρίνιζε ότι χρησιμοποίησε τη μεθοδολογία που παρουσιάζεται στο έγγραφο «Ενέργεια και μεταφορές στην Ευρώπη: Τάσεις έως το 2030 - αναπροσαρμογή του 2005»<sup>77</sup>, για τον καθορισμό των σχετικών με την

74 Άρθρα 9, 14, 19, 20, 21 και 30 της οδηγίας για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

75 COM(2005) 703 τελικό της 22ας Δεκεμβρίου 2005.

76 COM(2006) 725 τελικό της 29.11.2006.

77 Καταρτίστηκε από τη ΓΔ Μεταφορών και Ενέργειας της Επιτροπής, βάσει του μοντέλου PRIMES.

78 «Ενέργεια και μεταφορές στην Ευρώπη: Τάσεις έως το 2030 - αναπροσαρμογή του 2005», καταρτίστηκε από το Ερευνητικό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο Συστημάτων Επικοινωνιών και Υπολογιστών, του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου της Αθήνας, Ελλάδα, για την Επιτροπή. Το μοντέλο PRIMES είναι ένα μοντέλο γενικού σκοπού, χρησιμοποιείται για προβολές στο μέλλον, ανάπτυξη υποθέσεων και ανάλυση του αντικτύπου πολιτικής. Το μοντέλο εξετάζει τις τεχνολογίες ζήτησης και προσφοράς ενέργειας και τις τεχνολογίες περιορισμού της ρύπανσης. Το σύστημα λαμβάνει υπόψη του στοιχεία σχετικά με τα οικονομικά της αγοράς, τη διάρθρωση του κλάδου, τις πολιτικές και τις ρυθμίσεις για την ενέργεια/το περιβάλλον, τα οποία έχουν σχεδιασθεί ώστε να επηρεάζουν τη συμπεριφορά στην αγορά των παραγόντων του συστήματος ενέργειας ([https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends\\_to\\_2030\\_update\\_2005.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf)).



## Παρατηρήσεις

ένταση άνθρακα και την οικονομική μεγέθυνση τιμών που απαιτούνταν για τον υπολογισμό των ανώτατων ορίων των εκπομπών. Τα αποτελέσματα της εν λόγω έκθεσης προέκυψαν βάσει του μοντέλου PRIMES<sup>78</sup>, το οποίο ανέπτυξε το Πανεπιστήμιο Αθηνών. Ωστόσο, αυτή η μέθοδος αξιολόγησης δεν είχε κοινοποιηθεί εκ των προτέρων (ήτοι στις κατευθυντήριες οδηγίες για τα εθνικά σχέδια κατανομής) στα κράτη μέλη.

### 67

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η απόφαση της Επιτροπής να χρησιμοποιήσει το μοντέλο PRIMES ως βάση για τον υπολογισμό των ανώτατων ορίων της δεύτερης φάσης και το 2005 ως το έτος αναφοράς για τους υπολογισμούς αυτούς δεν ήταν διαφανής, διότι τα κράτη μέλη είχαν κατάρτισει τα εθνικά σχέδια κατανομής τους βάσει της διαθέσιμης καθοδήγησης για τα εθνικά σχέδια κατανομής στην οποία δεν αναφερόταν το μοντέλο PRIMES. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, αφενός, σημαντικές αρνητικές συνέπειες για τα κράτη μέλη, δεδομένου ότι έπρεπε να καταρτίσουν εκ νέου τα εθνικά σχέδια κατανομής τους χρησιμοποιώντας νέα κριτήρια, και, αφετέρου, έλλειψη διαφάνειας στην προετοιμασία και την αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων κατανομής για τη δεύτερη φάση.

### 68

Επιπλέον, προκειμένου να εξετασθεί εάν τα εθνικά σχέδια κατανομής της δεύτερης φάσης είχαν αξιολογηθεί με συνεπή, δίκαιο και εξίσου λεπτομερή τρόπο, το Συνέδριο ζήτησε να λάβει από την Επιτροπή τα εσωτερικά έγγραφα και έγγραφα εργασίας που αφορούσαν την αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων κατανομής της δεύτερης φάσης.

### 69

Δεδομένου ότι είχε παρέλθει η προθεσμία διατήρησης των εν λόγω εγγράφων, οι υπηρεσίες της Επιτροπής μπόρεσαν να διαβιβάσουν στο Συνέδριο μόνο το

υπόδειγμα των ερωτηματολογίων και τα συμπληρωμένα ερωτηματολόγια δύο κρατών μελών. Για τα υπόλοιπα κράτη μέλη δεν μπόρεσαν να παράσχουν τα συμπληρωμένα ερωτηματολόγια. Ελλείψει τεκμηρίωσης, το Συνέδριο δεν ήταν σε θέση να αποφανθεί εάν η αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων κατανομής από την Επιτροπή ήταν εξίσου λεπτομερής και ολοκληρωμένη για όλα τα επιλεγέντα κράτη μέλη ή όχι.

### Η Επιτροπή δεν δημοσίευσε τις υποχρεωτικές, δυνάμει της οδηγίας για το σύστημα εμπορίας εκπομπών, ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης

### 70

Το άρθρο 21 της οδηγίας για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ ορίζει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να υποβάλλουν ετήσια έκθεση στην Επιτροπή για την εφαρμογή της οδηγίας (βλέπε επίσης σημεία 61 και 62). Βάσει των ετήσιων εκθέσεων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη, η Επιτροπή δημοσιεύει ενοποιημένη ετήσια έκθεση για την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, εντός τριών μηνών από την παραλαβή των εκθέσεων των κρατών μελών. Προκειμένου να μπορέσει να δημοσιεύσει την έκθεση αυτή, η Επιτροπή πρέπει να παρακολουθεί την έγκαιρη υποβολή των εκθέσεων των κρατών μελών, οι οποίες παρέχουν τα στοιχεία για την ενοποιημένη έκθεση και να αναπτύξει μεθόδους για την ενοποίηση και την αξιοποίηση των πληροφοριών που περιέχουν οι εν λόγω εκθέσεις.

### 71

Το Συνέδριο επεσήμανε ότι η Επιτροπή δεν δημοσίευσε την εν λόγω ετήσια έκθεση υλοποίησης κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Αυτό σημαίνει ότι, κατά τη δεύτερη φάση, η Επιτροπή δεν κοινοποίησε πλήρεις πληροφορίες για την κατάσταση εφαρμογής του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ σε όλα τα κράτη μέλη.

## 72

Επιπλέον, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής δεν παρακολούθησαν επαρκώς την έγκαιρη και ολοκληρωμένη υποβολή των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης από τα κράτη μέλη ούτε τήρησαν αρχείο με ενοποιημένες τις πληροφορίες που έλαβαν. Η Επιτροπή δεν αξιοποίησε συστηματικά αυτή την πηγή πληροφοριών για την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

### Η παρακολούθηση από την Επιτροπή της εφαρμογής του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ από τα κράτη μέλη ήταν περιορισμένη

## 73

Η εναρμονισμένη εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών από τα κράτη μέλη είναι επιβεβλημένη προκειμένου να αξιοποιούνται καλύτερα τα οφέλη της εμπορίας εκπομπών και να αποφεύγονται στρεβλώσεις στην εσωτερική αγορά<sup>79</sup>. Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ χρηματοδοτείται και εφαρμόζεται σε μεγάλο βαθμό από τα κράτη μέλη, τα οποία ενεργούν με τη διακριτική ευχέρεια που τους παρέχει η οδηγία. Το Συνέδριο αναγνωρίζει ότι η Επιτροπή έχει περιορισμένα εργαλεία στη διάθεσή της για την επιβολή της εναρμόνισης. Εντούτοις, όσον αφορά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, η οδηγία ανέθετε ορισμένες συγκεκριμένες αρμοδιότητες στην Επιτροπή όσον αφορά την καθοδήγηση, την παρακολούθηση και την εφαρμογή. Η Επιτροπή, προκειμένου να γνωρίζει σε ποιους τομείς χρειάζεται μεγαλύτερη εναρμόνιση, πρέπει να παρακολουθεί επαρκώς την εφαρμογή από τα κράτη μέλη.

## 74

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι στους τομείς στους οποίους η Επιτροπή επεδίωξε ενεργά την εναρμόνιση, για παράδειγμα μέσω της έγκρισης κατευθυντήριων οδηγιών<sup>80</sup>, επιτεύχθηκαν ως ένα βαθμό αποτελέσματα. Ωστόσο, οσάκις η Επιτροπή δεν ενέκρινε λεπτομερείς κατευθυντήριες οδηγίες, δεν υπήρχε εναρμόνιση σε βασικές πτυχές της εφαρμογής του συστήματος, για παράδειγμα όσον αφορά το άνοιγμα λογαριασμών (βλέπε σημεία 32 έως 36), την ανάλυση των συναλλαγών (βλέπε σημεία 37 έως 38), την εξακρίβωση και τη διαπίστευση (βλέπε σημεία 50 έως 57), τα πλαίσια ελέγχου και τα καθεστώτα κυρώσεων (βλέπε σημεία 80 έως 85).

## 75

Οι διαφορετικές προσεγγίσεις στην εφαρμογή του συστήματος που ακολούθησαν τα κράτη μέλη είχαν ως συνέπεια οι φορείς εκμετάλλευσης και άλλοι συμμετέχοντες της αγοράς στα διάφορα κράτη μέλη να πρέπει να τηρούν διαφορετικές απαιτήσεις και κανόνες (για παράδειγμα όσον αφορά το νομικό καθεστώς των δικαιωμάτων, την επιβολή των κυρώσεων και το καθεστώς παρακολούθησης και εξακρίβωσης), εκτός από εκείνα που ορίζουν ρητώς η νομοθεσία ή οι κατευθυντήριες οδηγίες της ΕΕ.

79 Αιτιολογική σκέψη 8 της οδηγίας 2009/29/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, για τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ με στόχο τη βελτίωση και την επέκταση του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου της Κοινότητας (ΕΕ L 140 της 5.6.2009, σ. 63).

80 Για παράδειγμα οι κατευθυντήριες γραμμές παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων για την πρώτη και δεύτερη φάση.

## 76

Ένας τρόπος απόκτησης σφαιρικής εικόνας για το επίπεδο εναρμόνισης μεταξύ των κρατών μελών και επιβολής εναρμονισμένων πρακτικών είναι η διενέργεια επιτόπιων επιθεωρήσεων. Το Συνέδριο αναγνωρίζει ότι η Επιτροπή δεν διαθέτει ρητή εντολή για τη διενέργεια επιθεωρήσεων σε επίπεδο κράτους μέλους, αλλά διαπίστωσε ότι δεν υπάρχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η Επιτροπή παρακολούθησε και αξιολόγησε δεόντως τους κινδύνους (για παράδειγμα τον κίνδυνο στρέβλωσης του ανταγωνισμού) ή τον ενδεχόμενο αντίκτυπο των αποκλινοσών πρακτικών εφαρμογής στην αποτελεσματική λειτουργία και στην αρτιότητα του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Μολονότι τα ζητήματα της μη εναρμόνισης μπορούν να θεωρηθούν ως συνέπεια της εφαρμογής του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ δυνάμει μιας οδηγίας, το Συνέδριο θεωρεί ότι η παρακολούθηση του επιπέδου εναρμόνισης της εφαρμογής στα κράτη μέλη από την Επιτροπή ήταν περιορισμένη κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

### Η ανταλλαγή πληροφοριών την οποία οργάνωσε η Επιτροπή μεταξύ των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών για την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ παρεμποδίστηκε από τη μικρή συμμετοχή

## 77

Η οδηγία για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ ορίζει ότι η Επιτροπή οργανώνει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών για τις εξελίξεις που αφορούν ζητήματα κατανομής, τη χρήση των ERU<sup>81</sup> και CER στο κοινοτικό καθεστώς, τη λειτουργία των μητρώων, την παρακολούθηση, την υποβολή εκθέσεων, την εξακρίβωση και τη συμμόρφωση με την εν λόγω οδηγία.

## 78

Το 2009 συστάθηκε ένα φόρουμ συμμόρφωσης με σκοπό τη δημιουργία μιας πλατφόρμας στην οποία οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών θα μπορούσαν να ανταλλάσσουν πληροφορίες για την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Οι στόχοι του φόρουμ συμμόρφωσης καλύπτουν την ορθή λειτουργία των διαδικασιών της αλυσίδας συμμόρφωσης στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, την παροχή συνδρομής στα κράτη μέλη στην εφαρμογή των απαιτήσεων και διαδικασιών συμμόρφωσης στο πλαίσιο του εν λόγω συστήματος και την προαγωγή της στενής και αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών. Το φόρουμ συμμόρφωσης ήταν ένας από τους κύριους μηχανισμούς με τους οποίους η Επιτροπή επεδίωξε τη διασφάλιση της αποτελεσματικής ανταλλαγής πληροφοριών για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, η οποία είναι ουσιαστικής σημασίας για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τη βελτίωση της διαχείρισης του εν λόγω συστήματος.

## 79

Κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, στο πλαίσιο του φόρουμ συμμόρφωσης λειτουργούσαν τέσσερις ειδικές ομάδες. Οι πληροφορίες που αποτελούσαν αντικείμενο συζήτησης και ανάπτυξης στο φόρουμ συμμόρφωσης κοινοποιούνταν σε ηλεκτρονικό μέσο στο οποίο είχαν πρόσβαση όλες οι αρμόδιες αρχές. Το Συνέδριο, βάσει των πρακτικών των συνεδριάσεων των εν λόγω ειδικών ομάδων και συνεντεύξεων με τις αρμόδιες αρχές, διαπίστωσε ότι, παρά τη σημασία του ρόλου του φόρουμ συμμόρφωσης, η συμμετοχή των κρατών μελών ήταν μικρή (με μέσο όρο λιγότερες από έξι αρμόδιες αρχές ανά συνεδρίαση) και μόνο ένας πολύ περιορισμένος αριθμός αρμόδιων αρχών (ως επί το πλείστον οι ίδιες) συμμετείχε τακτικά στις συνεδριάσεις των ειδικών ομάδων. Το γεγονός αυτό μείωσε τις πιθανότητες ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων

81 Οι ERU είναι μονάδες μείωσης των εκπομπών, οι οποίες απορρέουν από έργα κοινής εφαρμογής για τη μείωση των εκπομπών, ενώ οι CER είναι πιστοποιημένες μειώσεις εκπομπών που προκύπτουν από έργα στο πλαίσιο του μηχανισμού καθαρής ανάπτυξης.

αρχών, η οποία αποτελεί ουσιαστικής σημασίας στοιχείο για τη διασφάλιση της επίτευξης των στόχων του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

**Διαπιστώθηκαν ορισμένες αδυναμίες στην εφαρμογή από τα κράτη μέλη του καθεστώτος επιβολής κυρώσεων και στις πρακτικές παράδοσης διεθνών πιστωτικών μορίων στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ**

## 80

Σύμφωνα με την οδηγία για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, τα κράτη μέλη θεσπίζουν και εφαρμόζουν εθνικούς κανόνες για τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περιπτώσεις παραβίασης της νομοθεσίας που αφορά το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Η εν λόγω οδηγία προβλέπει επίσης συγκεκριμένο πρόστιμο που ισχύει σε όλη την ΕΕ για τις υπερβάσεις εκπομπών, με την επιφύλαξη πρόσθετων κυρώσεων που μπορεί να ορίσουν τα κράτη μέλη. Το εν λόγω πρόστιμο ανέρχεται σε 100 ευρώ για κάθε τόνο CO<sub>2</sub>e σχετικά με τον οποίο ο φορέας εκμετάλλευσης δεν παρέδωσε δικαιώματα. Δεδομένου ότι το εν λόγω πρόστιμο υπερβαίνει κατά πολύ την τιμή αγοράς για τα δικαιώματα, ενθαρρύνει αποτελεσματικά τη συμμόρφωση των εγκαταστάσεων με το ανώτατο όριο και την παράδοση από αυτές επαρκών δικαιωμάτων. Το Συνέδριο επισημαίνει ότι, όσον αφορά την υποχρέωση σε επίπεδο ΕΕ των εγκαταστάσεων να παραδίδουν τον απαιτούμενο αριθμό δικαιωμάτων που αντιστοιχεί στις εξακριβωμένες εκπομπές κατά την προθεσμία παράδοσης των δικαιωμάτων τον Απρίλιο κάθε έτους, το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ παρουσιάζει πολύ υψηλό ποσοστό συμμόρφωσης (99 % σύμφωνα με τις δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες του συστήματος καταγραφής συναλλαγών της ΕΕ). Η Επιτροπή δεν μπορεί να επιβάλει τις κυρώσεις, καθώς αυτό αποτελεί προνόμιο του κράτους μέλους.

**Οι μεγάλες διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις εθνικές διατάξεις για τις ποινές ενδεχομένως δεν διασφαλίζουν την ισότητα των όρων ανταγωνισμού των φορέων εκμετάλλευσης**

## 81

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι τα κράτη μέλη είχαν ορίσει στις εθνικές νομοθεσίες τους διαφορετικά είδη παραβιάσεων οι οποίες μπορούν να εντοπισθούν και να αποτελέσουν αντικείμενο κύρωσης με την επιβολή προστίμων ή άλλων μέτρων (για παράδειγμα την ανάκληση ή την αναστολή άδειας), πέραν του προστίμου των «100 ευρώ» που προβλέπει η οδηγία. Στον **πίνακα** παρουσιάζεται μη εξαντλητική κατάσταση των εθνικών παραβιάσεων και των αντίστοιχων ποινών σε ορισμένα από τα ελεγχθέντα κράτη μέλη:

## 82

Τα είδη των παραβιάσεων που μπορεί να επισύρουν κυρώσεις και το ύψος των σχετικών προστίμων ή οι κυρώσεις ποικίλλουν σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των κρατών μελών. Το Συνέδριο θεωρεί ότι η μη εναρμόνιση αυτών των πρακτικών επηρεάζει ενδεχομένως την ισότητα των όρων ανταγωνισμού των συμμετεχόντων.

