

Speciaal verslag

De integriteit en de uitvoering van de EU-ETS



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2361-6	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/786218	QJ-AB-15-005-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2340-1	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/415855	QJ-AB-15-005-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2359-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/48245	QJ-AB-15-005-NL-E

© Europese Unie, 2015
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag

De integriteit en de uitvoering van de EU-ETS

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheids- en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten en uitgaven, verwachte ontwikkelingen en politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I — onder leiding van ERK-lid Augustyn Kubik — die is gespecialiseerd in de uitgaventerreinen instandhouding en beheer van de natuurlijke hulpbronnen. De controle werd geleid door ERK-lid Kevin Cardiff, ondersteund door Mary Kerrigan, kabinetschef; Gediminas Macys, kabinetsattaché; Colm Friel, eenheidsvoorzitter; Emese Fésűs, teamleider; Stefan den Engelsen, plaatsvervangend teamleider; Marco Dentamaro, controleur; Andreas Dürrwanger, controleur; María Luisa Gómez-Valcárcel, controleur; Laura Gores, controleur; Joanna Kokot, controleur; Loulla Puisais-Jauvin, controleur; Frédéric Soblet, controleur en Anna Zalega, controleur.



Van links naar rechts: S. den Engelsen, E. Fésűs, K. Cardiff, C. Friel.

Paragraaf

Afkortingen

Woordenlijst

I – VII Samenvatting

1 – 8 Inleiding

1 – 8 De EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS)

4 – 6 De EU-ETS in de praktijk van 2005 tot en met 2012 (fasen 1 en 2)

7 – 8 De EU-ETS vanaf 2013 (fase 3)

9 – 11 Reikwijdte en aanpak van de controle

12 – 86 Opmerkingen

12 – 41 Het kader voor de bescherming van de integriteit van de EU-ETS

14 – 24 De regulering van en het toezicht op de emissiemarkt werden door de Commissie voortdurend verbeterd, maar verdere vooruitgang is nodig

25 – 28 Vraagstukken met betrekking tot de definitie van emissierechten

29 – 41 Zekere tekortkomingen in de systemen met betrekking tot het EU-register voor het verwerken van essentiële EU-ETS-informatie

42 – 86 De tenuitvoerlegging van de EU-ETS

46 – 63 Systemen van de lidstaten voor de registratie van en de verslaglegging over emissies in fase 2 van de EU-ETS waren niet voldoende ontwikkeld

64 – 79 Lacunes in de richtlijnen van de Commissie over, en haar toezicht op de tenuitvoerlegging door de lidstaten van de EU-ETS tijdens fase 2

80 – 86 Bepaalde zwakke punten aangetroffen in de nationale tenuitvoerlegging van de sanctieregeling van de EU-ETS en in de praktijken rond de inlevering van internationale projectkredieten

87 – 97 **Conclusies en aanbevelingen**

Bijlage — Achtergrondinformatie

Antwoord van de Commissie

BKG: Broeikasgas

Btw: Belasting over de toegevoegde waarde

CDM: Clean Development Mechanism (mechanisme voor schone ontwikkeling)

CER: Gecertificeerde emissiereductie

CF: Compliance Forum (forum inzake de naleving)

CO₂: Kooldioxide

CO₂e: Kooldioxide-equivalent

DG: Directoraat-generaal

EA: Europese Samenwerking voor accreditatie

EER/EVA: Europese Economische Ruimte, Europese Vrijhandelsassociatie

ERU: Emission Reduction Unit (emissiereductie-eenheid)

ETS: Emissions Trading System (emissiehandelssysteem)

EUA: European Union Allowance (EU-emissierecht, EUA)

EU-ETS: European Union Emissions Trading System (EU-regeling voor de emissiehandel)

EUTL: EU-transactielogboek

IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change (Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering)

IPPC: Integrated Pollution Prevention and Control (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging)

JAV: Jaarlijks activiteitenverslag

JI: Joint Implementation (gezamenlijke uitvoering)

KYC: Know Your Customer (ken uw klant)

MAD: Market Abuse Directive (richtlijn marktmisbruik)

MAR: Market Abuse Regulation (verordening marktmisbruik)

MiFID: Markets in Financial Instruments Directive (richtlijn markten voor financiële instrumenten)

MRG: Monitoring and Reporting Guidelines (monitoring- en rapportagerichtsnoeren)

NTP: Nationaal toewijzingsplan

OTC: Over-the-counter

UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change (Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering)

Back loading (gedeeltelijk uitstellen van het veilen van emissierechten): Als maatregel voor de korte termijn heeft de Commissie de veiling van 900 miljoen emissierechten uitgesteld tot 2019-2020 om de vraag aan te laten trekken¹. Door dit gedeeltelijke uitstel verandert de totale hoeveelheid van de in fase 3 te veilen emissierechten niet; tijdens de periode 2013-2020 verandert alleen de distributie van geveilde emissierechten („het tijdschema voor de veilingen”). Het gedeeltelijke uitstel van de veilingen wordt uitgevoerd door middel van een wijziging van de EU-ETS-veilingsverordening² die in 2014 door de Commissie is vastgesteld na goedkeuring door het Comité klimaatverandering van de EU en na toetsing door het Europees Parlement en de Raad. Om de genoemde wijziging mogelijk te maken, werd in 2013 ook de EU-ETS-richtlijn gewijzigd³.

Bevoegde autoriteit: Lidstaten wijzen een bevoegde autoriteit of bevoegde autoriteiten aan voor de uitvoering van de bepalingen in de EU-ETS-richtlijn.

Broeikasgasemissies: Gassen in de atmosfeer die als oorzaak worden gezien van de opwarming van de aarde en klimaatverandering. De bekendste broeikasgassen zijn kooldioxide (CO₂), methaan (CH₄) en stikstofoxide (N₂O). Minder voorkomende — maar zeer krachtige — broeikasgassen zijn fluorkoolwaterstoffen (HFk's), perfluorkoolstoffen (PFk's), zwavelhexafluoride (SF₆)⁴.

Cap-and-trade: De EU-ETS wordt beschouwd als een „cap-and-trade“-systeem (handel onder een absoluut emissieplafond). Dit betekent dat er sprake is van een bovengrens of plafond voor de totale hoeveelheid aan toegestane emissies van de installaties die onder het systeem vallen. In fase 1 en fase 2 van de EU-ETS werd de bovengrens, met goedkeuring van de Commissie, vastgesteld per lidstaat. Voor fase 3 is dit plafond vastgesteld op EU-niveau. Binnen deze grens ontvangen ondernemingen uit de bedrijfstak en vliegtuigexploitanten emissierechten, die zij naar wens onderling kunnen verhandelen. Zelfstandige handelaren hebben ook toegang tot de markt om emissierechten te kopen en verkopen. Doordat het totale aantal beschikbare emissierechten is beperkt, is de waarde ervan gewaarborgd.

Centrale administrateur: De ETS-richtlijn⁵ bepaalt dat de centrale administrateur door de Commissie wordt benoemd om een onafhankelijk transactielogboek bij te houden waarin de verlening, de overdracht en de annulering van emissierechten worden vastgelegd en dat een geautomatiseerde controle uitoefent op elke transactie om te waarborgen dat er bij de verlening, de overdracht en de annulering van emissierechten geen onregelmatigheden plaatsvinden. De registerverordening bepaalt dat de centrale administrateur het EU-register beheert en bijhoudt⁶.

1 Europese Commissie, DG Klimaat: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

2 Verordening (EU) nr. 176/2014 van de Commissie van 25 februari 2014 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1031/2010 met name met het oog op de vaststelling van de hoeveelheden in 2013-2020 te veilen broeikasgasemissierechten (PB L 56 van 26.2.2014, blz. 11).

3 Besluit nr. 1359/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende de wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter verduidelijking van de bepalingen inzake de tijdstippen van de veilingen van broeikasgasemissierechten (PB L 343 van 19.12.2013, blz. 1).

4 Verklarende woordenlijst van acroniemen inzake klimaatverandering, Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC).