**Μη εξαντλητική κατάσταση των εθνικών παραβιάσεων και των αντίστοιχων ποινών σε ορισμένα από τα ελεγχθέντα κράτη μέλη**

Κράτος μέλος	Παραβιάσεις (μη εξαντλητική κατάσταση)	Πρόστιμα σε ευρώ (σε λίρες στερλίνες για το Ηνωμένο Βασίλειο) Ελάχιστο-μέγιστο	Φυλάκιση (μήνες) Ελάχιστη-μέγιστη	
Γερμανία	Λειτουργία χωρίς άδεια Παράλειψη γνωστοποίησης αλλαγών στην εγκατάσταση Άλλες (5)	5 – 50 000	ά.α.	
Ισπανία	Λειτουργία χωρίς άδεια Μη συμμόρφωση με την υποχρέωση γνωστοποίησης μεταβολών στον χαρακτήρα, τη λειτουργία ή το μέγεθος της εγκατάστασης που θα μπορούσαν να έχουν σημαντικές συνέπειες στις εκπομπές ή που θα απαιτούσαν αλλαγές στην παρακολούθηση Μη υποβολή ετήσιας έκθεσης εξακρίβωσης εκπομπών Εσκεμμένη απόκρυψη ή παραποίηση πληροφοριών στην αίτηση για την απόκτηση δικαιωμάτων Άρνηση παροχής πρόσβασης του ελεγκτή στην εγκατάσταση	50 001 – 2 000 000	ά.α.	
	Μη συμμόρφωση με την υποχρέωση γνωστοποίησης τυχόν αλλαγών στην ταυτότητα ή τον τόπο διαμονής του φορέα εκμετάλλευσης	10 001 – 50 000	ά.α.	
Γαλλία	Λειτουργία χωρίς άδεια	0 – 150 000	0 – 24	
	Παραβίαση των υποχρεώσεων παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων Παράλειψη γνωστοποίησης αλλαγών στην εγκατάσταση	0 – 7 5 000	0 – 6	
Ιταλία (2010)	Λειτουργία χωρίς άδεια	25 000 – 250 000	ά.α.	
	Παράλειψη δήλωσης ιστορικών στοιχείων	2 500 – 25 000		
	Παράλειψη δήλωσης του κλεισίματος της εγκατάστασης	1 000 – 100 000		
Ηνωμένο Βασίλειο	Λειτουργία χωρίς άδεια Παραβίαση των υποχρεώσεων παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων Παράλειψη γνωστοποίησης αλλαγών στην εγκατάσταση Διάφορα άλλα αδικήματα, συμπεριλαμβανομένων της χρήσης ψευδών ή παραπλανητικών πληροφοριών	0	Σε περίπτωση καταδίκης με συνοπτική διαδικασία 5 000, ενώ σε περίπτωση παραπομπής σε δίκη το πρόστιμο είναι μεγαλύτερο	0 – 24

Πηγή: Πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν από τις σχετικές εκθέσεις των κρατών μελών δυνάμει του άρθρου 21 όσον αφορά τη δεύτερη φάση.

### Υπήρχε έλλειψη ενοποιημένων πληροφοριών σχετικά με την επιβολή ποινών από τα κράτη μέλη

#### 83

Στην πλειονότητά τους τα ελεγχθέντα κράτη μέλη, με εξαίρεση τη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο, δεν διέθεταν ενημερωμένες πληροφορίες για την εξέλιξη ή το αποτέλεσμα των κυρώσεων σε επίπεδο ΕΕ και τις επιπλέον εθνικές κυρώσεις. Οι πληροφορίες για τον αριθμό των διαδικασιών κυρώσεων που είχαν δρομολογηθεί κατά τη δεύτερη φάση και είχαν υλοποιηθεί επιτυχώς (ήτοι είχε επιβεβαιωθεί η πληρωμή) ήταν ελλιπείς. Το Συνέδριο επεσήμανε ότι τα κράτη μέλη έρχονταν συχνά αντιμέτωπα με περιορισμούς στο δικό τους νομικό και διοικητικό περιβάλλον όσον αφορά την εφαρμογή των κυρώσεων στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Οι αρμόδιες αρχές είτε δεν διέθεταν οι ίδιες εξουσία επιβολής κυρώσεων (π.χ. Ιταλία) είτε έπρεπε να αναμένουν το αποτέλεσμα χρονοβόρων δικαστικών διαδικασιών και προσφυγών (π.χ. Γερμανία). Αυτό ενδεχομένως αποθάρρυνε τις αρμόδιες αρχές από την κίνηση νέων διαδικασιών κυρώσεων. Επιπλέον, η έλλειψη ολοκληρωμένης υποβολής εκθέσεων σχετικά με την επιβολή των κυρώσεων δεν ενισχύει τον αποτρεπτικό χαρακτήρα τέτοιου είδους συστήματος.

#### 84

Το Συνέδριο διαπίστωσε επιπλέον ότι η Επιτροπή δεν διαθέτει, για τον σκοπό της παρακολούθησης της εφαρμογής του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, πλήρη εικόνα των εθνικών κυρώσεων στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ ούτε συγκεντρώνει στατιστικά στοιχεία για την επιβολή κυρώσεων στην επικράτεια της ΕΕ.

#### 85

Συνολικά, το Συνέδριο δεν κατέστη δυνατό να αξιολογήσει την εφαρμογή των διαδικασιών κυρώσεων από τα κράτη μέλη, λόγω έλλειψης ενοποιημένων πληροφοριών σε επίπεδο κράτους μέλους και σε επίπεδο ΕΕ.

### Συγκεκριμένα ζητήματα που αφορούν την παράδοση διεθνών πιστωτικών μορίων

#### 86

Τα ανώτατα όρια, εκπεφρασμένα ως ποσοστό, για τη χρήση ή την παράδοση διεθνών πιστωτικών μορίων, ήτοι από τα έργα κοινής εφαρμογής (JI - ERU) και του μηχανισμού καθαρής ανάπτυξης (CDM - CER) (βλέπε **μέρος I του παραρτήματος** για περισσότερες γενικές πληροφορίες) διαφοροποιούνταν μεταξύ των κρατών μελών, ωστόσο καθορίζονταν στα αντίστοιχα εθνικά σχέδια κατανομής για τη δεύτερη φάση. Εάν οι αντίστοιχες εθνικές αρμόδιες αρχές επιτρέπουν σε επιμέρους φορείς εκμετάλλευσης την υπέρβαση των ανώτατων ορίων παράδοσης διεθνών πιστωτικών μορίων για τις εγκαταστάσεις τους, αυτό έχει ενδεχομένως αντίκτυπο στην ισότητα των όρων ανταγωνισμού για τους φορείς εκμετάλλευσης. Στο 6 %<sup>82</sup> των 150 περιπτώσεων που εξέτασε το Συνέδριο, υπήρξε υπέρβαση από τους φορείς εκμετάλλευσης των εθνικών ανώτατων ποσοστιαίων ορίων για την παράδοση διεθνών πιστωτικών μορίων. Στο **πλαίσιο 8** παρουσιάζονται ορισμένες τέτοιου είδους περιπτώσεις με περισσότερες λεπτομέρειες:

82 Γαλλία (πέντε περιπτώσεις), Ελλάδα (τρεις περιπτώσεις) και Ηνωμένο Βασίλειο (μία περίπτωση). Όσον αφορά τους φορείς εκμετάλλευσης, η παράδοση πιστωτικών μορίων στο πλαίσιο του Πρωτοκόλλου του Κιότο αντί για δικαιώματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήταν οικονομικά συμφέρουσα, ιδίως προς το τέλος της δεύτερης φάσης όπου τα πιστωτικά μόρια ήταν πολύ φθηνότερα από τα δικαιώματα της ΕΕ. Στην τρίτη φάση περιορίστηκε η χρήση αυτών των πιστωτικών μορίων για τη συμμόρφωση με το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Επομένως, η χρήση τους από τους φορείς εκμετάλλευσης αυξήθηκε κατακόρυφα προς το τέλος της δεύτερης φάσης - βλέπε **γράφημα του παραρτήματος**.

### Παράδοση υπερβολικής ποσότητας διεθνών πιστωτικών μορίων

Στη δεύτερη φάση, το ανώτατο όριο παράδοσης διεθνών πιστωτικών μορίων εκφράστηκε ως ποσοστό της συνολικής κατανομής δικαιωμάτων στην εκάστοτε εγκατάσταση.

Στη Γαλλία, το σύστημα καταγραφής συναλλαγών της ΕΕ δεν αντικατόπτριζε την αυξημένη κατανομή δικαιωμάτων κατόπιν αυξήσεων στην παραγωγή για πέντε εγκαταστάσεις από τις 20 που εξετάστηκαν για τα έτη 2008-2010. Με την αυξημένη κατανομή, η απόλυτη ποσότητα διεθνών πιστωτικών μορίων που θα μπορούσε να παραδοθεί είχε επίσης αυξηθεί. Ο φορέας εκμετάλλευσης χρησιμοποίησε αυτή την ευκαιρία για να παραδώσει περισσότερα διεθνή πιστωτικά μόρια. Εντούτοις, επειδή το κράτος μέλος παρέλειψε να γνωστοποιήσει στην Επιτροπή αυτές τις αυξήσεις στην παραγωγή και τις συνακόλουθες κατανομές από το εθνικό αποθεματικό για τους εισερχομένους στο σύστημα, οι υπολογισμοί από το Συνέδριο των διεθνών πιστωτικών μορίων που παραδόθηκαν βάσει των στοιχείων του συστήματος καταγραφής συναλλαγών της ΕΕ έδωσαν ως αποτέλεσμα ποσοστό που υπερέβαινε το 13,5 %, το οποίο ήταν το ανώτατο όριο στη Γαλλία.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το Συνέδριο εντόπισε μια περίπτωση όπου υπήρξε υπέρβαση του ανώτατου ορίου παράδοσης διεθνών πιστωτικών μορίων. Όταν ο φορέας εκμετάλλευσης έκλεισε μία από τις εγκαταστάσεις του (για την οποία είχε ήδη πραγματοποιηθεί κατανομή δικαιωμάτων), του επετράπη από τις αρχές να διατηρήσει όλα τα κατανεμηθέντα δικαιώματα για την εγκατάσταση που έκλεισε και να τα μεταβιβάσει με το αντίστοιχο ανώτατο όριο των πιστωτικών μορίων (ήτοι 8 %) σε κάποια άλλη από τις εγκαταστάσεις του. Το Συνέδριο υπολόγισε ότι η εγκατάσταση που έλαβε τα μεταβιβασθέντα δικαιώματα είχε παραδώσει σε πιστωτικά μόρια ποσοστό υψηλότερο από το επιτρεπόμενο 8 % των κατανεμηθέντων δικαιωμάτων του. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι ο φορέας εκμετάλλευσης είχε μόνον εν μέρει διατηρήσει την ικανότητα της εγκατάστασης που έκλεισε και ότι την μεταβίβασε στην άλλη εγκατάσταση. Εφόσον ο φορέας εκμετάλλευσης έλαβε άδεια για να παραδώσει πιστωτικά μόρια για τη συνολική ποσότητα των κατανεμηθέντων δικαιωμάτων, υπήρξε υπέρβαση του ανώτατου ορίου. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η εν λόγω πρακτική ενδεχομένως συνεπάγεται διαφορετική μεταχείριση των φορέων εκμετάλλευσης εντός του ίδιου τομέα.

## 87

Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της πολιτικής της ΕΕ για το κλίμα και αναφέρεται συχνά ως πρότυπο αναφοράς αναδύομενης πολιτικής για την κλιματική αλλαγή και μηχανισμού εμπορίας εκπομπών σε άλλες περιοχές του κόσμου. Το εν λόγω καινοτόμο σύστημα που τέθηκε σε εφαρμογή το 2005 και βελτιώθηκε σταδιακά βρίσκεται πλέον στην τρίτη φάση εφαρμογής του. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ο στόχος του συστήματος εμπορίας εκπομπών, ως μηχανισμού που βασίζεται στην αγορά, δεν είναι απλώς η μείωση των εκπομπών σύμφωνα με το ανώτατο όριο, αλλά και η καθιέρωση μηχανισμού τιμολόγησης του διοξειδίου του άνθρακα. Η ύπαρξη υψηλότερων τιμών δημιουργεί μεγαλύτερο κίνητρο για την πραγματοποίηση επενδύσεων σε τεχνολογίες χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα<sup>83</sup>. Προκειμένου το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ να λειτουργεί σύμφωνα με τα προβλεπόμενα, είναι αναγκαία η εξασφάλιση της αριότητας του συστήματος, καθώς και η ορθή εφαρμογή του καθεστώτος. Ορισμένα περιστατικά που συνέβησαν στο παρελθόν, στα οποία περιλαμβάνονται εικαζόμενες κλοπές δικαιωμάτων και απάτες σχετικά με τον ΦΠΑ (τύπου «καρουζέλ») αποδεικνύουν ακόμη περισσότερο την ανάγκη επαγρύπνησης.

## 88

Κατά συνέπεια, στο πλαίσιο του ελέγχου αξιολογήθηκε κατά πόσον η διαχείριση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ ήταν επαρκής, εξετάζοντας, πρώτον, εάν το πλαίσιο που αναπτύχθηκε για την προστασία της αριότητας του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ είναι αρκετά αξιόπιστο ώστε να συμβάλλει στην ομαλή λειτουργία του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και, δεύτερον, εάν εφαρμόστηκε ορθά η δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

## 89

Συνολικά το Συνέδριο συμπέρανε ότι η διαχείριση του συστήματος εμπορίας

εκπομπών της ΕΕ από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν ήταν επαρκής από όλες τις απόψεις. Υπήρξαν ορισμένα προβλήματα όσον αφορά την αξιοπιστία του πλαισίου για την προστασία της αριότητας του συστήματος, καθώς και σημαντικές αδυναμίες στην εφαρμογή της δεύτερης φάσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

## 90

Μολονότι πραγματοποιήθηκαν σημαντικές βελτιώσεις στο πλαίσιο για την προστασία της αριότητας της αγοράς (σημεία 14 έως 17), ιδίως μέσω της συμπερίληψης των περισσότερων αγορών άμεσης παράδοσης για τα δικαιώματα στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων MiFID και MAD, απομένει ακόμη να αντιμετωπισθούν ορισμένες αδυναμίες προκειμένου το πλαίσιο να καταστεί επαρκώς αξιόπιστο και να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των επενδυτών. Με αυτόν τον τρόπο, το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ θα μπορέσει να αναδειχθεί σε εργαλείο της περιβαλλοντικής πολιτικής.

## 91

Στο πλαίσιο του ελέγχου διαπιστώθηκε ότι εξακολουθούν να υπάρχουν εκκρεμή ζητήματα που αφορούν τη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς εκπομπών για συναλλασσόμενους που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης, διμερείς εξωρηματιστηριακές συναλλαγές άμεσης παράδοσης και μικρότερους συμμετέχοντες στην αγορά (σημεία 18 έως 21), παρά τον χαρακτηρισμό των εκπομπών ως χρηματοπιστωτικών μέσων. Μολονότι το ενωσιακό μητρώο οργανώθηκε σε κεντρικό επίπεδο το 2012, δεν υφίσταται εποπτεία της αγοράς εκπομπών σε επίπεδο ΕΕ. Επιπλέον, οι διαδικασίες συνεργασίας μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών αρχών και της Επιτροπής δεν είναι αρκετά σαφείς (σημεία 22 έως 24). Ελλοχεύει, επομένως, ο κίνδυνος η διαχείριση στρεβλώσεων ή ανωμαλιών της αγοράς με δυνητικά σοβαρές επιπτώσεις να μην είναι η κατάλληλη.

83 European Commission Climate Action, 'The EU Emissions Trading System (EU ETS)' factsheet, (Δράση για το κλίμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενημερωτικό δελτίο για το «Σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ»), το οποίο είναι διαθέσιμο στην ακόλουθη διεύθυνση [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf).



### Σύσταση 1

Η Επιτροπή πρέπει να επιλύσει τα εκκρεμή ζητήματα σχετικά με τη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς εκπομπών ώστε να βελτιωθεί περαιτέρω η αριστεία της αγοράς. Η Επιτροπή πρέπει συγκεκριμένα:

- α) στο πλαίσιο της σχετικής μελλοντικής αναθεώρησης της νομοθεσίας MiFID και MAR, να αναλύσει τους ενδεχόμενους κινδύνους που συνδέονται με τις κανονιστικές εξαιρέσεις για τους συναλλασσόμενους που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης και τους μικρότερους συμμετέχοντες στην αγορά εκπομπών, ώστε να κρίνει εάν απαιτείται η λήψη μέτρων για την αντιμετώπισή τους,
- β) να διασφαλίσει ότι, λαμβανομένης υπόψη της εξέλιξης της νομοθεσίας της ΕΕ για τις χρηματοπιστωτικές αγορές (π.χ. MiFID και MAR), η αγορά εκπομπών υπόκειται σε επαρκή εποπτεία σε επίπεδο ΕΕ,
- γ) να ενισχύσει τους κανονιστικούς μηχανισμούς συνεργασίας ώστε να διασφαλισθεί η βελτίωση της εποπτείας της αγοράς.

### 92

Το Συνέδριο θεωρεί ότι ένας σαφέστερος νομικός ορισμός των δικαιωμάτων εκπομπών θα ήταν επωφελής για τη λειτουργία της αγοράς του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ (σημεία 1 έως 27). Για τη στήριξη της ρευστότητας της αγοράς εκπομπών είναι αναγκαία η ύπαρξη εμπιστοσύνης, ιδίως από πλευράς των συναλλασσομένων που πραγματοποιούν επενδύσεις, οι οποίοι δεν είναι υποχρεωμένοι να συνεχίσουν να συμμετέχουν στην εν λόγω αγορά. Η ύπαρξη μεγαλύτερης σαφήνειας όσον αφορά τη δημιουργία και την προστασία εμπράγματων δικαιωμάτων επί των δικαιωμάτων εκπομπών μπορεί επίσης να συμβάλει στην καλύτερη λειτουργία της αγοράς (σημείο 28).

### Σύσταση 2

Το νομικό καθεστώς των δικαιωμάτων πρέπει να αποσαφηνισθεί περαιτέρω ώστε να συμβάλει στη σταθερότητα και την εμπιστοσύνη.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή πρέπει να αναλύσει τα οφέλη της αντιμετώπισης των δικαιωμάτων εκπομπών ως δικαιωμάτων ιδιοκτησίας στην ΕΕ και να εξετάσει τον τρόπο θέσπισης μηχανισμού ταχείας κατάχρισης των εμπράγματων δικαιωμάτων.

### 93

Το ενωσιακό μητρώο αποτελεί βασικό εργαλείο για την επεξεργασία και τη δημοσιοποίηση θεμελιωδών στοιχείων του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, καθώς και για τη διασφάλιση της αριστείας της αγοράς του εν λόγω συστήματος. Λόγω των σημαντικών οικονομικών διακυβευμάτων και του ευρέος φάσματος συμμετεχόντων διαθέτει χαρακτηριστικά υψηλού κινδύνου (σημεία 29 έως 31). Προκειμένου η αγορά να είναι ασφαλής σε επίπεδο ΕΕ και, δεδομένου ότι υπήρξαν στο παρελθόν περιστατικά που έθεσαν σε κίνδυνο την ασφάλεια, με αντίκτυπο στην αγορά, είναι αναγκαία μια εναρμονισμένη προσέγγιση των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου. Η ασφάλεια του μητρώου βελτιώθηκε σημαντικά κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ (σημείο 32). Εντούτοις, στην πλειονότητα των ελεγχθέντων κρατών μελών, οι διαδικασίες για τον έλεγχο του ανοίγματος λογαριασμών στο σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και για την παρακολούθηση των συναλλαγών και τη συνεργασία με τις ρυθμιστικές αρχές δεν είναι επαρκώς αξιόπιστες (σημεία 33 έως 38). Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν μπορεί επίσης να παρακολουθεί επαρκώς τις συναλλαγές, λόγω ζητημάτων που αφορούν την προστασία των δεδομένων, υφίσταται εν προκειμένω ένα σημαντικό κενό εποπτείας. Στους κόλπους της Επιτροπής, το πολύπλοκο έργο της ανάπτυξης και της λειτουργίας του μητρώου παρεμποδίστηκε από προβλήματα στον εσωτερικό συντονισμό και περιορισμούς στους πόρους (σημεία 39 έως 41).

### Σύσταση 3

Ορισμένες πτυχές των συστημάτων για την επεξεργασία θεμελιωδών πληροφοριών του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ (το ενωσιακό μητρώο της ΕΕ και οι συναφείς διαδικασίες) πρέπει να βελτιωθούν περαιτέρω.

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να εξετάσει τρόπους ανάπτυξης και συντονισμού της αποτελεσματικής παρακολούθησης των διασυννοριακών συναλλαγών σε επίπεδο ΕΕ για τον μετριασμό των κινδύνων κατάχρησης και των περιπτώσεων απάτης,
- β) να καθορίσει κατάλληλα μέτρα ενίσχυσης του πλαισίου ελέγχου και να προαγάγει τις βέλτιστες πρακτικές των κρατών μελών κατά το άνοιγμα λογαριασμών ώστε να μετριασθούν περαιτέρω οι κίνδυνοι για την ασφάλεια και την αριότητα και να διασφαλίζει ότι όντως διενεργούνται οι έλεγχοι αυτοί σε όλη την ΕΕ,
- γ) να παράσχει την κατάλληλη δομή για τα καθήκοντα ΤΠ και τα επιχειρησιακά καθήκοντα στην αρμόδια υπηρεσία της Επιτροπής και να διασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος μητρώων.

Τα κράτη μέλη πρέπει:

- δ) να διενεργούν τους ελέγχους που προσδιορίζονται στη σύσταση 3 β) και
- ε) να βελτιώσουν τη συνεργασία μεταξύ των αρχών που είναι αρμόδιες για το ενωσιακό μητρώο, καθώς και μεταξύ άλλων αρμόδιων αρχών, ιδίως των μονάδων χρηματοοικονομικών πληροφοριών και των οργάνων επιβολής του νόμου.

### 94

Το Συνέδριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η εφαρμογή της δεύτερης φάσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ επηρεάστηκε από σημαντικές αδυναμίες. Τα κράτη μέλη επέλεξαν να εφαρμόσουν την οδηγία για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ με διαφορετικούς τρόπους (σημείο 47). Υπήρξαν αδυναμίες στην εφαρμογή του πλαισίου ελέγχου από τα κράτη μέλη. Τα συστήματα για την παρακολούθηση, την υποβολή εκθέσεων και την εξακρίβωση των εκπομπών δεν ήταν επαρκώς εναρμονισμένα ούτε εφαρμόστηκαν αποτελεσματικά (σημεία 48 έως 60). Συγκεκριμένα, οι αρμόδιες αρχές δεν έλεγχαν επαρκώς το έργο των ελεγκτών και διενήργησαν περιορισμένους επιτόπιους ελέγχους σε επίπεδο εγκατάστασης. Επίσης, ορισμένα κράτη μέλη δεν διαβίβασαν όλες τις απαιτούμενες εκθέσεις για τη λειτουργία του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ (σημεία 61 έως 63).

### Σύσταση 4

Οι αδυναμίες που εντοπίστηκαν κατά τον έλεγχο του Συνεδρίου σχετικά με την εφαρμογή από τα κράτη μέλη του πλαισίου ελέγχου της δεύτερης φάσης πρέπει να αντιμετωπισθούν κατά την εφαρμογή του αναθεωρημένου πλαισίου της τρίτης φάσης.

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να εξετάσει εάν απαιτούνται περαιτέρω τροποποιήσεις στο πλαίσιο παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων για την ενίσχυση της παρακολούθησης, της υποβολής εκθέσεων και της εξακρίβωσης των εκπομπών,
- β) να ζητήσει από τις αρμόδιες αρχές να βελτιώσουν τις πρακτικές επιβολής των κυρώσεων ώστε να παρέχεται διασφάλιση για την ποιότητα του πλαισίου ελέγχου.

Τα κράτη μέλη πρέπει:

- γ) να εφαρμόζουν συνεκτικά και αποτελεσματικά πλαίσια ελέγχου, συμπεριλαμβανομένων των επιθεωρήσεων, για τις δραστηριότητες παρακολούθησης, υποβολής εκθέσεων και εξακρίβωσης,
- δ) να διασφαλίζουν τον καλύτερο συντονισμό και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών και των οργανισμών διαπίστευσης, ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα της διαδικασίας εξακρίβωσης,
- ε) να διαβιβάζουν εγκαίρως στην Επιτροπή τις ετήσιες εκθέσεις που προβλέπονται δυνάμει της οδηγίας και
- στ) να δημοσιεύουν τακτικά εκθέσεις για την εφαρμογή και τα αποτελέσματα του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ ώστε να ενισχυθεί η διαφάνεια για τους φορείς εκμετάλλευσης και τους συμμετέχοντες στην αγορά.

### 95

Το Συνέδριο διαπίστωσε κενά στην καθοδήγηση και την παρακολούθηση από την Επιτροπή της εφαρμογής από τα κράτη μέλη της δεύτερης φάσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η έλλειψη διαφάνειας στην απόφαση της Επιτροπής να χρησιμοποιήσει το μοντέλο PRIMES και το 2005 ως έτος αναφοράς για τον υπολογισμό των ανώτατων ορίων εκπομπών για τη δεύτερη φάση οδήγησε σε ανεπάρκειες στα κράτη μέλη και σε έλλειψη διαφάνειας στην κατάρτιση και την αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων κατανομής της δεύτερης φάσης (σημεία 65 έως 67). Ελλείψει συγκεκριμένων εσωτερικών εγγράφων της Επιτροπής σχετικών με την αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων κατανομής, το Συνέδριο δεν ήταν σε θέση να αποφανθεί εάν οι εργασίες της Επιτροπής σχετικά με την αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων κατανομής ήταν εξίσου λεπτομερείς και ολοκληρωμένες για το σύνολο των επιλεγέντων κρατών μελών (βλέπε σημεία 68 και 69).

## 96

Η φύση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ ως μηχανισμού βασιζόμενου στην αγορά καθιστά αναγκαία την τακτική δημοσιοποίηση λεπτομερών και σχετικών πληροφοριών για την εφαρμογή και τη λειτουργία του συστήματος. Μολονότι πολλές πληροφορίες είναι διαθέσιμες στο ευρύ κοινό, η Επιτροπή δεν δημοσίευσε ένα σημαντικό έγγραφο, την ετήσια έκθεση υλοποίησης που προβλέπει η οδηγία (βλέπε σημεία 71 και 72). Επίσης, ο συντονισμός και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών είναι ζωτικής σημασίας. Ο ρόλος της Επιτροπής ήταν περιορισμένος στη διασφάλιση της εναρμόνισης των βασικών ελέγχων στο πλαίσιο της εφαρμογής του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ από τα κράτη μέλη (σημεία 73 έως 76). Συστάθηκαν διάφορα φόρα και ομάδες εργασίας για την ανταλλαγή πληροφοριών τα οποία παρείχαν ουσιαστική στήριξη στα κράτη μέλη. Εντούτοις, ο αντίκτυπος τους περιορίστηκε σε κάποιο βαθμό από τη σχετικά χαμηλή συμμετοχή των κρατών μελών (σημεία 77 έως 79).

### Σύσταση 5

Κατά την τρίτη φάση, η καθοδήγηση και η ενημέρωση σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ πρέπει να βελτιωθούν. Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να βελτιώσει την παρακολούθησή της σχετικά με την εφαρμογή από τα κράτη μέλη ώστε να εντοπίσει τομείς στους οποίους είναι επιβεβλημένη η μεγαλύτερη εναρμόνιση και
- β) να δημοσιεύει τακτικά την προβλεπόμενη έκθεση για την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, στην οποία να ασχολείται συγκεκριμένα με ζητήματα μη εναρμόνισης και τους σχετικούς κινδύνους.

Τα κράτη μέλη πρέπει:

- γ) να διασφαλίζουν ότι οι εκπρόσωποι των αρμόδιων αρχών συμμετέχουν τακτικά στις συνεδριάσεις και λαμβάνουν μέρος στην ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και γνώσεων σχετικά με ζητήματα εφαρμογής του συστήματος.

## 97

Όσον αφορά την υποχρέωση σε επίπεδο ΕΕ των εγκαταστάσεων να παραδίδουν τον απαιτούμενο αριθμό δικαιωμάτων κάθε έτος, το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ παρουσιάζει πολύ υψηλό ποσοστό συμμόρφωσης. Εντούτοις, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι τα κράτη μέλη θέσπισαν μεγάλη ποικιλία διατάξεων σχετικά με τις κυρώσεις για άλλα είδη παραβιάσεων, γεγονός που ενδεχομένως έχει αρνητικό αντίκτυπο στην ισότητα των όρων ανταγωνισμού των φορέων εκμετάλλευσης (σημεία 81 και 82). Το Συνέδριο δεν κατέστη δυνατό να αξιολογήσει την αποτελεσματικότητα των συστημάτων κυρώσεων των κρατών μελών, λόγω έλλειψης ενοποιημένων πληροφοριών σε επίπεδο κράτους μέλους και σε επίπεδο ΕΕ. Η αποτελεσματική επιβολή των κυρώσεων ορισμένες φορές παρακλύθηκε από περιορισμούς στα νομικά και διοικητικά συστήματα των κρατών μελών (σημεία 83 έως 85). Επιπλέον, εφαρμόζονταν αποκλίνουσες πρακτικές σχετικά με συγκεκριμένους κανόνες για την παράδοση διεθνών πιστωτικών μονάδων (σημείο 86). Τα εν λόγω ζητήματα μπορούν να επηρεάσουν την ισότητα των όρων ανταγωνισμού των φορέων εκμετάλλευσης.

### Σύσταση 6

Η επιβολή κυρώσεων σχετικά με το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ πρέπει να καταστεί περισσότερο διαφανής. Πρέπει να είναι διαθέσιμες ενημερωμένες και ακριβείς πληροφορίες σε επίπεδο κρατών μελών και σε επίπεδο ΕΕ για την εφαρμογή των διαδικασιών κυρώσεων και τα αποτελέσματά τους, και η Επιτροπή πρέπει να παρακολουθεί καλύτερα τις πρακτικές επιβολής των κυρώσεων στην ΕΕ, καθώς και τη συνεπή επιβολή των ποινών σε εθνικό επίπεδο.

Η Επιτροπή πρέπει:

- α) να διασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη τηρούν ενημερωμένες πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή όλων των ειδών κυρώσεων (σε επίπεδο ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο) και να διατυπώσει κατάλληλες προτάσεις και κατευθυντήριες οδηγίες για την αύξηση της διαφάνειας μεταξύ των σχετικών οργανισμών.

Τα κράτη μέλη πρέπει:

- β) να επιβάλλουν με συνέπεια τις ποινές που ορίστηκαν σε εθνικό επίπεδο, καθώς και τις κυρώσεις που προβλέπει η οδηγία και
- γ) να διαθέτουν ενημερωμένες και ακριβείς πληροφορίες σχετικά με τις επιβληθείσες κυρώσεις.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα Ι, του οποίου προεδρεύει ο κ. Augustyn KUBIK, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 15ης Απριλίου 2015.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Πρόεδρος

## Γενικά ενημερωτικά στοιχεία

### ΜΕΡΟΣ Ι – Διεθνές πλαίσιο για την εμπορία εκπομπών

1. Υπάρχει ευρεία συναίνεση στους κόλπους της επιστημονικής κοινότητας ότι τα αέρια θερμοκηπίου που προκαλούνται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και εκλύονται στην ατμόσφαιρα έχουν άμεσο αντίκτυπο στο φαινόμενο θερμοκηπίου, προκαλώντας υπερθέρμανση του πλανήτη και επηρεάζοντας το κλιματικό σύστημα. Η επιστημονική κοινότητα συμφωνεί επίσης με την άποψη ότι, εάν η παγκόσμια μέση θερμοκρασία αυξηθεί κατά 2°C σε σύγκριση με τη θερμοκρασία της προβιομηχανικής εποχής, είναι πολύ υψηλότερος ο κίνδυνος να επέλθουν επικίνδυνες και ενδεχομένως καταστροφικές αλλαγές στο παγκόσμιο περιβάλλον. Κατά συνέπεια, η διεθνής κοινότητα συνιστά η εν λόγω υπερθέρμανση να μην υπερβεί τους 2°C, μέσω της μείωσης των εκπομπών των εν λόγω αερίων<sup>1</sup>.
2. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει διαδραματίσει πρωταγωνιστικό ρόλο σε διεθνές επίπεδο με τις ενέργειές της για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Δεσμεύθηκε να μειώσει τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου στο πλαίσιο του Πρωτοκόλλου του Κιότο του 1997 (βλέπε **πλαίσιο**) στη σύμβαση-πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για τις κλιματικές μεταβολές του 1992 (UNFCCC), η οποία προβλέπει το συνολικό πλαίσιο των διακυβερνητικών προσπαθειών για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που θέτει η κλιματική αλλαγή.

### Πλαίσιο – Το Πρωτόκολλο του Κιότο

Το **Πρωτόκολλο του Κιότο** εγκρίθηκε στο Κιότο της Ιαπωνίας στις 11 Δεκεμβρίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ στις 16 Φεβρουαρίου 2005. Στο Πρωτόκολλο προσχώρησαν 188 χώρες και ένας περιφερειακός οργανισμός οικονομικής ολοκλήρωσης (η Ευρωπαϊκή Ένωση). Από τα μέρη που υπέγραψαν τη UNFCCC μόνον οι Ηνωμένες Πολιτείες δεν επικύρωσαν το Πρωτόκολλο. Το Πρωτόκολλο έθεσε για τις 37 εκβιομηχανισμένες χώρες και την Ευρωπαϊκή Ένωση τον δεσμευτικό στόχο της μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά μέσο όρο κατά 5 % σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990, εντός της πενταετίας 2008-2012. Το Πρωτόκολλο του Κιότο θέσπισε τρεις μηχανισμούς που βασίζονται στην αγορά για να συμβάλουν στην επίτευξη αυτών των στόχων: την εμπορία εκπομπών, τον μηχανισμό καθαρής ανάπτυξης και τον μηχανισμό κοινής εφαρμογής.

3. Ο μακροπρόθεσμος χάρτης πορείας της Επιτροπής για τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου αποσκοπεί σε μείωση κατά 80 % έως το 2050<sup>2</sup>. Στις 23 Οκτωβρίου 2014, το Συμβούλιο συμφώνησε επί του πλαισίου πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια για το 2030 και ενέκρινε τον δεσμευτικό για την ΕΕ στόχο της μείωσης κατά 40 % τουλάχιστον των εγχώριων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου έως το 2030 σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990<sup>3</sup>. Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ θα εξακολουθήσει να διαδραματίζει πρωταγωνιστικό ρόλο στην επίτευξη των εν λόγω στόχων.

1 Βλέπε τον ιστότοπο της Διακυβερνητικής επιτροπής για την κλιματική αλλαγή, η οποία συστάθηκε από το πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το περιβάλλον και τον Παγκόσμιο Μετεωρολογικό Οργανισμό το 1988 ([www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)).

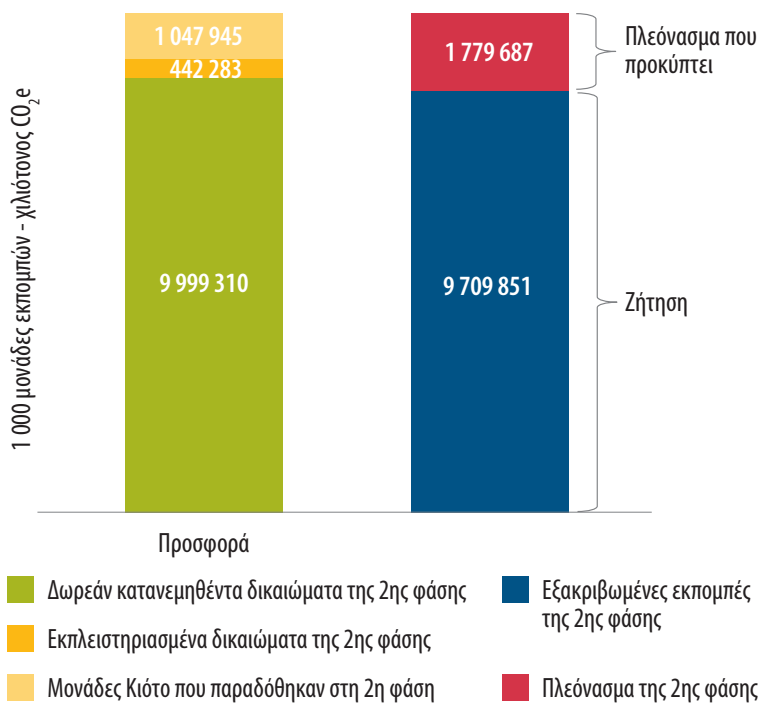
2 COM(2011) 112 τελικό της 8.3.2011, «Χάρτης πορείας για τη μετάβαση σε μια ανταγωνιστική οικονομία χαμηλών επιπέδων ανθρακούχων εκπομπών το 2050».