5 Artikel 20 van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32).

6 Artikel 4 van Verordening (EU) nr. 389/2013 van de Commissie.

Clean Development Mechanism (mechanisme voor schone ontwikkeling, CDM): CDM-projecten in het kader van het Kyoto-protocol omvatten investeringen in projecten voor duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden waarmee emissies worden teruggedrongen. Deze projecten genereren verhandelbare gecertificeerde emissiereductie-eenheden (CER's). Deze zogenoemde kredieten mogen onder bepaalde voorwaarden worden gebruikt in het kader van de EU-ETS.

Emissierecht: Conform de EU-regeling voor de emissiehandel (EU-ETS) komt één EU-emissierecht (EUA) overeen met het recht om één ton kooldioxide-equivalent (CO₂e) uit te stoten gedurende een bepaalde periode⁷. EU-emissierechten kunnen door exploitanten in het kader van de EU-ETS worden gebruikt voor de dekking van hun geverifieerde emissies, maar kunnen ook door hen worden verkocht aan exploitanten die een tekort aan EU-emissierechten hebben.

EU-register: Het register is een elektronisch systeem waarin het eigendom van emissierechten wordt bijgehouden. De centrale administrateur⁸ beheert het EU-register en houdt het bij. Het register⁹ is toegankelijk voor het publiek en bevat afzonderlijke rekeningen voor de registratie van de emissierechten die een persoon bezit aan wie emissierechten worden verleend, of van wie emissierechten worden overgedragen. In het EU-register kan elke persoon emissierechten bezitten.

Exploitant: Ieder persoon¹⁰ die een installatie exploiteert of beheert of aan wie, indien de nationale wetgeving daarin voorziet, de economische beschikkingsmacht over de technische werking ervan is gedelegeerd.

Geharmoniseerde toewijzingsregels: In fase 3 van de EU-ETS heeft de Commissie per product Geharmoniseerde toewijzingsregels¹¹ ontwikkeld op basis van de gemiddelde broeikasgasemissieprestaties van de top 10 % van de best presterende installaties in de EU. De benchmarks worden onafhankelijk van de toegepaste technologie, de brandstof, de omvang van de installatie, of de geografische ligging berekend.

Gezamenlijke uitvoering (JI): Samen met de mechanismen voor schone ontwikkeling is dit een van de twee op projecten gebaseerde mechanismen van het Protocol van Kyoto. Geïndustrialiseerde landen realiseren in samenwerking met andere ontwikkelde landen gezamenlijke uitvoeringsprojecten gericht op emissiereducties om verhandelbare ERU's (emissiereductie-eenheden) te genereren die onder bepaalde voorwaarden mogen worden gebruikt in het kader van de EU-ETS.

Inlevering van emissierechten: De exploitant van iedere installatie is ertoe gehouden om uiterlijk op 30 april van ieder jaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan de totale geverifieerde emissies van die installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar¹². Conform de EU-ETS kunnen exploitanten in fase 2 ook, onder bepaalde beperkingen, internationale kredieten (CER's en ERU's) inleveren die door middel van de mechanismen van het Protocol van Kyoto (CDM en JI) zijn gegenereerd. In totaal moet de exploitant voldoende EUA's, CER's en ERU's inleveren ter dekking van zijn geverifieerde emissies.

7 Artikel 3 van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32).

8 Artikel 4 van Verordening (EU) nr. 389/2013 van de Commissie.

9 Artikel 19 van Richtlijn 2003/87/EG.

10 Artikel 3 van Richtlijn 2003/87/EG.

11 Besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 130 van 17.5.2011, blz. 1).

12 Artikel 12, lid 3, van Richtlijn 2003/87/EG.

Installatie: Een installatie is een vaste technische eenheid¹³ waarin een of meer activiteiten plaatsvinden waarbij broeikasgassen worden uitgestoten alsmede andere, daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten die technisch in verband staan met de daar ten uitvoer gebrachte activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging.

Mechanismen van het Kyoto-protocol: Met het Protocol van Kyoto (zie het **tekstvak in de bijlage** voor nadere gegevens) werden drie mechanismen geïntroduceerd die kunnen worden ingezet om de emissiereductiedoelstellingen te behalen: emissiehandel, mechanismen voor schone ontwikkeling (CDM) en gemeenschappelijke uitvoering (JI). Emissiehandel biedt landen met niet-gebruikte emissie-eenheden de mogelijkheid om deze te verkopen aan landen die meer uitstoten dan het toegestane maximum. In het geval van JI en CDM gaat het om op projecten gebaseerde mechanismen waarmee kredieten worden gegenereerd die kunnen worden verhandeld ter verrekening van emissies.