3 Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (23 και 24 Οκτωβρίου 2014), Συμπεράσματα σχετικά με το πλαίσιο πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια για το 2030, SN 79/14.

**ΜΕΡΟΣ II – Προσφορά και ζήτηση κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ (2008-2012)**

4. Η οικονομική κρίση, η οποία ξέσπασε γύρω στο 2008, μείωσε σημαντικά τη βιομηχανική δραστηριότητα και τις εκπομπές<sup>4</sup>. Κατά συνέπεια, η ζήτηση για δικαιώματα κατά τη δεύτερη φάση ήταν μικρότερη του αναμενόμενου, δημιουργώντας κατ’ αυτόν τον τρόπο πλεόνασμα δικαιωμάτων στην αγορά (βλέπε **γράφημα**) και είχε αντίκτυπο στην τιμή του διοξειδίου του άνθρακα, η οποία από σχεδόν 22 ευρώ μειώθηκε στα 5 ευρώ από την έναρξη της δεύτερης φάσης το 2008 έως το τέλος της το 2012.

**Γράφημα – Προσφορά, ζήτηση και πλεόνασμα κατά τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ (2008-2012)**



Πηγή: Ανάλυση του ΕΕΣ βάσει του απεικονιστή στοιχείων του ΕΟΠ (Ιούνιος 2014) για τις στατικές εγκαταστάσεις.

4 Η σύνδεση μεταξύ της οικονομικής κρίσης και της μείωσης των εκπομπών διαπιστώθηκε από την Επιτροπή («Η κατάσταση της ευρωπαϊκής αγοράς δικαιωμάτων εκπομπής διοξειδίου του άνθρακα το 2012», COM(2012) 652 τελικό) και από αρκετές άλλες πηγές (για παράδειγμα, την Παγκόσμια Τράπεζα στην έκθεσή της «Mapping Carbon Pricing Initiatives» του 2013).

**ΜΕΡΟΣ III – Συζητήσεις για μεταρρύθμιση με σκοπό τον περιορισμό του πλεονάσματος δικαιωμάτων και μελλοντικές προοπτικές**

5. Οι συζητήσεις για περαιτέρω αλλαγές στο σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και για διαρθρωτική μεταρρύθμιση από το 2020 και εξής βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη. Κατά τη δεύτερη φάση, το σύστημα διέθετε μικρή ευελιξία προκειμένου να ανταποκριθεί στη μεταβαλλόμενη οικονομική κατάσταση, τη μειωμένη ζήτηση για δικαιώματα και το αυξανόμενο πλεόνασμα. Η Επιτροπή αναγνώρισε ότι το στοιχείο αυτό αποδυναμώνει την αποτελεσματικότητα του συστήματος. Η Επιτροπή θεωρεί επίσης ότι η υψηλότερη τιμή στην αγορά θα παρείχε μεγαλύτερο κίνητρο για την πραγματοποίηση επενδύσεων σε τεχνολογίες χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα<sup>5</sup>. Σε μια προσπάθεια περιορισμού των συνεπειών από το πλεόνασμα δικαιωμάτων στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ (τα οποία η Επιτροπή υπολόγισε σε 2 δισεκατομμύρια δικαιώματα κατά την έναρξη της τρίτης φάσης<sup>6</sup>) (βλέπε επίσης **γράφημα**) και ενίσχυσης του μηνύματος των τιμών για τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα, η Επιτροπή εξέδωσε το 2012 πρόταση για τη μεταφορά δικαιωμάτων εκπλειστηριασμού εκπομπών σε μεταγενέστερο χρόνο όσον αφορά τους εκπλειστηριασμούς της τρίτης φάσης. Ο εκπλειστηριασμός των 900 εκατομμυρίων δικαιωμάτων θα αναβληθεί έως το 2019-2020. Η μεταφορά των εκπλειστηριασμών σε μεταγενέστερο χρόνο δεν θα μειώσει το συνολικό επίπεδο των διαθέσιμων δικαιωμάτων, ωστόσο θα μεταβάλει την κατανομή τους στην εν λόγω περίοδο. Η συγκεκριμένη νομοθετική πρόταση έγινε δεκτή από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο το 2013.
  
6. Προκειμένου να διευθετηθεί το ζήτημα του πλεονάσματος και να ενισχυθεί ο περιβαλλοντικός αντίκτυπος του καθεστώτος, η Επιτροπή θεώρησε ότι έπρεπε να βρεθεί βιώσιμη λύση στην έλλειψη ισορροπίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησης. Ως εκ τούτου, τον Ιανουάριο του 2014, η Επιτροπή πρότεινε, μαζί με την πρόταση που αφορά τη δέσμη μέτρων σχετικά με το κλίμα και την ενέργεια για το 2030<sup>7</sup> –μέτρα διαρθρωτικής μεταρρύθμισης για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, θεσπίζοντας αποθεματικό σταθερότητας της αγοράς από το 2021 για την αντιμετώπιση του ήδη υφιστάμενου πλεονάσματος δικαιωμάτων και τη βελτίωση της αντοχής του συστήματος σε σημαντικούς κλυδωνισμούς, προσαρμόζοντας αυτόματα την προσφορά των εκπλειστηριαζόμενων δικαιωμάτων. Η νομοθετική πρόταση εξετάζεται επί του παρόντος από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

5 European Commission Climate Action, 'The EU Emissions Trading System (EU ETS)' factsheet, (Δράση για το κλίμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενημερωτικό δελτίο για το «Σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ»), το οποίο είναι διαθέσιμο στην ακόλουθη διεύθυνση [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf)

6 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Δράσης για το Κλίμα ([http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm)).

7 COM(2014) 15 τελικό της 22.1.2014, «Πλαίσιο πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια κατά την περίοδο από το 2020 έως το 2030».



# Απαντήσεις της Επιτροπής

## Σύνοψη

### II

Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της πολιτικής της ΕΕ για το κλίμα. Με το σύστημα επιβάλλεται τιμή στο διοξείδιο του άνθρακα, και οι εκπομπές από τις εγκαταστάσεις που υπάγονται στο σύστημα μειώνονται σύμφωνα με τα προβλεπόμενα: έως το 2012 είχαν μειωθεί κατά 19 % σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990.

Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ επιτυγχάνει τις αναγκαίες μειώσεις εκπομπών με χαμηλό κόστος. Με κανένα άλλο μέτρο πολιτικής, φορολογικό ή κανονιστικό, δεν μπορούν να εξασφαλιστούν μειώσεις παρόμοιες με αυτές που επιτυγχάνονται χάρη στο σύστημα εμπορίας εκπομπών.

Η επιτυχής εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ έχει αποτελέσει πηγή έμπνευσης για άλλους ενδιαφερόμενους ανά τον κόσμο και η Επιτροπή θα συνεχίσει να προάγει το σύστημα εμπορίας εκπομπών ως μέτρο πολιτικής.

### III

Παρότι το Συνέδριο επικεντρώθηκε στη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ (2008-2012), έχουν ήδη γίνει πολλές βελτιώσεις οι οποίες αφορούν την τρίτη φάση (2013-2020) και σχετίζονται με συγκεκριμένες παρατηρήσεις του Συνεδρίου. Ως εκ τούτου, οι παρατηρήσεις αυτές αποτιμώνται ως περαιτέρω στήριξη για τη συναφή πρόοδο που έχει ήδη σημειωθεί για την τρίτη φάση και ως επιπρόσθετο υλικό προς μελέτη σε άλλες περιπτώσεις.

### IV

Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη το συμπέρασμα του Συνεδρίου.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, στη δεύτερη φάση, υπήρχαν προβλήματα όσον αφορά τη διαχείριση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ σχετικά με την αξιοπιστία του πλαισίου για την προστασία της αριότητας του συστήματος. Το γεγονός ότι διαπιστώθηκαν αδυναμίες κατά την εφαρμογή της δεύτερης φάσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ είναι ένας από τους σημαντικούς λόγους για τους οποίους μελετήθηκαν εις βάθος οι νέες εξελίξεις και εφαρμόζονται επί του παρόντος βελτιώσεις για την τρίτη φάση.

### V

Τυχόν εκκρεμή ζητήματα σχετικά με τη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς εκπομπών πρέπει να επιλυθούν ώστε να βελτιωθεί η αριότητα της αγοράς, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο. Προκειμένου να διασφαλισθεί η απαιτούμενη και αποτελεσματική ανάληψη δράσης από την ΕΕ, η Επιτροπή αξιολογεί τις επιπτώσεις των πολιτικών και των προτάσεων της σε κάθε στάδιο, από την υποβολή προτάσεων έως την εφαρμογή και την αναθεώρηση. Η αξιολόγηση των κανόνων που θεσπίστηκαν πρόσφατα για τη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς εκπομπών, η εφαρμογή των οποίων είναι εν εξελίξει, μπορεί να διενεργηθεί στο πλαίσιο των εκθέσεων που πρέπει να υποβάλει η Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο το 2019 δυνάμει του άρθρου 90 της οδηγίας για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων (MiFID II)<sup>1</sup> και του άρθρου 38 του κανονισμού περί κατάχρησης της αγοράς (MAR)<sup>2</sup>.

### V α)

Η Επιτροπή και οι συννομοθέτες ανέλυσαν διεξοδικά τους ενδεχόμενους κινδύνους όσον αφορά τη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς εκπομπών για συναλλασσόμενους που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης, διμερείς εξωχρηματιστηριακές συναλλαγές άμεσης παράδοσης και μικρότερους συμμετέχοντες στην αγορά κατά τη διαδικασία έγκρισης της οδηγίας MiFID II (εφεξής «MiFID»), η οποία περιλαμβάνει προς τον σκοπό αυτό άρτιο καθεστώς εξαιρέσεων. Οι εξαιρέσεις που αναφέρονται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχεία ε) και ι) και στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε) της MiFID, υπόκεινται σε προϋποθέσεις και ρυθμιστική εποπτεία και δεν αφορούν κατ' ανάγκη ειδικά τα δικαιώματα εκπομπών, αλλά εφαρμόζονται εξίσου σε παράγωγα βασικών προϊόντων. Οι λόγοι για την πρόβλεψη εξαιρέσεων προκύπτουν από αξιολόγηση του σκοπού της υποχρέωσης εξασφάλισης άδειας βάσει της MiFID (κυρίως για την προστασία των πελατών επιχειρήσεων επενδύσεων στο πλαίσιο διασυνοριακών συναλλαγών), καθώς και του αναλογικού χαρακτήρα τους όσον αφορά τις δαπάνες για την απόκτηση της εν λόγω άδειας έναντι των οφελών που αποφέρουν στον απαλλασσόμενο.

1 Οδηγία 2014/65/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων και την τροποποίηση της οδηγίας 2002/92/ΕΚ και της οδηγίας 2011/61/ΕΕ

2 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 596/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για την κατάχρηση της αγοράς (κανονισμός για την κατάχρηση της αγοράς) και την κατάργηση της οδηγίας 2003/6/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και των οδηγιών της Επιτροπής 2003/124/ΕΚ, 2003/125/ΕΚ και 2004/72/ΕΚ

## V β)

Στην αγορά εκπομπών εφαρμόζεται το εποπτικό πλαίσιο που θεσπίστηκε με τη νομοθεσία της ΕΕ για τις χρηματοπιστωτικές αγορές, και το οποίο χρησιμοποιείται επίσης για το σύνολο των παραγώγων βασικών προϊόντων που αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στην ΕΕ (π.χ. αναφορά θέσης της MiFID ή πρόβλεψη μηχανισμών ευρείας συνεργασίας βάσει του MAR).

Οι κανονιστικοί μηχανισμοί συνεργασίας θα τεθούν σε πλήρη ισχύ και θα παράγουν αποτελέσματα από το 2017.

## V γ)

Από την ανάλυση της αγοράς διοξειδίου του άνθρακα της ΕΕ καταδεικνύεται εν γένει ότι η αγορά έχει αναπτυχθεί και έχει ωριμάσει, παρά το γεγονός ότι το νομικό καθεστώς των δικαιωμάτων δεν καθορίζεται σε επίπεδο ΕΕ και ότι δεν προβλέπονται ρητές διατάξεις για τη δημιουργία και την προστασία ασφαλών εμπράγματων δικαιωμάτων σχετικά με τα δικαιώματα εκπομπών.

## V δ)

Αξιοποιώντας την πρόοδο που επιτεύχθηκε κατά τη δεύτερη φάση, η Επιτροπή θα μεριμνήσει για τη διασφάλιση διαρκούς βελτίωσης, όπως απαιτείται για να διατηρηθεί η ασφάλεια του ενωσιακού μητρώου στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο.

Η νομοθεσία δεν προβλέπει την παρακολούθηση των συναλλαγών στο πλαίσιο του ενωσιακού μητρώου από την Επιτροπή. Η επίβλεψη της ευρωπαϊκής αγοράς διοξειδίου του άνθρακα σε επίπεδο ΕΕ μπορεί να βελτιωθεί κατά τρόπο ώστε να είναι εφικτός ο εντοπισμός περιπτώσεων κατάχρησης και δραστηριοτήτων απάτης, πλην όμως το ζήτημα αυτό είναι ευρύτερο από το μητρώο, στο οποίο καταχωρίζονται μόνο πληροφορίες σχετικά με τις φυσικές μεταβιβάσεις μονάδων διοξειδίου του άνθρακα και όχι το χρηματοοικονομικό σκέλος.

## VI α)

Οι κανονισμοί της Επιτροπής εκδόθηκαν για την ακόμη μεγαλύτερη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της εναρμόνισης της παρακολούθησης, της υποβολής εκθέσεων, της εξακρίβωσης και της διαπίστευσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ κατά την τρίτη φάση.

## VI β)

Κατ' εφαρμογή της εκτελεστικής απόφασης 2014/166/ΕΕ της Επιτροπής και σχετικής επεξηγηματικής σημείωσης,

τέθηκε εκ νέου σε ισχύ το σύστημα βάσει του οποίου τα κράτη μέλη υποχρεούνται να υποβάλλουν στην Επιτροπή ετήσιες εκθέσεις δυνάμει του άρθρου 21 σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας για το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων της ΕΕ. Οι εν λόγω εκθέσεις δημοσιοποιούνται μέσω του συστήματος ReportNet του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος.

## VI γ)

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι σημειώθηκαν ορισμένες ελλείψεις όσον αφορά την υποβολή εκθέσεων δυνάμει του άρθρου 21 κατά τη δεύτερη φάση. Οι απαιτήσεις εφαρμόζονται πλέον με μεγαλύτερη αυστηρότητα για την τρίτη φάση βάσει της εκτελεστικής απόφασης 2014/166/ΕΕ της Επιτροπής.

## VI δ)

Η Επιτροπή συνεχίζει να συντονίζει συχνές ανταλλαγές τόσο με τα κράτη μέλη όσο και μεταξύ των κρατών μελών, υπό τη μορφή διαβουλεύσεων και συνεδριάσεων ευρείας συμμετοχής των οποίων τα πρακτικά δημοσιεύονται.

## VI ε)

Η Επιτροπή φρονεί ότι εξακολουθεί να διαδραματίζει μείζονα ρόλο στην προώθηση της εναρμόνισης βασικών ελέγχων κατά την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ μέσω του ρυθμιστικού πλαισίου και της επικουρικής καθοδήγησης και των συνοδευτικών υποδειγμάτων, καθώς και μέσω της διοργάνωσης κατάλληλων διασκέψεων, συνεδριάσεων και διαβουλεύσεων.

## VI στ)

Συγκεντρώνονται επί του παρόντος γενικές καταστάσεις των συστημάτων επιβολής κυρώσεων που σχετίζονται με το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της ΕΕ στα κράτη μέλη στο πλαίσιο των μελετών της Επιτροπής για την επανεξέταση της συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, καθώς και της εκτελεστικής απόφασης 2014/166/ΕΕ της Επιτροπής για την αναβάθμιση του συστήματος που υποχρεώνει τα κράτη μέλη να υποβάλλουν στην Επιτροπή ετήσιες εκθέσεις δυνάμει του άρθρου 21 σχετικά με την εφαρμογή εκ μέρους τους της οδηγίας για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

Στην τρίτη φάση, κάθε φορέας εκμετάλλευσης μπορεί να χρησιμοποιήσει διεθνείς πιστώσεις από έργα έως ένα ορισμένο ανώτατο ποσοστό βάσει των κανόνων που προβλέπονται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1123/2013 της Επιτροπής.

## VII 1.

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τις συστάσεις και συμφωνεί ότι τυχόν σημαντικά εκκρεμή ζητήματα σχετικά με τη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς εκπομπών πρέπει να επιλυθούν ώστε να βελτιωθεί η αρτιότητα της αγοράς, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο.

## VII 2.

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και θα προβεί σε ανάλυση των οφελών που συνεπάγεται η αποσαφήνιση του νομικού καθεστώτος των δικαιωμάτων.

## VII 3.

Η Επιτροπή αποδέχεται τις σχετικές συστάσεις. Η ασφάλεια του συστήματος μητρώων έχει βελτιωθεί σε μεγάλο βαθμό από το 2012 και η Επιτροπή θα καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για την περαιτέρω βελτίωση του συστήματος όσον αφορά τις πτυχές που προσδιόρισε το Συνέδριο.

## VII 4.

Η Επιτροπή αποδέχεται τις σχετικές συστάσεις. Οι συγκεκριμένοι ρόλοι και οι ευθύνες όλων των μερών που συμμετέχουν στο σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ αποσαφηνίζονται ως αποτέλεσμα των κανονισμών της Επιτροπής για τη διαπίστευση, την εξακρίβωση, την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων που εκδόθηκαν σχετικά με την τρίτη φάση.

## VII 5.

Η Επιτροπή αποδέχεται τις σχετικές συστάσεις, καθώς και το γεγονός ότι η καθοδήγηση και η ενημέρωση σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, όπως εφαρμόστηκε κατά τη δεύτερη φάση, θα μπορούσαν να ήταν αποτελεσματικότερες. Θεωρεί ότι έχουν επέλθει οι δέουσες βελτιώσεις για την τρίτη φάση.

## VII 6.

Η Επιτροπή κρίνει αποτελεσματικό το σύστημα κυρώσεων του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Το πρόστιμο των 100 ευρώ για κάθε τόνο CO<sub>2</sub> που εκπέμπεται και για τον οποίο δεν παραδίδονται δικαιώματα έως τις 30 Απριλίου έχει ισχυρό αποτρεπτικό αποτέλεσμα. Το αποτέλεσμα αυτό τεκμηριώνεται ειδικότερα με εξαιρετικά υψηλά ποσοστά συμμόρφωσης.

Τα κράτη μέλη πρέπει να εφαρμόζουν με διαφάνεια τις κυρώσεις που ισχύουν σε εθνικό επίπεδο και πρέπει επίσης να δημοσιοποιούν τις πληροφορίες σχετικά με τους φορείς εκμετάλλευσης που παραβιάζουν την υποχρέωση παράδοσης.

Η Επιτροπή αποδέχεται τις σχετικές συστάσεις και δίδει βαρύτητα στη διαφάνεια μεταξύ των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών για τη διατήρηση του εξαιρετικά υψηλού ποσοστού συμμόρφωσης.

## Εισαγωγή

### Πλαίσιο 2

Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ παρουσίαζε διάφορους κινδύνους, οι οποίοι αντιμετωπίστηκαν με τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων. Η φοροδιαφυγή ΦΠΑ τύπου «καρουζέλ» στην αγορά του διοξειδίου του άνθρακα αντιμετωπίστηκε με την παροχή της δυνατότητας στα κράτη μέλη να εφαρμόσουν έναν μηχανισμό αντιστροφής της επιβάρυνσης. Πολλά εθνικά μητρώα είχαν αποτελέσει στόχο επιθέσεων ΤΠ και η ασφάλεια του συστήματος μητρώων βελτιώθηκε μετά την κεντρική οργάνωση των επιχειρησιακών πράξεων σε ενιαίο ενωσιακό μητρώο. Τέλος, ενισχύθηκε η ρύθμιση και η εποπτεία της αγοράς του διοξειδίου του άνθρακα.

### 15

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι το Συνέδριο έχει δηλώσει ρητώς ότι το ερώτημα ποια ρυθμιστική προσέγγιση ήταν η βέλτιστη για την αγορά εκπομπών βρίσκεται εκτός της εμβέλειας του παρόντος ελέγχου.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα εκκρεμή ζητήματα που πρέπει να εξεταστούν για τη λήψη περαιτέρω ρυθμιστικών μέτρων είναι σκόπιμο να μελετηθούν λαμβάνοντας υπόψη το ρυθμιστικό πλαίσιο για τα δικαιώματα εκπομπών μόλις αυτά καταστούν χρηματοπιστωτικά μέσα το 2017.

### 16 – Απάντηση στην πρώτη περίπτωση

Κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 2010/23/ΕΕ του Συμβουλίου<sup>3</sup>, στην οποία προβλέπεται (στο άρθρο 199α) η δυνατότητα εφαρμογής του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης για τη μεταβίβαση δικαιωμάτων εκπομπών. Η περίοδος ισχύος της εν λόγω οδηγίας παρατάθηκε έως την 31η Δεκεμβρίου 2018<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Οδηγία 2010/23/ΕΕ του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 2010, για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας, όσον αφορά την προαιρετική και προσωρινή εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης στην παροχή ορισμένων υπηρεσιών που είναι επικίνδυνες για απάτη (ΕΕ L 72 της 20.3.2010, σ. 1).

<sup>4</sup> Με την οδηγία 2013/43/ΕΕ του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2013 (ΕΕ L 201 της 26.7.2013, σ. 4).

### 16 – Απάντηση στην τρίτη περίπτωση

Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 389/2013 (κανονισμός για το μητρώο) δεν περιλαμβάνει ρητή αναφορά στις ουσιαστικές διατάξεις της οδηγίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες αλλά παρέχει ένα ad hoc καθεστώς για τους εθνικούς διαχειριστές μητρώου, το οποίο βασίζεται σε ένα σύνολο εναρμονισμένων ελέγχων «Γνωρίστε τον πελάτη σας» και άλλων συναφών απαιτήσεων, στοιχείο που καθιστά συνεπώς άμεσα εφαρμοστέους τους εναρμονισμένους σε επίπεδο ΕΕ κανόνες στον συγκεκριμένο τομέα.

### Πλαίσιο 3 – Απάντηση στη δεύτερη παράγραφο

Οι Επίτροποι που είναι αρμόδιοι, αντιστοίχως, για το σύστημα εμπορίας εκπομπών και για τις πολιτικές στον τομέα του ΦΠΑ απέστειλαν τον Ιούνιο του 2011 κοινή επιστολή σε όλα τα κράτη μέλη τα οποία δεν έχουν εφαρμόσει ακόμη τον μηχανισμό αντιστροφής της επιβάρυνσης, ζητώντας τους να θέσουν σε εφαρμογή εθνικές διατάξεις. Η εξέλιξη αυτή καταδεικνύει ότι το ζήτημα αντιμετωπίζεται στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο.

### Πλαίσιο 3 – Απάντηση στην τρίτη παράγραφο

Η ιταλική νομοθεσία προβλέπει την εφαρμογή του μηχανισμού αντιστροφής της επιβάρυνσης για τα δικαιώματα εκπομπών από 1ης Ιανουαρίου 2015.

### 18

Οι αγοραστές που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμερφωσης πρέπει να συμμετέχουν στην αγορά του διοξειδίου του άνθρακα, εφόσον οι εκπομπές τους υπερβαίνουν τα δωρεάν δικαιώματα που λαμβάνουν. Δύνανται να πραγματοποιούν αγορές μέσω τραπεζών ή επιχειρήσεων επενδύσεων, οι οποίες ρυθμίζονται βάσει των διατάξεων της MiFID. Η MiFID, η οποία εφαρμόζεται σε συνδυασμό με τον MAR και τον κανονισμό για τις υποδομές των ευρωπαϊκών αγορών (EMIR)<sup>5</sup>, έχει ως στόχο τη βελτίωση της σταθερότητας και της ακεραιότητας της αγοράς, συμπεριλαμβανομένης της μείωσης των συστημικών κινδύνων, λαμβανομένης παράλληλα υπόψη της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας και της αναλογικότητας της νομοθεσίας της ΕΕ.

### 19

Οι εξαιρέσεις καλύπτουν «μη χρηματοοικονομικές οντότητες» που διαπραγματεύονται δικαιώματα εκπομπών και είναι παρεμφερείς με τις εξαιρέσεις που προβλέπονται σε άλλους κανόνες για τις χρηματοπιστωτικές αγορές, π.χ. την

εξαιρέση από την υποχρέωση εκκαθάρισης για τους μη χρηματοοικονομικούς αντισυμβαλλομένους δυνάμει του EMIR, ή με τις εξαιρέσεις που εφαρμόζονται στα παράγωγα βασικών προϊόντων. Δεν πρόκειται για γενικές εξαιρέσεις, αλλά για εξαιρέσεις οι οποίες υπόκεινται σε όρους και/ή εποπτεία τόσο από εθνικές αρμόδιες αρχές, όσο και σε επίπεδο ΕΕ. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι εξαιρέσεις είναι εθνικής εμβέλειας και δεν έχουν διασυνοριακή ισχύ.

Ακόμη και σε περιπτώσεις εξαιρέσης οντοτήτων δυνάμει της MiFID, πολλές από αυτές εξακολουθούν παρά ταύτα να υπόκεινται σε υποχρεώσεις δυνάμει του MAR οι οποίες αφορούν τις προνομιακές πληροφορίες και τη χειραγώγηση της αγοράς.

Η πρόταση της Επιτροπής έλαβε τη στήριξη των συννομοθετών, οι οποίοι ενέκριναν και επικύρωσαν σαφώς τη συγκεκριμένη προσέγγιση και, αν μη τι άλλο, διέυρναν το πεδίο εφαρμογής των εξαιρέσεων.

Λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της αναλογικότητας, η Επιτροπή εκτιμά ότι, σε σχέση με τους στόχους της χορήγησης άδειας δυνάμει της MiFID, το σχετικό κόστος σε σύγκριση με τα οφέλη, και την κανονιστική επιβάρυνση, οι εξαιρέσεις για τους αγοραστές που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης αποτελούν το λιγότερο επαχθές μέσο για την επίτευξη του επιθυμητού αποτελέσματος.

Επιπλέον, οι εξαιρούμενες οντότητες εξακολουθούν σε κάθε περίπτωση να καλύπτονται από το πεδίο εφαρμογής του MAR.

### 20

Όσον αφορά τα εξωχρηματιστηριακά παράγωγα, ο EMIR επιβάλλει υποχρεώσεις σε ορισμένους συμμετέχοντες στην αγορά που προβαίνουν σε εμπορία παραγώγων και, υπό αυτήν ακριβώς την ιδιότητά τους, θα πρέπει να υπόκεινται σε ρύθμιση<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Πλήρης ονομασία: κανονισμός για τα εξωχρηματιστηριακά παράγωγα, τους κεντρικούς αντισυμβαλλομένους και τα αρχεία καταγραφής συναλλαγών (κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 648/2012).

<sup>6</sup> Σχεδόν σε όλες τις απαντήσεις που παρασχέθηκαν στο πλαίσιο της διαβούλευσης που πραγματοποίησε η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (EAKAA) σχετικά με το συναφές σχέδιο κατωφλίων εκκαθάρισης προς εφαρμογή περιλαμβανόταν πρόταση για την αύξησή τους, με τον ισχυρισμό ότι οι μη χρηματοοικονομικές εταιρείες συνιστούν αμελητέο κίνδυνο συστημικού χαρακτήρα για το χρηματοπιστωτικό σύστημα, λόγω της έλλειψης διασύνδεσης μεταξύ τους. Το ίδιο συμπέρασμα μπορεί να συναχθεί και για τις μη χρηματοοικονομικές εταιρείες όσον αφορά τις αμιγώς διμερείς εξωχρηματιστηριακές συναλλαγές σε δικαιώματα εκπομπών άμεσης παράδοσης.

Από διάφορες μελέτες προκύπτει ότι το μερίδιο του όγκου των εξωχρηματιστηριακών συμβάσεων άμεσης παράδοσης που δεν υποβάλλεται σε εκκαθάριση ανήλθε το 2010 περίπου στο 1 %. Η ανάλυση των διαθέσιμων στοιχείων σχετικά με τις τελευταίες εξελίξεις της αγοράς τεκμηριώνει το συμπέρασμα ότι το εν λόγω μερίδιο είναι πιθανότατα χαμηλότερο σήμερα<sup>7</sup>.

Επιπλέον, οι αμιγώς διμερείς εξωχρηματιστηριακές συναλλαγές εξακολουθούν να καλύπτονται από το πεδίο εφαρμογής του MAR, ο οποίος ορίζει ρητώς ότι «εφαρμόζεται σε κάθε συναλλαγή, εντολή ή συμπεριφορά που αφορά οποιοδήποτε χρηματοπιστωτικό μέσο που αναφέρεται στις παραγράφους 1 και 2 [του άρθρου 2], ανεξάρτητα από το αν η εν λόγω συναλλαγή, εντολή ή συμπεριφορά λαμβάνει, ή όχι, χώρα σε τόπο διαπραγμάτευσης».

## 21

Τον Οκτώβριο του 2013 η Επιτροπή ζήτησε από την ΕΑΚΑΑ να παράσχει συμβουλές προκειμένου να την επικουρήσει στο έργο της ως προς το περιεχόμενο των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων που απαιτούνται βάσει ορισμένων διατάξεων του MAR, μεταξύ άλλων όσον αφορά το επίπεδο των ορίων για τις εκπομπές αερίων ισοδύναμων προς το διοξείδιο του άνθρακα και την ονομαστική θερμική ισχύ.

Στην πλειονότητά τους, οι συμμετέχοντες στη σχετική διαβούλευση που πραγματοποιήσε η ΕΑΚΑΑ ισχυρίστηκαν ότι υπήρχαν ελάχιστες ή καθόλου πληροφορίες οι οποίες να αφορούν ειδικά τις συναφείς οντότητες και να μην έχουν ήδη δημοσιευθεί στο πλαίσιο άλλων κανόνων, ιδίως του κανονισμού για την ακεραιότητα και τη διαφάνεια στη χονδρική αγορά ενέργειας (REMIT)<sup>8</sup>.

Οι τυχόν σωρευτικές επιπτώσεις στην αγορά εκπομπών θα ήταν σημαντικές μόνο στον βαθμό που ένα μεγάλο ποσοστό μικρότερων συμμετεχόντων στην αγορά θα συντόνιζε τις δραστηριότητές του. Ο συντονισμός αυτός, πέραν του ότι θα αποτελούσε αντιμονοπωλιακό ζήτημα, υποκείμενο σε αντιμονοπωλιακή εποπτεία, θα ήταν επίσης δύσκολο να διατηρηθεί από τους εν λόγω συμμετέχοντες λόγω του μεγάλου αριθμού τους.

<sup>7</sup> Υπολογισμοί της Επιτροπής βάσει στοιχείων που αντλήθηκαν από το Bloomberg New Energy Finance σχετικά με το συνολικό μέγεθος της αγοράς δικαιωμάτων εκπομπών (EUA) και κατανομή ανά πλειστηριασμούς, ανταλλαγές και εξωχρηματιστηριακές συναλλαγές, σε συνδυασμό με εκτιμήσεις της ένωσης χρηματιστών ενέργειας του Λονδίνου (London Energy Brokers Association – LEBA) όσον αφορά το μερίδιο των εξωχρηματιστηριακών συναλλαγών δικαιωμάτων εκπομπών για τα προϊόντα άμεσης παράδοσης το 2010, καθώς και σε συνδυασμό με στοιχεία της LEBA για την περίοδο 2010-2014 σχετικά με το μερίδιο των εξωχρηματιστηριακών συναλλαγών που δεν υποβλήθηκαν σε εκκαθάριση.

<sup>8</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1227/2011.

## 22

Η Επιτροπή συμμερίζεται την άποψη ότι θα μπορούσαν να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες όσον αφορά τους κανονιστικούς μηχανισμούς συνεργασίας στο εποπτικό πλαίσιο για την αγορά δικαιωμάτων εκπομπών. Ωστόσο, οι υφιστάμενες διατάξεις σχετικά με τους εν λόγω μηχανισμούς δεν θα τεθούν σε πλήρη ισχύ ούτε θα παράγουν αποτελέσματα πριν από το 2017. Κατά συνέπεια, κάθε τυχόν μελλοντική προσπάθεια θα πρέπει να επικεντρωθεί σε εναλλακτικές επιλογές για την ενίσχυση των υφιστάμενων συστημάτων, όπου κρίνεται αναγκαίο βάσει σαφούς αξιολόγησης του μεγέθους τυχόν υπολειπόμενων κινδύνων για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ ή για την ευρωπαϊκή αγορά διοξειδίου του άνθρακα, και μάλιστα με τον πλέον αποδοτικό, από πλευράς κόστους, και αναλογικό τρόπο.

## 23

Το εποπτικό πλαίσιο που καθιερώθηκε βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ για τις χρηματοπιστωτικές αγορές χρησιμοποιείται επίσης για το σύνολο των παραγώγων επί εμπορευμάτων που αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στην ΕΕ (π.χ. αναφορά θέσης της MiFID ή πρόβλεψη μηχανισμών ευρείας συνεργασίας βάσει του MAR). Από επανεξέταση που εκπονήθηκε δεν προέκυψαν στοιχεία προς επίρρωση της θέσης ότι το εν λόγω πλαίσιο δεν είναι επαρκές για την αγορά εκπομπών σε σύγκριση με τις συμβάσεις παραγώγων επί εμπορευμάτων εν γένει.

Όσον αφορά τον MAR, οι αρμόδιες αρχές ασκούν τις αρμοδιότητές και τα καθήκοντά τους που απορρέουν από τις διατάξεις του MAR σε συνεργασία με άλλες αρχές ή με τον αρμόδιο φορέα της αγοράς. Οι αρμόδιες αρχές δυνάμει του MAR υποχρεούνται να συνεργάζονται με την ΕΑΚΑΑ, μεταξύ άλλων όσον αφορά την ανταλλαγή των απαιτούμενων πληροφοριών, καθώς και με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών της ΕΕ.

Αναφορικά με το ενωσιακό μητρώο και τις εξουσίες της Επιτροπής, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα μπορούν να λαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με τις συναλλαγές στο πλαίσιο του ενωσιακού μητρώου από τον αντίστοιχο εθνικό διαχειριστή ή από την Επιτροπή υπό την ιδιότητά της ως κεντρικού διαχειριστή (η οποία δύναται να παρέχει δεδομένα που αφορούν διάφορα ή όλα τα κράτη μέλη), σύμφωνα με το άρθρο 110 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 389/2013. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι το 30-40 % των συμβολαίων μελλοντικής εκπλήρωσης που αφορούν δικαιώματα εκπομπών δεν διακρατούνται μέχρι τη λήξη τους, ως εκ τούτου, δεν εκκαθαρίζονται με φυσική παράδοση και δεν είναι, επομένως, ορατά στο ενωσιακό μητρώο.

**24**

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η επίβλεψη της αγοράς εκπομπών εμπίπτει στην αρμοδιότητα των εθνικών ρυθμιστικών αρχών. Οι ολοκληρωμένες διαδικασίες μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών αρχών για την οργάνωση της επίβλεψης της αγοράς εκπομπών σε επίπεδο ΕΕ καθιερώνονται με τις διατάξεις της αναθεωρημένης MiFID και του αναθεωρημένου MAR για τον καθορισμό λεπτομερών κανόνων σχετικά με τη διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρμόδιων αρχών και μεταξύ αυτών και της ΕΑΚΑΑ, σε επίπεδο ΕΕ, καθώς και με τρίτες χώρες σε διεθνές επίπεδο.