Nationale administrateur: De nationale administrateur is de entiteit die verantwoordelijk is voor het beheer namens een lidstaat van een reeks gebruikersrekeningen in het EU-register die tot het rechtsgebied van een lidstaat behoren.

OTC: Met de term „over-the-counter-transacties“ (OTC) worden financiële transacties aangeduid die niet op een beurs en ook niet op een gereguleerde markt worden uitgevoerd, maar die een onderhands bedongen contract tussen twee partijen vormen.

Rekeninghouder: Een rekeninghouder¹⁴ is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die houder is van een rekening in het registersysteem.

Richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten (MiFID): De oorspronkelijke richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten (MiFID) van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 (Richtlijn 2004/39/EG) werd ingetrokken en vervangen door nieuwe, in 2014 vastgestelde regels. Dit zijn de nieuwe Richtlijn 2014/65/EU betreffende markten voor financiële instrumenten en Verordening (EU) nr. 600/2014 betreffende markten in financiële instrumenten. De nieuwe regels zullen vanaf januari 2017 van kracht zijn¹⁵.

Richtlijn en verordening betreffende marktmisbruik (MAD/MAR): De oorspronkelijke richtlijn betreffende marktmisbruik van het Europees Parlement en van de Raad van 28 januari 2003 betreffende handel met voorwetenschap en marktmanipulatie (marktmisbruik) (Richtlijn 2003/6/EG) werd ingetrokken en vervangen door nieuwe, in 2014 vastgestelde regels. Dit zijn Verordening (EU) nr. 596/2014 inzake marktmisbruik (MAR)¹⁶ en Richtlijn 2014/57/EU inzake strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik (MAD)¹⁷. De richtlijn marktmisbruik treedt in juli 2016 in werking en de lidstaten hebben twee jaar de tijd om de nieuwe richtlijn¹⁸ om te zetten in nationale wetgeving.

Secundaire markt: Een markt waar investeerders effecten of activa kopen van andere investeerders en niet van de uitgevende instantie.

13 Artikel 3 van Richtlijn 2003/87/EG.

14 Artikel 3 van Verordening (EU) nr. 389/2013 van de Commissie van 2 mei 2013 tot instelling van een EU-register overeenkomstig krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking nr. 280/2004/EG en 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nrs. 920/2010 van de Commissie en 1193/2011 (PB L 122 van 3.5.2013, blz. 1.) 15 Ibid.

16 Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (verordening marktmisbruik) en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijnen 2003/124/EG, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 1).

17 Richtlijn 2014/57/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik (richtlijn marktmisbruik) (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 179).

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

Spotmarkt: Een markt waar effecten of grondstoffen worden verhandeld voor directe levering, in tegenstelling tot een termijnmarkt.

Ton CO₂-equivalent (CO₂e): Staat voor één metrische ton kooldioxide, of voor een hoeveelheid van een ander broeikasgas met een daaraan equivalent aardopwarmingsvermogen¹⁹.

Transactie: Een transactie is een proces²⁰ in het EU-register waarbij een emissierecht of een Kyoto-eenheid wordt overgedragen van de ene rekening naar de andere.

Verleggingsregeling voor belasting over de toegevoegde waarde (btw): Door middel van deze regeling wordt de belastingplicht van de leverancier verlegd naar de ontvanger, wat betekent dat de consument, indien deze is aangewezen als belastingplichtige, in plaats van de leverancier de btw moet voldoen. Waarschijnlijk zou btw-carrouselfraude met behulp van een verleggingsstelsel onmogelijk kunnen worden gemaakt.

19 Bijlage II van Richtlijn 2003/87/EG.

20 Artikel 3 van Verordening (EU) nr. 389/2013 van de Commissie.

I De EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS), is het vlaggenschip van het EU-beleid ter bestrijding van de klimaatverandering. De EU-ETS is 's werelds grootste „cap-and-trade-regeling” voor de uitstoot van broeikasgassen (BKG). Voor de totale hoeveelheid aan emissies van de industriële sectoren met een hoge uitstoot werd een bovengrens, ofwel „cap”, ingesteld die mettertijd wordt verlaagd. De bovengrens beperkt de emissies van meer dan 11 000 energie-intensieve installaties in de hele EU en dekt ongeveer de helft van de broeikasgasemissies. Voor deze installaties worden emissierechten ontvangen, of gekocht op veilingen en daarnaast kunnen, indien nodig, ook emissierechten worden verhandeld. Elk emissierecht komt overeen met het recht om één ton kooldioxide-equivalent (CO₂e) uit te stoten. Elk jaar moeten de installaties het aantal rechten inleveren dat overeenkomt met de uitgestoten hoeveelheid kooldioxide.

II De EU-ETS wordt vaak genoemd als referentiemodel voor nieuw beleid inzake klimaatverandering en regelingen voor de handel in emissierechten in andere delen van de wereld. Deze innovatieve regeling die in 2005 werd ingevoerd en geleidelijk is verbeterd, bevindt zich nu in de derde fase, die van de tenuitvoerlegging. Op Europees niveau is de milieudoelstelling van de EU-ETS er niet alleen op gericht om de emissies terug te dringen in overeenstemming met het emissieplafond, maar ook om een financiële waarde te bepalen voor iedere ton CO₂e die niet wordt uitgestoten. De prijs wordt bepaald door de markt voor emissierechten. Dit stimuleert installaties om de meest kosteneffectieve uitstootverminderingmaatregelen toe te passen en bevordert investeringen in koolstofarme technologieën, vooral als de koolstofprijs hoog genoeg is.

III Wil de EU-ETS kunnen functioneren zoals het is bedoeld, dan is het ook noodzakelijk dat de integriteit van het systeem is gegarandeerd en dat de regeling correct wordt uitgevoerd. De Rekenkamer onderzocht of de EU-regeling voor de emissiehandel adequaat wijze is beheerd door te onderzoeken of er een passend kader is ontwikkeld voor het beschermen van de integriteit van de EU-ETS als een op de markt gebaseerd mechanisme, en door de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de regeling te onderzoeken. Wat betreft de tenuitvoerlegging heeft de Rekenkamer zich gericht op fase 2 van de EU-ETS (2008-2012) zodat daaruit lering kan worden getrokken voor de toekomstige ontwikkelingen van dit beleid.

IV

Over het geheel genomen heeft de Rekenkamer geconcludeerd dat het beheer van de EU-ETS door de Commissie en de lidstaten niet in alle opzichten adequaat was. Het werd belemmerd door zekere problemen in verband met de deugdelijkheid van het kader voor het beschermen van de integriteit ervan en door aanzienlijke tekortkomingen in de uitvoering van fase 2 van de EU-ETS.

V

Het kader voor de bescherming van de integriteit van het systeem is al aanzienlijk verbeterd, met name door emissierechten als financiële instrumenten te classificeren en zo het grootste deel van de spotmarkt voor emissierechten op te nemen onder de MiFID- en de MAD-/MAR-regelingen (MiFID: Markets in Financial Instruments Directive — de richtlijn markten voor financiële instrumenten; MAD: Market Abuse Directive — de richtlijn marktmisbruik; MAR: Market Abuse Regulation — verordening marktmisbruik). Een aantal tekortkomingen moet echter nog worden aangepakt om het kader voldoende robuust te maken, om betere regulering en beter toezicht te bieden, en om het vertrouwen van investeerders te bevorderen, waardoor de EU-ETS als milieubeleidsinstrument aan kracht wint:

- a) er bestaan resterende kwesties in verband met de regulering van en het toezicht op de emissiemarkt met betrekking tot „compliance traders”, bilaterale otc-spothandel (over-the-counter) en kleinere marktdeelnemers;
- b) op EU-niveau is er geen overzicht over de emissiemarkt en er is onvoldoende samenwerking op het gebied van regelgeving;
- c) de juridische definitie van emissierechten is niet voldoende duidelijk en er is ook een gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot de creatie en bescherming van zekerheidsrechten op emissierechten;