Επιπροσθέτως, θα τεθεί σε εφαρμογή ένα πλαίσιο εκτενούς παρακολούθησης, υποβολής στοιχείων και επίβλεψης (σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο) δυνάμει των αναθεωρημένων MiFID/MiFIR<sup>9</sup> και των καθεστώτων MAR/MAD, που θα εφαρμόζονται στα δικαιώματα εκπομπών από τον Ιανουάριο του 2017 και τον Ιούλιο του 2016 αντίστοιχα.

Η συχνότητα και η δομή των υφιστάμενων επίσημων και ανεπίσημων επαφών μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής είναι επαρκείς για τα γενικά ρυθμιστικά καθήκοντα και αναλογικές προς αυτά.

**25**

Η ευρωπαϊκή αγορά διοξειδίου του άνθρακα έχει αναπτυχθεί και έχει ωριμάσει, παρά το γεγονός ότι το νομικό καθεστώς των δικαιωμάτων εκπομπών δεν ορίζεται σε επίπεδο ΕΕ. Οι παράγοντες που καθορίζουν τη ρευστότητα είναι σε μεγάλο βαθμό οικονομικού και όχι νομικού χαρακτήρα<sup>10</sup>.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι η οδηγία 2003/87/EK και οι εκτελεστικές νομοθετικές πράξεις της, ιδίως το άρθρο 40 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 389/2013<sup>11</sup>, καθώς και το εξελισσόμενο πλαίσιο για τη ρύθμιση των χρηματοπιστωτικών αγορών της ΕΕ<sup>12</sup>, παρέχει τα απαιτούμενα νομικά ερείσματα για τη διαμόρφωση μιας διαφανούς και ρευστής αγοράς διοξειδίου του άνθρακα της ΕΕ, διασφαλίζοντας παράλληλα τη σταθερότητα και την ακεραιότητα της αγοράς.

**26**

Σύμφωνα με το άρθρο 345 της ΣΛΕΕ, δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, το δίκαιο περί ιδιοκτησίας εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Αυτό ισχύει ιδιαιτέρως όσον αφορά την εντολή δημιουργίας δικαιωμάτων ιδιοκτησίας σε επίπεδο ΕΕ όσον αφορά μια κατηγορία περιουσιακών στοιχείων όπου δεν προϋπάρχουν δικαιώματα ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη, σύμφωνα με τις σχετικές διαπιστώσεις του Συνεδρίου.

Η ύπαρξη ειδικού καθεστώτος δικαίου περί ιδιοκτησίας για τα περιουσιακά στοιχεία που αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης συνιστά κατά κύριο λόγο την εξαίρεση και όχι τον κανόνα για τη συντριπτική πλειονότητα των περιουσιακών στοιχείων που αποτελούν αντικείμενο συναλλαγών, συμπεριλαμβανομένων των χρηματοπιστωτικών μέσων. Εντούτοις, αυτό δεν σημαίνει ότι οι συνήθεις αρχές του εθνικού ενοχικού δικαίου και του δικαίου περί ιδιοκτησίας δεν έχουν απαραίτητως εφαρμογή στις συναλλαγές που αφορούν τα εν λόγω περιουσιακά στοιχεία<sup>13</sup>. Η οδηγία 2003/87/EK και οι συναφείς εκτελεστικές νομοθετικές πράξεις διέπουν όλα τα σημαντικά νομικά χαρακτηριστικά που αφορούν την άσκηση δικαιωμάτων επί των εκπομπών.

Τα δικαιώματα κατοχής, μεταβίβασης, παράδοσης και ακύρωσης δικαιωμάτων εκπομπών κατοχυρώνονται πλήρως από τις διατάξεις της οδηγίας 2003/87/EK και στηρίζονται επίσης πλήρως από το ενωσιακό μητρώο, στο πλαίσιο του οποίου μπορούν να ασκηθούν.

**27**

Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή φρονεί ότι τα έννομα συμφέροντα προστατεύονται δεόντως και τα δικαιώματα εκπομπών μπορούν να προσβληθούν στο πλαίσιο αστικών υποθέσεων ενώπιον εθνικών δικαστηρίων. Μολαταύτα, η Επιτροπή θα επιχειρήσει να αναλύσει τα δυνητικά οφέλη της περαιτέρω αποσαφήνισης του

9 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 600/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012.

10 Η Επιτροπή έχει ήδη υποβάλει πρόταση σχετικά με τη θέσπιση αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς (COM(2014)20), με σκοπό την αντιμετώπιση του πλεονάσματος δικαιωμάτων και τη βελτίωση της ανθεκτικότητας του συστήματος σε μείζονες κλυδωνισμούς με την προσαρμογή της προσφοράς δικαιωμάτων που πρόκειται να τεθούν σε πλειστηριασμό, η οποία αποτελεί επί του παρόντος αντικείμενο συζήτησης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο.

11 Δικαιώματα εκπομπών μπορεί να διατηρεί οποιοσδήποτε αλλά ο τίτλος μπορεί να καθορίζεται σε συνάρτηση με το ενωσιακό μητρώο, δεδομένου ότι η εγγραφή στο μητρώο αποτελεί εκ πρώτης όψης και επαρκή απόδειξη τίτλου του εν λόγω δικαιώματος εκπομπών.

12 Από το 2017 και μετά, τα δικαιώματα εκπομπών θα χαρακτηρίζονται ως χρηματοπιστωτικά μέσα στο εσωτερικό της ΕΕ και θα υπόκεινται στο πλαίσιο ρύθμισης των χρηματοπιστωτικών αγορών της ΕΕ.

13 Δεν υπάρχει, για παράδειγμα, ειδικό νομικό καθεστώς για τα χρήματα που διατηρούνται σε τραπεζικό λογαριασμό. Υπό αυτή την έννοια, ο δικαιούχος του λογαριασμού δεν είναι ο κάτοχος του χρηματικού ποσού που βρίσκεται στον εν λόγω λογαριασμό, αλλά έχει απλώς νομική αξίωση επί αυτού· ωστόσο, αυτό δεν παρεμποδίζει την ανάπτυξη χρηματοπιστωτικών αγορών με βάση το χρήμα, όχι μόνο στο εσωτερικό της ΕΕ αλλά και σε παγκόσμια κλίμακα.

νομικού καθεστώτος των δικαιωμάτων εκπομπών στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης για τη λειτουργία του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και της ευρωπαϊκής αγοράς του διοξειδίου του άνθρακα.

**28**

Η Επιτροπή θα εξετάσει τη νομική και τεχνική σκοπιμότητα της διευκόλυνσης της καταχώρισης εμπράγματων δικαιωμάτων σε δικαιώματα εκπομπών, υπό το πρίσμα των στόχων δημόσιας τάξης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

**30**

Η Επιτροπή θεωρεί ότι το ενωσιακό μητρώο επέφερε βελτιώσεις στο πλαίσιο της αντιμετώπισης των αδυναμιών που είχαν εντοπισθεί κατά το παρελθόν στο αποκεντρωμένο σύστημα εθνικών μητρώων της δεύτερης φάσης. Συμπληρωματικά μέτρα ελήφθησαν επίσης μεταγενέστερα, κατά την τρίτη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, μετά την αναθεώρηση της οδηγίας για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ το 2009. Μετά την έναρξη λειτουργίας του ενωσιακού μητρώου το 2012 δεν αναφέρθηκε κανένα συμβάν και τα στοιχεία που τηρούνται στο ενωσιακό μητρώο ή στο σύστημα καταγραφής συναλλαγών της ΕΕ (EUTL) παρέχονται στα εθνικά όργανα επιβολής του νόμου κατά τη διάρκεια επίσημων ερευνών ή δικαστικών διαδικασιών.

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι η επίβλεψη της αγοράς του διοξειδίου του άνθρακα επιδέχεται βελτιώσεις. Δεδομένου ότι το ενωσιακό μητρώο δεν περιέχει χρηματοοικονομικές πληροφορίες, τα δεδομένα που περιλαμβάνονται σε αυτό θα ήταν περιορισμένης χρησιμότητας για την εποπτεία των χρηματοοικονομικών συναλλαγών.

Επιπλέον, σύμφωνα με το συναφές πρωτογενές δίκαιο και τις διατάξεις του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 389/2013, η Επιτροπή δεν διαθέτει νομική βάση για την εκπόνηση ανάλυσης των στοιχείων των κρατών μελών που αποθηκεύονται στο ενωσιακό μητρώο.

Η Επιτροπή έχει στηρίξει ενεργά τα κράτη μέλη κατά την καθιέρωση της συνεργασίας με τις μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών.

**31**

Η Επιτροπή φρονεί ότι τα συστήματα μητρώων παρουσίασαν σταθερή βελτίωση με την πάροδο του χρόνου και ότι πολλά ζητήματα που επισημαίνονται από το Συνέδριο αντιμετωπίζονται στην τρίτη φάση.

**32**

Όσον αφορά τους ελέγχους και τις πρακτικές ΚΥC («Γνωρίστε τον πελάτη σας»), στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 389/2013 απαριθμούνται όλες οι προϋποθέσεις και όλα τα έγγραφα για το άνοιγμα λογαριασμών συμμετεχόντων που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης. Ωστόσο, οι απαιτήσεις για λογαριασμό όσων συμμετέχουν οικειοθελώς στην αγορά αφορούν μόνον τις ελάχιστες απαιτήσεις για το άνοιγμα λογαριασμού.

**34**

Οι απαιτήσεις που καθορίζονται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 389/2013 για όσους συμμετέχουν οικειοθελώς στην αγορά παρέχουν στα κράτη μέλη τη διακριτική ευχέρεια να εφαρμόζουν κατάλληλες πρακτικές αξιολόγησης κινδύνου.

## **35 – Απάντηση στη δεύτερη περίπτωση**

Στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 389/2013 περιλαμβάνεται κατάλογος των πληροφοριών για ύποπτες αιτήσεις ανοίγματος λογαριασμών που ανταλλάσσονται μεταξύ των εθνικών διαχειριστών. Η καθιέρωση μόνιμης κατάστασης σε επίπεδο ΕΕ που να περιλαμβάνει τα απορριφθέντα αιτήματα ανοίγματος λογαριασμών εγείρει ζητήματα όσον αφορά το νομικό πλαίσιο για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

**36**

Βάσει της οδηγίας 2003/87/ΕΚ και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 389/2013 της Επιτροπής, η διαχείριση των λογαριασμών χρηστών του μητρώου ανατίθεται στα κράτη μέλη κατ' εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Ο ρόλος της Επιτροπής ως κεντρικού διαχειριστή συνίσταται επίσης στη λειτουργία και διατήρηση του ενωσιακού μητρώου. Η Επιτροπή συντονίζει την εφαρμογή των συναφών νομικών διατάξεων με την οργάνωση ανταλλαγών πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών σχετικά με τους ελέγχους ΚΥC, ιδίως στο πλαίσιο της ομάδας εργασίας των διαχειριστών μητρώου, με ιδιαίτερη έμφαση στις μεθόδους και τα μέσα που μπορούν να τεθούν σε εφαρμογή εντός του υφιστάμενου νομικού πλαισίου.

**37**

Η επίβλεψη της ευρωπαϊκής αγοράς του διοξειδίου του άνθρακα σε επίπεδο ΕΕ επιδέχεται περαιτέρω βελτίωση, μεταξύ άλλων με την αξιοποίηση των σχετικών δεδομένων από το ενωσιακό μητρώο. Ωστόσο, στο ενωσιακό μητρώο καταχωρίζονται μόνον πληροφορίες σχετικά με τις φυσικές μεταβιβάσεις μονάδων διοξειδίου του άνθρακα και όχι πληροφορίες που αφορούν

το χρηματοοικονομικό σκέλος των συναλλαγών, με συνέπεια οι πληροφορίες να μην επαρκούν για τον εντοπισμό περιπτώσεων κατάχρησης ή δραστηριοτήτων απάτης.

## 38

Η ανάλυση των διασυνοριακών συναλλαγών δεν ήταν δυνατή πριν από τη μετάβαση στο ενωσιακό μητρώο, διότι τα εθνικά μητρώα τελούσαν υπό τη διαχείριση των επιμέρους κρατών μελών και όχι υπό ενιαία διαχείριση.

Υπό το ισχύον νομικό πλαίσιο, η Επιτροπή εξασφαλίζει τη λειτουργία του ενωσιακού μητρώου, αλλά δεν διαθέτει αρμοδιότητα για την ενεργό εποπτεία των συναλλαγών εντός του ενωσιακού μητρώου αξιοποιώντας τα δεδομένα που τηρούνται για λογαριασμό των κρατών μελών.

## 41

Η Επιτροπή κρίνει επαρκή την οργανωτική της δομή. Ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ του επιχειρησιακού διαχειριστή και του προμηθευτή ΤΠ εφαρμόζεται από το 2014 σύμφωνα με τη σχετική μεθοδολογία διαχείρισης έργου και οι πόροι και οι δεξιότητες έχουν βελτιστοποιηθεί περαιτέρω ώστε να διασφαλίζεται επαρκές επίπεδο εσωτερικής οργάνωσης.

Η υλοποίηση του σχεδίου δράσης μετά τον λογιστικό έλεγχο ΤΠ που διεξήγαγε η Υπηρεσία Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου της Επιτροπής αντιμετωπίζει τις αδυναμίες που διαπιστώθηκαν και θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα της ανάπτυξης και της διαχείρισης του μητρώου.

## 50

Στο πλαίσιο 4 της έκθεσης του Συνεδρίου παρουσιάζονται οι βασικές πτυχές που αφορούν την παρακολούθηση, την υποβολή εκθέσεων και την εξακρίβωση. Παρότι είναι εύλογο να αναμένεται η διενέργεια μιας μορφής ελέγχου από αρμόδια αρχή των εξακριβωμένων ετήσιων εκθέσεων για τις εκπομπές, στην οδηγία 2003/87/EK και τα εκτελεστικά μέτρα δεν προβλέπεται ρητώς σχετική απαίτηση. Η πλήρης επικάλυψη των εργασιών εξακρίβωσης θα ήταν αντιπαραγωγική, μεταξύ άλλων και από πλευράς επιπρόσθετων δαπανών.

## 51

Για την τρίτη φάση έχει πλέον καθορισθεί υποχρεωτικό περιεχόμενο για την έκθεση εξακρίβωσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και διατίθεται πλέον σχετικό τυποποιημένο υπόδειγμα. Η νομοθεσία για τη δεύτερη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ

ευρωπαϊκό επίπεδο δεν προέβλεπε τη δημιουργία τυποποιημένου υποδείγματος.

## 52

Η Επιτροπή συμμερίζεται την άποψη ότι στη δεύτερη φάση δεν παρακολουθούνταν η συνέχεια που δόθηκε στις διαπιστώσεις των ελεγκτών. Για την τρίτη φάση, οι φορείς εκμετάλλευσης υποχρεούνται πλέον να υποβάλουν στην αρμόδια αρχή προς έγκριση έκθεση βελτίωσης σχετικά με το σύνολο των περιπτώσεων μη συμμόρφωσης και των συστάσεων που αναφέρονται από τον ελεγκτή. Η Επιτροπή εξέδωσε επίσης οδηγίες προς τους ελεγκτές σχετικά με τον τρόπο χειρισμού των επαναλαμβανόμενων διαπιστώσεων.

## Πλαίσιο 7

Στο υπόδειγμα των εκθέσεων εξακρίβωσης που έχει πλέον δημοσιεύσει η Επιτροπή, επισημαίνονται τα ελάχιστα υποχρεωτικά στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνονται στα υποδείγματα των εκθέσεων εξακρίβωσης των κρατών μελών για την τρίτη φάση και προβλέπεται ειδική διάταξη για τη διατύπωση συστάσεων από τον ελεγκτή.

Για την τρίτη φάση έχουν προβλεφθεί συμπληρωματικές ευθύνες για διαπίστευση και εξακρίβωση, καθώς και για τη διαρκή παρακολούθηση των ελεγκτών από τους εθνικούς οργανισμούς διαπίστευσης. Ένας από τους βασικούς σκοπούς της εν λόγω διαρκούς παρακολούθησης είναι ο έλεγχος της συνεχούς επάρκειας προσόντων του ελεγκτή, με έμφαση ειδικότερα στον εντοπισμό ασυνειπνών, για παράδειγμα όταν ένας ελεγκτής δεν αναφέρει ποτέ περιπτώσεις μη συμμόρφωσης ή συστάσεις, ή μεταξύ των εσωτερικών εγγράφων εξακρίβωσης και της εκδοθείσας έκθεσης εξακρίβωσης.

## 53

Στις κατευθυντήριες γραμμές της δεύτερης φάσης για την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων περιλαμβάνονταν συγκεκριμένοι ορισμοί για τη δεύτερη φάση οι οποίοι αφορούσαν τόσο τον απαιτούμενο «ελεγκτή» (τμήμα 2 σημείο 5 στοιχείο ιγ) του παραρτήματος Ι της απόφασης 2007/589/EK της Επιτροπής) όσο και τη διαπίστευση (τμήμα 2 σημείο 5 στοιχείο ια) του παραρτήματος Ι της απόφασης 2007/589/EK της Επιτροπής), πριν υποδειχθεί η αντίστοιχη καθοδήγηση της Ευρωπαϊκής Συνεργασίας για τη Διαπίστευση. Οι κατευθυντήριες γραμμές περιλάμβαναν επίσης διάταξη για την παροχή πρόσβασης στους οργανισμούς διαπίστευσης, καθώς και στις αρμόδιες αρχές για την αξιολόγηση της εσωτερικής έκθεσης εξακρίβωσης του ελεγκτή. Εντούτοις, η ανάγκη εξασφάλισης πολύ μεγαλύτερης εναρμόνισης στο πλαίσιο της εξακρίβωσης και της



διαπίστευσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ αποτελεί τον κυριότερο λόγο για τον οποίο θεσπίστηκε για την τρίτη φάση ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 600/2012 σχετικά με τη διαπίστευση και την εξακρίβωση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

## 56

Οι ρόλοι των επιμέρους οντοτήτων στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ βασίζονται στις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους. Οι ελεγκτές (και όχι οι ρυθμιστικές αρχές) είναι οι κατεξοχήν αρμόδιοι για τις δραστηριότητες εξακρίβωσης. Οι εθνικοί οργανισμοί διαπίστευσης (και όχι οι ρυθμιστικές αρχές) είναι αρμόδιοι και εξουσιοδοτημένοι να προβαίνουν σε διαπίστευση των ελεγκτών. Οι εντεταλμένες αρμόδιες αρχές (και όχι οι ελεγκτές ή οι εθνικοί οργανισμοί διαπίστευσης) είναι αρμόδιες και εξουσιοδοτημένες για τη γενική εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Ο συντονισμός μεταξύ των διαφόρων οντοτήτων είναι σημαντικός για την προώθηση της αποτελεσματικής εφαρμογής του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ συνολικά, πλην όμως ο συντονισμός αυτός πρέπει να είναι αναλογικός, σε συνάρτηση με τις αρμοδιότητες, και να μην οδηγεί σε αναποτελεσματική και αντιπαραγωγική επικάλυψη των προσπαθειών καθώς και σε αύξηση των δαπανών.