- d) het EU-register waarin essentiële EU-ETS-informatie wordt verwerkt, heeft een hoog risicoprofiel vanwege de aanzienlijke financiële belangen en de grote verscheidenheid van rekeninghouders. Hoewel de veiligheid van het register gedurende fase 2 van de EU-ETS aanzienlijk is verbeterd, is verdere vooruitgang nog steeds noodzakelijk. De procedures van de lidstaten voor de controle op het openen van EU-ETS-rekeningen, het toezicht op transacties en de samenwerking met de regelgevende instanties vertoonden aanzienlijke tekortkomingen en de Commissie kan uit het oogpunt van gegevensbescherming ook geen adequaat toezicht houden op transacties. Bovendien was de ontwikkeling en het beheer van het register voor de Commissie een complex project dat werd belemmerd door kwesties rond de interne coördinatie en beperkte middelen, zoals beschreven in de paragrafen 39-41.

VI

In de uitvoering van het controlekader van de EU-ETS in fase 2 door de lidstaten en de Commissie zijn ernstige tekortkomingen aangetroffen. Deze moeten gedurende fase 3 worden aangepakt om maximale zekerheid te verkrijgen dat de EU-ETS functioneert zoals het is bedoeld:

- a) de systemen voor de controle van, verslaglegging over en verificatie van emissies werden niet voldoende ten uitvoer gelegd of geharmoniseerd. De bevoegde autoriteiten hebben de werkzaamheden van de verifiers onvoldoende gecontroleerd en in beperkte mate controles ter plaatse uitgevoerd bij de installaties;
- b) er waren lacunes in de richtlijnen en het toezicht van de Commissie op de tenuitvoerlegging door de lidstaten van de EU-ETS tijdens fase 2, en de beoordeling van de nationale toewijzingsplannen (NTP's) van de lidstaten voor fase 2 was niet voldoende transparant;
- c) sommige lidstaten hebben niet alle vereiste verslagen over de werking van de EU-ETS aangeleverd en de Commissie heeft de jaarlijkse uitvoeringsverslagen die vereist zijn op grond van de EU-ETS-richtlijn niet gepubliceerd;

- d) de impact van waardevolle fora voor overleg en coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten was beperkt door de geringe participatie door de lidstaten;
 - e) de Commissie heeft een beperkte rol gespeeld bij het waarborgen van de harmonisatie van de essentiële controles op de uitvoering van de EU-ETS door de lidstaten;
 - f) de Rekenkamer kon de doeltreffendheid van de verschillende sanctieregelingen van de lidstaten niet beoordelen wegens een gebrek aan geconsolideerde informatie op lidstaat- en Europees niveau. Er bestonden verschillen tussen de praktijken van de lidstaten met betrekking tot de specifieke regels voor het inleveren van internationale projectkredieten. Deze kwesties gaan mogelijk ten koste van het gelijk speelveld voor exploitanten.
- 4. het controlekader moet op het niveau van de lidstaten beter worden toegepast om ervoor te zorgen dat er bij de uitvoering van fase 3 rekening wordt gehouden met de geïdentificeerde tekortkomingen (zie de gedetailleerde aanbevelingen 4 a) tot en met 4 f) aan de Commissie en de lidstaten, na paragraaf 94);
 - 5. gedurende fase 3 moeten er meer richtsnoeren voor, en meer informatie over de uitvoering van de EU-ETS worden verstrekt (zie de gedetailleerde aanbevelingen 5 a) tot en met 5 c) aan de Commissie en de lidstaten, na paragraaf 96);
 - 6. de tenuitvoerlegging van sancties in verband met de EU-ETS moet transparanter worden gemaakt. Op lidstaat- en EU-niveau moet actuele en accurate informatie voorhanden zijn over de tenuitvoerlegging en resultaten van sanctieprocedures en de Commissie moet beter toezicht houden op handhavingspraktijken in de gehele EU alsmede op de consequente toepassing van nationale sancties (zie de gedetailleerde aanbevelingen 6 a) tot en met 6 c) aan de Commissie en de lidstaten, na paragraaf 97).

VII

In verband met de hierboven gemaakte opmerkingen met betrekking tot het kader voor de bescherming van de integriteit van het systeem en de uitvoering daarvan doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- 1. de resterende kwesties in verband met de regulering van en het toezicht op de emissiemarkt moeten door de Commissie worden aangepakt om de integriteit van de markt verder te verbeteren (zie de gedetailleerde aanbevelingen 1 a) tot en met 1 c) aan de Commissie, na paragraaf 91);
- 2. de juridische status van emissierechten moet verder worden verduidelijkt om een bijdrage te leveren aan de stabiliteit en het vertrouwen (zie aanbeveling 2, na paragraaf 92);
- 3. bepaalde aspecten van de systemen voor de verwerking van fundamentele EU-ETS-informatie (het EU-register en bijbehorende procedures) moeten verder worden verbeterd. In het bijzonder moet de Commissie nagaan hoe doeltreffend toezicht op grensoverschrijdende transacties op EU-niveau kan worden ontwikkeld en gecoördineerd ter beperking van de risico's op misbruik en frauduleuze activiteiten, en passende maatregelen vaststellen ter verbetering van het controlekader en ter bevordering van beste praktijken bij de lidstaten op het gebied van de opening van rekeningen in de gehele EU. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat deze controles worden uitgevoerd (zie de gedetailleerde aanbevelingen 3 a) tot en met 3 e) aan de Commissie en de lidstaten, na paragraaf 93);

De EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS)

01

De EU-ETS is een fundamentele pijler van het beleid van de Europese Unie in haar strijd tegen klimaatverandering (zie voor meer achtergrondinformatie over het internationale kader voor emissiehandel **deel I van de bijlage**). Zij heeft tot doel de emissies van broeikasgassen op kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen. Het is een van de hoofdcomponenten van het klimaat- en energiepakket van de Europese Unie²¹, dat drie doelstellingen kent voor het jaar 2020 (de 20-20-20-doelstellingen):

- een reductie van de broeikasgasemissies in de EU met 20 % ten opzichte van het niveau van 1990;
- een toename van het aandeel van hernieuwbare energie in het EU-energieverbruik tot 20 %;
- een verbetering van de energie-efficiëntie in de EU van 20 %.

02

De EU-ETS (zie **tekstvak 1**) is de omvangrijkste cap-and-trade-regeling voor broeikasgasemissies ter wereld en wordt vaak genoemd als referentiemodel voor nieuw beleid in het kader van klimaatverandering en regelingen voor emissiehandel elders in de wereld. Het plafond („cap”) begrenst de emissies van meer dan 11 000 energie-intensieve installaties in de hele EU²². Sinds 2013 dekt de EU-ETS ongeveer 50 % van de broeikasgasemissies in de EU²³. Naast het beperken van de totale emissies door middel van een voldoende hoge koolstofprijs zou de EU-ETS installaties moeten stimuleren om de meest kosteneffectieve uitstootverminderingmaatregelen toe te passen, en investeringen in koolstofarme technologie moeten bevorderen²⁴.

- 21 COM(2008) 30 final van 23.1.2008 „Naar 20-20 in 2020 - Kansen van klimaatverandering voor Europa”.
- 22 Hier vallen de volgende belangrijkste sectoren onder: verbrandingsinstallaties, cement, klinker, kalk, aardolieraffinaderijen, gietijzer en staal. Sectoren die hier niet onder vallen, zijn onder meer vervoer over land, landbouw en de dienstensector.
- 23 COM(2012) 652 final van 14.11.2012 „De toestand van de Europese koolstofmarkt in 2012”.
- 24 Europese Commissie, DG Klimaat, „The EU Emissions Trading System (EU-ETS)” factsheet (De EU-regeling voor de handel in emissierechten - EU-ETS), beschikbaar op http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

Tekstvak 1

De cap-and-trade-regeling van de EU-ETS

De cap-and-trade-regeling functioneert door een bovengrens te stellen aan de totale hoeveelheid emissies van emissie-intensieve industriële sectoren. Deze bovengrens wordt metertijd verlaagd. Binnen deze grens kunnen bedrijven emissierechten naar behoefte kopen of verkopen. Elk emissierecht komt overeen met het recht om één ton kooldioxide-equivalent (CO₂e) uit te stoten. Het aantal emissierechten bepaalt de toegestane hoeveelheid emissies. De emissies zijn dus begrensd. De emissierechten worden verdeeld over de installaties en kunnen vrij worden verhandeld op de markt²⁵. Ieder jaar moeten installaties een hoeveelheid emissierechten inleveren die gelijkstaat aan de hoeveelheid CO₂e die door hen is uitgestoten. De prijs wordt bepaald door de markt.

25 COM(2010) 796 final van 21.12.2010, „Beter markttoezichtskader voor de EU-regeling voor emissiehandel”.

03

De EU-ETS werd ingesteld bij Richtlijn 2003/87/EG²⁶. Deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de nodige systemen en administratieve regelingen voor de uitvoering van de EU-ETS op nationaal niveau worden opgezet en ingevoerd. De richtlijn kent ook een reeks specifieke verantwoordelijkheden aan de Commissie toe, waarvan er veel zijn bedoeld ter waarborging van een consistente en gecoördineerde uitvoering van de EU-ETS. Aangezien de EU-ETS ook een markt heeft gecreëerd voor de handel in emissierechten, moeten de lidstaten en de Commissie voor de integriteit en stabiliteit van de EU-ETS zorgen, zodat de regeling op doeltreffende wijze kan bijdragen tot haar milieudoelstellingen.

De EU-ETS in de praktijk van 2005 tot en met 2012 (fasen 1 en 2)

04

De werking van de EU-ETS is georganiseerd in handelsperioden of -fasen: voor de eerste twee fasen (2005-2012) was de bovengrens voor emissierechten vastgesteld op nationaal niveau door middel van nationale toewijzingsplannen (NTP's) die door de lidstaten werden vastgesteld en door de Commissie werden beoordeeld.

05

De eerste fase (2005-2007) van de EU-ETS bestond uit een driejarige proefperiode ter voorbereiding van de tweede fase (2008-2012). De emissierechten werden kosteloos uitgegeven. Aangezien de meeste lidstaten nog niet beschikten over historische gegevens over de emissies van installaties die onder de EU-ETS vielen, waren de plafonds in fase 1 gebaseerd op studies en prognoses. De eerste fase had tot doel een goed functionerende markt te creëren, een prijs voor koolstof vast te stellen en de nodige infrastructuur op te bouwen voor het toezicht op, de verslaglegging over en de verificatie van de daadwerkelijke emissies. Met behulp van de tijdens de fase 1 gegenereerde gegevens werd vervolgens de informatiekloof gedicht en konden de nationale plafonds voor fase 2 worden vastgesteld.

06

De tweede fase (2008-2012)²⁷ viel samen met de eerste verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto — de vijfjarige periode gedurende welke de EU-lidstaten hun emissies moesten terugbrengen overeenkomstig de doelstellingen van het Protocol van Kyoto²⁸. Op basis van de geverifieerde emissies die waren gerapporteerd voor fase 1 werd de toegestane hoeveelheid emissierechten voor fase 2 verlaagd tot 6,5 % onder het niveau van 2005 (het eerste jaar waarin aan de EU-ETS moest worden voldaan), waarmee werd gegarandeerd dat er reële emissiereducties zouden plaatsvinden (zie **deel II van de bijlage** voor meer informatie over de ontwikkelingen van vraag en aanbod gedurende fase 2 van de EU-ETS).

- 26 Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32).
- 27 In fase 2 traden de EER/EVA-leden (Europese Economische Ruimte, Europese Vrijhandelsassociatie) IJsland, Liechtenstein en Noorwegen toe tot de EU-ETS.
- 28 De Europese Unie committeerde zichzelf tot een totale reductie van 8 % van de broeikasgasemissies in de periode 2008-2012 ten opzichte van de uitstoot in 1990 (dit is meer dan het streefcijfer dat wordt genoemd voor het totaal van de geïndustrialiseerde landen in het **tekstvak van de bijlage**). 15 lidstaten hebben dit streefcijfer onderschreven door middel van een wettelijk bindende overeenkomst, namelijk Beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegeven verplichtingen (PB L 130 van 15.5.2002, blz. 1).

De EU-ETS vanaf 2013 (fase 3)

07

Voor fase 3 (2013-2020) werd het stelsel van nationale toewijzingsplannen