## 57

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η κατάσταση που περιγράφεται, στην οποία οι ελεγκτές δεν ασχολούνταν μόνο με την εξακρίβωση, αλλά και με την κατάρτιση του σχεδίου παρακολούθησης για την ίδια εγκατάσταση, αποτελεί περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων. Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 600/2012 (κανονισμός περί διαπίστευσης και εξακρίβωσης για την τρίτη φάση) περιλαμβάνει ρητές διατάξεις για το θέμα αυτό και το ζήτημα αποτελεί βασικό πρόβλημα που πρέπει να εξεταστεί και να αντιμετωπιστεί από τους εθνικούς οργανισμούς διαπίστευσης.

## 58

Στις διατάξεις της οδηγίας 2003/87/ΕΚ και των εκτελεστικών μέτρων δεν προβλέπεται υποχρέωση για τη διεξαγωγή επιτόπιων επιθεωρήσεων από τις αρμόδιες αρχές. Το στοιχείο αυτό εξασφαλίζει ευελιξία για αναλογική και αποτελεσματική επιβολή από την αρμόδια αρχή, μεταξύ άλλων σχετικά με τον τόπο και τον χρόνο κατά τους οποίους οι εν λόγω επιθεωρήσεις είναι πιο παραγωγικές, για την αποφυγή της επικάλυψης των αρμοδιοτήτων των ελεγκτών και για τη δυνατότητα συνδυασμού τους με άλλα ρυθμιστικά καθήκοντα.

## 64

Η Επιτροπή συμμερίζεται την άποψη ότι η παροχή ανά τακτά χρονικά διαστήματα συναφών πληροφοριών για τη συνολική εφαρμογή και λειτουργία του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ ενισχύει την εμπιστοσύνη των ενδιαφερόμενων μερών στο σύστημα. Η ανάγκη αυτή καλύπτεται από την υποβολή εκθέσεων που προβλέπεται στην οδηγία 2003/87/ΕΚ, ιδίως σύμφωνα με τα άρθρα 10 και 21.

## 67

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης των εθνικών σχεδίων κατανομής των κρατών μελών, το μοντέλο PRIMES, ως ευρέως χρησιμοποιούμενο αναλυτικό μέσο, κρίθηκε ως το καλύτερο διαθέσιμο σημείο αναφοράς. Ειδικότερα, το εν λόγω μοντέλο ήταν γνωστό στα κράτη μέλη, θεωρήθηκε αξιόπιστο και χρησιμοποιήθηκε από ορισμένα κράτη μέλη με δική τους πρωτοβουλία κατά την κατάρτιση των εθνικών σχεδίων κατανομής τους.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι το έγγραφο καθοδήγησης που εκδόθηκε τον Δεκέμβριο του 2005 δεν περιλάμβανε οδηγίες για τη χρήση των δεδομένων για τις εκπομπές του 2005. Εντούτοις, οι εξακριβωμένες εκπομπές του 2005 ήταν διαθέσιμες στα κράτη μέλη από την άνοιξη του 2006 και, επομένως, πολύ πριν από την προθεσμία υποβολής των εθνικών σχεδίων κατανομής, αλλά και πολύ πριν τεθούν στην πράξη τα περισσότερα εθνικά σχέδια κατανομής. Λαμβανομένου υπόψη του στόχου του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, η Επιτροπή έπρεπε να αξιολογήσει τα εθνικά σχέδια κατανομής με βάση τα τελευταία επικαιροποιημένα δεδομένα εκπομπών, στοιχείο που υπογράμμισε επίσης η επιτροπή κλιματικών μεταβολών.

## 69

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι δεν ήταν σε θέση να διαβιβάσει στο Συνέδριο τα συμπληρωμένα ερωτηματολόγια όλων των κρατών μελών. Η προθεσμία διοικητικής διατήρησης των εν λόγω εγγράφων έχει παρέλθει. Ωστόσο, υποβλήθηκαν στο Συνέδριο διάφορα άλλα έγγραφα, όπως η αλληλογραφία με τα κράτη μέλη, εισηγήσεις και ενημερωτικά σημειώματα.

Παρά ταύτα, η Επιτροπή εκτιμά ότι δεν συντρέχουν λόγοι να θεωρηθεί ότι η αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων κατανομής δεν ήταν εξίσου λεπτομερής και ολοκληρωμένη.

Ειδικότερα, όλες οι διαθέσιμες στο κοινό αποφάσεις της Επιτροπής για τα εθνικά σχέδια κατανομής των κρατών μελών έχουν την ίδια δομή και παρέχουν στις αιτιολογικές τους σκέψεις εκτενή αιτιολόγηση είτε της έγκρισης είτε

της απόρριψης των εθνικών σχεδίων κατανομής. Για κάθε πτυχή που έπρεπε να ελεγχθεί από την Επιτροπή σύμφωνα με το παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας, αναπτύσσεται λεπτομερώς το κατά πόσον πληρούνται ή όχι οι νομικές απαιτήσεις. Καταδεικνύεται, συνεπώς, ότι η Επιτροπή διενήργησε την αξιολόγηση κατ' εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας 2003/87/ΕΚ για όλα τα κράτη μέλη με τον ίδιο τρόπο.

## Κοινή απάντηση στα σημεία 71 και 72

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η υποβολή εκθέσεων δυνάμει του άρθρου 21 σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ δεν ήταν σε όλες τις περιπτώσεις ολοκληρωμένη κατά τη δεύτερη φάση. Η εκπλήρωση των απαιτήσεων για την τρίτη φάση είναι πλέον αυστηρότερη βάσει της εκτελεστικής απόφασης 2014/166/ΕΕ της Επιτροπής και αναμένεται, συνεπώς, ότι θα πληρούται στο μέλλον ο όρος για τη δημοσίευση ολοκληρωμένης ετήσιας έκθεσης υλοποίησης.

## 74

Η Επιτροπή προέβη σε περαιτέρω εναρμόνιση της εφαρμογής του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ κατά την τρίτη φάση (και ως εκ τούτου εγκρίθηκε το 2009 το αναθεωρημένο σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ) και συνεχίζει να εξετάζει εναλλακτικές λύσεις για πιθανές περαιτέρω βελτιώσεις στο μέλλον.

## 76

Βάσει του νομικού πλαισίου, τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για τη διενέργεια επιθεωρήσεων ως μέρος της γενικής τους προέγγισης ως προς την τήρηση των ρυθμιστικών διατάξεων και, όσον αφορά την αρχή της επικουρικότητας, η Επιτροπή δεν διαθέτει εν προκειμένω συγκεκριμένες αρμοδιότητες.

## 77

Η Επιτροπή συνεχίζει να οργανώνει εκτενείς ανταλλαγές πληροφοριών με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, για παράδειγμα με τη διεξαγωγή τακτικών συνεδριάσεων της επιτροπής κλιματικών μεταβολών και της ομάδας εργασίας 3 της εν λόγω επιτροπής, η οποία ασχολείται αποκλειστικά με την εμπορία εκπομπών, καθώς και ad hoc τεχνικών ομάδων εργασίας, φόρουμ, όπως το φόρουμ διαπίστευσης και εξακρίβωσης και το φόρουμ συμμόρφωσης με τις αντίστοιχες ειδικές ομάδες του, αλλά και άλλων συναφών ομάδων, όπως η ομάδα εργασίας των διαχειριστών μητρώου. Τα πρακτικά διανέμονται κατά κανόνα με ηλεκτρονικά μέσα, ούτως ώστε να διευκολύνονται όσοι δεν είναι σε θέση να παρευρίσκονται αυτοπροσώπως στις συνεδριάσεις.

## 79

Η Επιτροπή αναγνωρίζει τον σημαντικό επικουρικό ρόλο που διαδραμάτισαν το φόρουμ συμμόρφωσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και οι ειδικές ομάδες του στην εναρμονισμένη εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και στην ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις βέλτιστες πρακτικές μεταξύ των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών. Παρότι η συμμετοχή των εθνικών αρχών ήταν ορισμένες φορές περιορισμένη, οι πληροφορίες που αποτελούσαν αντικείμενο συζήτησης και ανάπτυξης στο φόρουμ συμμόρφωσης κοινοποιούνταν σε ηλεκτρονικό μέσο στο οποίο είχαν πρόσβαση όλες οι αρμόδιες αρχές.

## 80

Το υψηλό ποσοστό συμμόρφωσης αποτελεί τον καλύτερο δείκτη του αποτρεπτικού αποτελέσματος του καθεστώτος επιβολής κυρώσεων του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, ιδίως της διάταξης της οδηγίας για την επιβολή ποινής σε επίπεδο ΕΕ που εφαρμόζεται σε περίπτωση μη παράδοσης δικαιωμάτων εκπομπών.

Εκτός από την εν λόγω εναρμονισμένη κύρωση σε ολόκληρη την ΕΕ, τα κράτη μέλη ορίζουν και επιβάλλουν ποινές για ορισμένες παραβιάσεις, όπως η μη έγκαιρη υποβολή έκθεσης εκπομπών, βάσει της συναφούς εθνικής νομοθεσίας.

## 82

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι αποκλίσεις όσον αφορά τα είδη των εθνικών παραβιάσεων και τις ποινές είναι απολύτως δικαιολογημένες, εάν ληφθούν υπόψη οι εθνικές περιστάσεις και διοικητικές διαδικασίες, καθώς και το γεγονός ότι οι συννομοθέτες έχουν αποφασίσει να εντάξουν την επιβολή των ποινών δυνάμει του άρθρου 16 παράγραφος 1 της οδηγίας 2003/87/ΕΚ στο πλαίσιο της εθνικής αρμοδιότητας βάσει της αρχής της επικουρικότητας.

## 83

Συγκεντρώνονται επί του παρόντος γενικές καταστάσεις των συστημάτων επιβολής κυρώσεων που σχετίζονται με το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της ΕΕ στα κράτη μέλη στο πλαίσιο των μελετών της Επιτροπής για την επανεξέταση της συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, καθώς και της εκτελεστικής απόφασης 2014/166/ΕΕ της Επιτροπής για την αναβάθμιση του συστήματος που υποχρεώνει τα κράτη μέλη να υποβάλλουν στην Επιτροπή ετήσιες εκθέσεις δυνάμει του άρθρου 21 σχετικά με την εφαρμογή εκ μέρους τους της οδηγίας για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

## 84

Η Επιτροπή σκοπεύει να τηρεί συγκεκριμένη γενική κατάσταση των εθνικών ποινών στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και να συγκεντρώνει στατιστικά στοιχεία για την επιβολή ποινών. Έχει υιοθετήσει ήδη συστηματικότερη προσέγγιση για την παρακολούθηση του συστήματος επιβολής κυρώσεων, με τη βελτίωση των ερωτήσεων που τίθενται στα κράτη μέλη σχετικά με τις ποινές στο πλαίσιο της έκθεσης που υποβάλλεται δυνάμει του άρθρου 21 της οδηγίας 2003/87/ΕΚ.

Οι αρχές των κρατών μελών είναι μεν αρμόδιες για την επιβολή των διατάξεων που αφορούν το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, αλλά η Επιτροπή παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς την εφαρμογή της οδηγίας για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ στα κράτη μέλη. Στις περιπτώσεις στις οποίες υπήρχαν, κατά τη δεύτερη φάση, αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα της επιβολής των ποινών, η Επιτροπή παρακολουθούσε πάντα την εξέλιξή τους και διατηρούσε τακτική επικοινωνία με τα κράτη μέλη, όπου έκρινε ότι ήταν αναγκαίο. Για παράδειγμα, η Επιτροπή υπενθύμιζε συνεχώς ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούσαν να μειώσουν τα πρόστιμα ύψους 100 ευρώ που επιβάλλονταν σε περιπτώσεις μη παράδοσης δικαιωμάτων εκπομπών<sup>14</sup>.

## 86

Κατά την τρίτη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, οι φορείς εκμετάλλευσης δεν δύνανται πλέον να χρησιμοποιούν άμεσα διεθνείς πιστώσεις για την τήρηση των υποχρεώσεών τους στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Οι φορείς εκμετάλλευσης υποχρεούνται πρωτίστως να ανταλλάξουν τις διεθνείς τους πιστώσεις με δικαιώματα εκπομπών, τα οποία μπορούν να χρησιμοποιήσουν στη συνέχεια για τη συμμόρφωσή τους.

Ο αριθμός των διεθνών πιστώσεων που μπορεί να ανταλλάξει ένας φορέας εκμετάλλευσης είναι περιορισμένος. Οι κανόνες σχετικά με τον προσδιορισμό ατομικών δικαιωμάτων πιστωτικών μορίων ανά εγκατάσταση και ανά φορέα εκμετάλλευσης αεροσκαφών καθορίζονται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1123/2013 της Επιτροπής. Στους φορείς εκμετάλλευσης εκχωρείται ένα δικαίωμα πιστωτικών μορίων για την περίοδο 2008-2020, και, ως εκ τούτου, στο δικαίωμά τους για την τρίτη φάση λαμβάνονται υπόψη τα οφέλη που αποκόμισαν κατά τη δεύτερη φάση.

<sup>14</sup> Η εν λόγω ερμηνεία του άρθρου 16 έχει επιβεβαιωθεί εν τω μεταξύ από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

## Πλαίσιο 8 – Απάντηση στη δεύτερη παράγραφο

Κατά την τρίτη φάση του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της ΕΕ δεν αναμένεται πλέον να ανακύψουν παρόμοια προβλήματα. Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 86.

## Πλαίσιο 8 – Απάντηση στην τρίτη παράγραφο

Κατά την τρίτη φάση του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της ΕΕ δεν αναμένεται πλέον να ανακύψουν παρόμοια προβλήματα. Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 86.

## Συμπεράσματα και συστάσεις

### 87

Κατά τη χρονική στιγμή της θέσπισης του συστήματος εμπορίας εκπομπών δεν υπήρχε πρακτική πείρα σε εθνικό ή ενωσιακό επίπεδο. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη υιοθέτησαν μια προσέγγιση εμπειρικής εκμάθησης, η οποία είχε ως αποτέλεσμα τη σταθερή βελτίωση τόσο του σχεδιασμού όσο και της υλοποίησής.

Όσον αφορά το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και τη φοροδιαφυγή ΦΠΑ τύπου «καρουζέλ», προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι απάτες στον τομέα του ΦΠΑ, η Επιτροπή παρέσχε τη νομική βάση για το Eurofisc, ένα δίκτυο ταχείας ανταλλαγής στοιχειωμένων πληροφοριών σχετικά με περιπτώσεις απάτης σε συναλλαγές ΦΠΑ. Σε αυτό το πλαίσιο, τα κράτη μέλη εξετάζουν επίσης νέες τάσεις απάτης και προειδοποιούν εγκαίρως το ένα το άλλο σε περιπτώσεις εμφανίσεως νέων ειδών απάτης. Η εμπορία εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα αποτελεί εν προκειμένω έναν από τους τομείς που τελούν υπό τη στενή παρακολούθηση των κρατών μελών.

### 89

Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη το συμπέρασμα του Συνεδρίου.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, στη δεύτερη φάση, σημειώθηκαν προβλήματα όσον αφορά το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ που σχετίζονταν με την αξιοπιστία του πλαισίου για την προστασία της αριότητας του συστήματος. Το γεγονός ότι διαπιστώθηκαν αδυναμίες κατά την εφαρμογή της δεύτερης φάσης του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ είναι ένας από τους σημαντικούς λόγους για τους οποίους μελετήθηκαν εις βάθος

οι νέες εξελίξεις και εφαρμόζονται επί του παρόντος βελτιώσεις για την τρίτη φάση.

### 91

Όσον αφορά τις διαπιστώσεις του Συνεδρίου ότι εξακολουθούν να υπάρχουν εκκρεμή ζητήματα που αφορούν τη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς εκπομπών για συναλλασσόμενους που υπόκεινται σε υποχρέωση συμμόρφωσης, διμερείς εξωχρηματιστηριακές συναλλαγές άμεσης παράδοσης και μικρότερους συμμετέχοντες στην αγορά, η Επιτροπή και οι συννομοθέτες ανέλυσαν διεξοδικά τους ενδεχόμενους κινδύνους κατά τη διαδικασία έγκρισης της MiFID, η οποία περιλαμβάνει προς τον σκοπό αυτό ένα άρθρο καθεστώσ εξαιρέσεων. Το εποπτικό πλαίσιο που καθιερώθηκε βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ για τις χρηματοπιστωτικές αγορές, και το οποίο χρησιμοποιείται επίσης για το σύνολο των παραγώγων βασικών προϊόντων που αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στην ΕΕ (π.χ. αναφορά θέσης της MiFID ή πρόβλεψη μηχανισμών ευρείας συνεργασίας βάσει του MAR) εφαρμόζεται στην αγορά εκπομπών. Οι κανονιστικοί μηχανισμοί συνεργασίας θα τεθούν σε πλήρη ισχύ και θα παράγουν αποτελέσματα από το 2017.

### Σύσταση 1

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι τυχόν σημαντικά εκκρεμή ζητήματα σχετικά με τη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς εκπομπών πρέπει να επιλυθούν ώστε να βελτιωθεί η αρτιότητα της αγοράς, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο. Προκειμένου να διασφαλισθεί η απαιτούμενη και αποτελεσματική ανάληψη δράσης από την ΕΕ, η Επιτροπή αξιολογεί τις επιπτώσεις των πολιτικών και των προτάσεων της σε κάθε στάδιο, από την υποβολή προτάσεων έως την εφαρμογή και την αναθεώρηση.

Η αξιολόγηση των κανόνων που θεσπίστηκαν πρόσφατα για τη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς εκπομπών, η εφαρμογή των οποίων είναι εν εξελίξει, μπορεί να διενεργηθεί στο πλαίσιο των εκθέσεων που πρέπει να υποβάλει η Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο το 2019 δυνάμει του άρθρου 90 της οδηγίας για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων (MiFID II) και του άρθρου 38 του κανονισμού περί κατάχρησης της αγοράς (MAR).

### Σύσταση 1 α)

Η Επιτροπή αποδέχεται το στοιχείο α) της σύστασης 1. Η Επιτροπή και οι συννομοθέτες ανέλυσαν διεξοδικά τους ενδεχόμενους κινδύνους κατά τη διαδικασία έγκρισης της αναθεωρημένης MiFID, η οποία περιλαμβάνει

προς τον σκοπό αυτό ένα άρθρο καθεστώσ εξαιρέσεων. Οι εν λόγω κίνδυνοι θα επανεξεταστούν το 2019 κατ' εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας.

Οι εξαιρέσεις που αναφέρονται στο άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχεία ε) και θ) και στο άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο ε) της MiFID υπόκεινται σε προϋποθέσεις και ρυθμιστική εποπτεία και δεν αφορούν κατ' ανάγκη ειδικά τα δικαιώματα εκπομπών, αλλά εφαρμόζονται εξίσου σε παράγωγα βασικών προϊόντων. Οι λόγοι για την πρόβλεψη εξαιρέσεων προκύπτουν από αξιολόγηση του σκοπού της υποχρέωσης εξασφάλισης άδειας βάσει της MiFID (κυρίως για την προστασία των πελατών επιχειρήσεων επενδύσεων στο πλαίσιο διασυνοριακών συναλλαγών), καθώς και του αναλογικού χαρακτήρα τους όσον αφορά τις δαπάνες για την απόκτηση της εν λόγω άδειας έναντι των οφελών που αποφέρουν στον απαλλασσόμενο.

### Σύσταση 1 β)

Η Επιτροπή αποδέχεται το στοιχείο β) της σύστασης 1, διότι λαμβάνει υπόψη το σύνολο του νομοθετικού πλαισίου της ΕΕ για τις χρηματοπιστωτικές αγορές το οποίο έχει εγκριθεί και τίθεται επί του παρόντος σε εφαρμογή.

### Σύσταση 1 γ)

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει το στοιχείο γ) της σύστασης 1. Υπάρχουν ήδη κανονιστικοί μηχανισμοί συνεργασίας, τους οποίους η Επιτροπή κρίνει επαρκείς για την υφιστάμενη κατάσταση της αγοράς εκπομπών. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής συμμετέχουν στο διοικητικό συμβούλιο/στις μόνιμες επιτροπές και στις ομάδες εργασίας της Ευρωπαϊκής Αρχής Κινητών Αξιών και Αγορών (EAKAA) όταν συζητούνται θέματα πολιτικής και βρίσκονται σε επικοινωνία με τον Οργανισμό Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ACER). Ωστόσο, η συνεργασία εντός της Επιτροπής ενισχύεται περαιτέρω κατά το στάδιο εφαρμογής της αναθεωρημένης νομοθεσίας. Όσον αφορά άλλες ρυθμιστικές και εποπτικές αρχές (συμπεριλαμβανομένων των οργανισμών), και υπό το πρίσμα των μελλοντικών εξελίξεων στην αγορά, η Επιτροπή θα εξετάσει εναλλακτικές δυνατότητες για την προώθηση πρωτοβουλιών με σκοπό την περαιτέρω ενίσχυση της ρυθμιστικής συνεργασίας πέραν των μηχανισμών που εφαρμόζονται ήδη.

### Σύσταση 2

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 2. Θα προβεί σε ανάλυση των οφελών που απορρέουν από την αποσαφήνιση του νομικού καθεστώσ των δικαιωμάτων εκπομπών και

θα εξετάσει επίσης τη δυνατότητα και τον τρόπο θέσπισης μηχανισμού ταχείας καταχώρισης των εμπράγματων δικαιωμάτων.

Η ευρωπαϊκή αγορά διοξειδίου του άνθρακα έχει αναπτυχθεί και έχει ωριμάσει, παρά το γεγονός ότι το νομικό καθεστώς των δικαιωμάτων εκπομπών δεν ορίζεται σε επίπεδο ΕΕ. Οι παράγοντες που καθορίζουν τη ρευστότητα είναι σε μεγάλο βαθμό οικονομικού και όχι νομικού χαρακτήρα.

Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή έχει ήδη υποβάλει πρόταση σχετικά με τη θέσπιση αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς (COM(2014)20), με σκοπό την αντιμετώπιση του πλεονάσματος δικαιωμάτων και τη βελτίωση της ανθεκτικότητας του συστήματος σε μείζονες κλυδωνισμούς με την προσαρμογή της προσφοράς δικαιωμάτων που πρόκειται να τεθούν σε πλειστηριασμό. Η πρόταση αυτή αποτελεί επί του παρόντος αντικείμενο συζήτησης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι η οδηγία 2003/87/ΕΚ και ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 389/2013, καθώς και το εξελισσόμενο πλαίσιο για τη ρύθμιση των χρηματοπιστωτικών αγορών της ΕΕ, παρέχει τα απαιτούμενα νομικά ερείσματα για τη διαμόρφωση μιας διαφανούς και ρευστής αγοράς διοξειδίου του άνθρακα της ΕΕ, διασφαλίζοντας παράλληλα τη σταθερότητα και την αρτιότητα της αγοράς.

## 93

Η ασφάλεια του μητρώου βελτιώθηκε σημαντικά κατά την τρίτη φάση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Πέραν της ενίσχυσης των κανονιστικών απαιτήσεων για το άνοιγμα λογαριασμών, η Επιτροπή προάγει την ενεργό συνεργασία και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών. Από το 2012, λόγω της συνεχούς βελτίωσης του ενωσιακού μητρώου σύμφωνα με τη σχετική μεθοδολογία του έργου, απαιτήθηκαν προσαρμογές στο εσωτερικό της Επιτροπής.

## Σύσταση 3 α)

Η Επιτροπή αποδέχεται το στοιχείο α) της σύστασης 3. Στο ενωσιακό μητρώο δεν τηρούνται όλα τα σχετικά δεδομένα για τον εντοπισμό περιπτώσεων κατάχρησης και απάτης. Εντούτοις, δυνάμει των διατάξεων των MiFID/MiFIR και MAR/MAD, προβλέπεται ήδη η εκτενής συλλογή δεδομένων σχετικά με το χρηματοοικονομικό σκέλος των συναλλαγών δικαιωμάτων εκπομπών αμέσως μετά την πλήρη εφαρμογή τους το 2017.

## Σύσταση 3 β)

Η Επιτροπή αποδέχεται το στοιχείο β) της σύστασης 3.

## Σύσταση 3 γ)

Η Επιτροπή αποδέχεται το στοιχείο γ) της σύστασης 3. Όσον αφορά τη δομή, η Επιτροπή φρονεί ότι έχει ήδη τεθεί σε εφαρμογή. Μετά τη διενέργεια λογιστικού ελέγχου ΤΠ από την Υπηρεσία Εσωτερικού Λογιστικού Ελέγχου της Επιτροπής, η Επιτροπή προέβη σε περαιτέρω αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων των μελών του προσωπικού και βελτιστοποίησε τη δομή της. Η Επιτροπή δεσμεύεται να διασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος μητρώων.

## Σύσταση 3 στοιχεία δ) και ε)

Οι συστάσεις αυτές απευθύνονται στα κράτη μέλη.

## 94

Οι κανονισμοί της Επιτροπής που θεσπίστηκαν πριν από την έναρξη της τρίτης φάσης επιφέρουν βελτιώσεις στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την εναρμόνιση της τρίτης φάσης της εφαρμογής του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Οι εν λόγω κανονισμοί αντιμετωπίζουν τις αδυναμίες που περιγράφει το Συνέδριο. Οι βελτιώσεις αφορούν την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων, καθώς και την εξακρίβωση και τη διαπίστευση, την επιβεβαίωση των ρόλων και των ευθυνών όλων των μερών, συμπεριλαμβανομένων των αρμόδιων αρχών, των φορέων εκμετάλλευσης, των ελεγκτών, των εθνικών οργανισμών διαπίστευσης και των κρατών μελών.

## Σύσταση 4

Οι συγκεκριμένοι ρόλοι και οι ευθύνες όλων των μερών που συμμετέχουν στο σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ αποσαφηνίζονται ως αποτέλεσμα των κανονισμών της Επιτροπής για τη διαπίστευση, την εξακρίβωση, την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων που εκδόθηκαν σχετικά με την τρίτη φάση.

## Σύσταση 4 α)

Η Επιτροπή αποδέχεται το στοιχείο α) της σύστασης 4.

## Σύσταση 4 β)

Η Επιτροπή αποδέχεται το στοιχείο β) της σύστασης 4. Οι διατάξεις της οδηγίας 2003/87/ΕΚ και των εκτελεστικών μέτρων καθορίζουν το πλαίσιο για την επιβολή της

νομοθεσίας. Η προσέγγιση αυτή εξασφαλίζει ευελιξία για την αναλογική και αποτελεσματική επιβολή από την αρμόδια αρχή, μεταξύ άλλων σχετικά με τον τόπο και τον χρόνο κατά τους οποίους οι εν λόγω επιθεωρήσεις είναι πιο παραγωγικές, για την αποφυγή της επικάλυψης των αρμοδιοτήτων των ελεγκτών και για τη δυνατότητα συνδυασμού τους με άλλα ρυθμιστικά καθήκοντα.

## Σύσταση 4 στοιχεία γ) έως στ)

οι συστάσεις αυτές απευθύνονται στα κράτη μέλη.

### 95

Η Επιτροπή παρέσχε ολοκληρωμένη καθοδήγηση κατά την κατάρτιση και την υλοποίηση των εθνικών σχεδίων κατανομής για τη δεύτερη φάση. Αναγνωρίζει ότι η καθοδήγηση αυτή δεν περιλάμβανε οδηγίες για τη χρήση των δεδομένων για τις εκπομπές του 2005, στοιχείο, ωστόσο, που δεν είχε αντίκτυπο στην ποιότητα της αξιολόγησης της Επιτροπής.

Η καθοδήγηση και η παρακολούθηση από την Επιτροπή της εφαρμογής από τα κράτη μέλη του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ έχει βελτιωθεί στην τρίτη φάση. Κατ' εφαρμογή της εκτελεστικής απόφασης 2014/166/ΕΕ της Επιτροπής και σχετικής επεξηγηματικής σημείωσης, τέθηκε εκ νέου σε ισχύ το σύστημα βάσει του οποίου τα κράτη μέλη υποχρεούνται να υποβάλλουν στην Επιτροπή ετήσιες εκθέσεις δυνάμει του άρθρου 21 σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2003/87/ΕΚ. Οι εν λόγω εκθέσεις δημοσιοποιούνται μέσω του συστήματος ReportNet του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος.

### 96

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η υποβολή εκθέσεων δυνάμει του άρθρου 21 σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ δεν ήταν σε όλες τις περιπτώσεις ολοκληρωμένη κατά τη δεύτερη φάση. Η εκπλήρωση των απαιτήσεων για την τρίτη φάση είναι πλέον αυστηρότερη βάσει της εκτελεστικής απόφασης 2014/166/ΕΕ της Επιτροπής και αναμένεται, συνεπώς, ότι θα πληρούται στο μέλλον ο όρος για τη δημοσίευση ολοκληρωμένης ετήσιας έκθεσης υλοποίησης.

Η Επιτροπή συνεχίζει να οργανώνει εκτενείς ανταλλαγές πληροφοριών με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, για παράδειγμα με τη διεξαγωγή τακτικών συνεδριάσεων της επιτροπής κλιματικών μεταβολών και της ομάδας εργασίας 3 της εν λόγω επιτροπής, η οποία ασχολείται αποκλειστικά με την εμπορία εκπομπών, καθώς και

ad hoc τεχνικών ομάδων εργασίας, φόρουμ, όπως το φόρουμ διαπίστευσης και εξακρίβωσης και το φόρουμ συμμόρφωσης με τις αντίστοιχες ειδικές ομάδες του, αλλά και άλλων συναφών ομάδων, όπως η ομάδα εργασίας των διαχειριστών μητρώου, καθώς και με τη χρήση αντίστοιχων μηχανισμών ανταλλαγής εγγράφων.

## Σύσταση 5 α)

Η Επιτροπή αποδέχεται το στοιχείο α) της σύστασης 5.

Η εναρμόνιση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ είναι ουσιώδους σημασίας στην τρίτη φάση και η Επιτροπή επιδιώκει την αυστηρότερη παρακολούθηση της εφαρμογής του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ από τα κράτη μέλη κατά την τρίτη φάση.

## Σύσταση 5 β)

Η Επιτροπή αποδέχεται το στοιχείο β) της σύστασης 5 σχετικά με τη δημοσίευση ανά τακτά χρονικά διαστήματα έκθεσης για την εφαρμογή του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

## Σύσταση 5 γ)

Η παρούσα σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

### 97

Συγκεντρώνονται επί του παρόντος γενικές καταστάσεις των συστημάτων επιβολής κυρώσεων που σχετίζονται με το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της ΕΕ στα κράτη μέλη στο πλαίσιο των μελετών της Επιτροπής για την επανεξέταση της συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ, καθώς και της εκτελεστικής απόφασης 2014/166/ΕΕ της Επιτροπής για την αναβάθμιση του συστήματος που υποχρεώνει τα κράτη μέλη να υποβάλλουν στην Επιτροπή ετήσιες εκθέσεις δυνάμει του άρθρου 21 σχετικά με την εφαρμογή εκ μέρους τους της οδηγίας για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

## Σύσταση 6

Η Επιτροπή κρίνει αποτελεσματικό το σύστημα κυρώσεων του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ. Το πρόστιμο των 100 ευρώ για κάθε τόνο CO<sub>2</sub> που εκπέμπεται και για τον οποίο δεν παραδίδονται δικαιώματα έως τις 30 Απριλίου έχει ισχυρό αποτρεπτικό αποτέλεσμα. Το αποτέλεσμα αυτό τεκμηριώνεται ειδικότερα από το γεγονός ότι, κάθε έτος, περίπου το 99 % των εκπομπών καλύπτονται στην πραγματικότητα από τον απαιτούμενο

## Απαντήσεις της Επιτροπής

αριθμό δικαιωμάτων εκπομπών και, ως εκ τούτου, το πρόστιμο επιβάλλεται μόνο στο 1% των εκπομπών που αναφέρονται.

Τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν τη διαφάνεια όσον αφορά τις κυρώσεις που εφαρμόζονται σε εθνικό επίπεδο για άλλες παραβιάσεις πλην της υποχρέωσης παράδοσης και πρέπει επίσης να δημοσιεύουν τις πληροφορίες σχετικά με τους φορείς εκμετάλλευσης που παραβιάζουν την υποχρέωση παράδοσης. Είναι, ωστόσο, σημαντικό να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 16 παράγραφος 1 της οδηγίας 2003/87/ΕΚ, τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να καθορίζουν τις κυρώσεις και ότι είναι δικαιολογημένες οι αποκλίσεις ως προς το επίπεδο των κυρώσεων λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών που επικρατούν σε ένα δεδομένο κράτος μέλος.

Η Επιτροπή δίδει βαρύτητα στη διαφάνεια μεταξύ των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών για τη διατήρηση του εξαιρετικά υψηλού ποσοστού συμμόρφωσης.

### **Σύσταση 6 α)**

Η Επιτροπή αποδέχεται το στοιχείο α) της σύστασης 6. Θα προβεί σε εμπεριστατωμένη ανάλυση των πληροφοριών που λαμβάνει στο πλαίσιο των μελετών επανεξέτασης της συμμόρφωσης προς το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και των ετήσιων εκθέσεων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 21 της οδηγίας για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και θα λάβει μέτρα όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο.

### **Σύσταση 6 στοιχεία β) και γ)**

Οι συστάσεις αυτές απευθύνονται στα κράτη μέλη.





## ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

### Δωρεάν εκδόσεις:

- ένα αντίτυπο:  
από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- περισσότερα από ένα αντίτυπα ή αφίσες/χάρτες:  
από τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Ένωσης([http://ec.europa.eu/represent\\_el.htm](http://ec.europa.eu/represent_el.htm)),  
από τα γραφεία εκπροσώπησης στις εκτός ΕΕ χώρες ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_el.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_el.htm)),  
επικοινωνώντας με την υπηρεσία Άμεση Ευρώπη ([http://europa.eu/eurodirect/index\\_el.htm](http://europa.eu/eurodirect/index_el.htm)) ή  
καλώντας τον αριθμό 00 800 6 7 8 9 10 11 (δωρεάν τηλεφωνικός αριθμός από όλη την Ένωση) (\*).

(\*) Οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν, και οι κλήσεις είναι γενικώς δωρεάν (ενδέχεται όμως κάποιες κλήσεις που πραγματοποιούνται μέσω ορισμένων τηλεπικοινωνιακών φορέων ή από τηλεφωνικούς θαλάμους ή ξενοδοχεία να χρεώνονται).

### Εκδόσεις επί πληρωμή:

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

Το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της πολιτικής της ΕΕ για το κλίμα και αναφέρεται συχνά ως πρότυπο αναδυόμενης πολιτικής για την κλιματική αλλαγή παγκοσμίως. Το Συνέδριο διαπίστωσε σημαντικές αδυναμίες κατά τη δεύτερη φάση της εφαρμογής του συστήματος (2008-2012) και προβλήματα όσον αφορά την αξιοπιστία του πλαισίου για την προστασία της αριότητας της αγοράς. Η ρύθμιση και η εποπτεία της αγοράς, το νομικό καθεστώς των δικαιωμάτων και τα συστήματα επεξεργασίας θεμελιωδών πληροφοριών για το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ πρέπει να βελτιωθούν. Επίσης, τα κράτη μέλη πρέπει να ενισχύσουν την εφαρμογή του πλαισίου ελέγχου και των κυρώσεων. Το Συνέδριο διατυπώνει σύνολο συστάσεων για τη βελτίωση της αξιοπιστίας και της εφαρμογής του συστήματος.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων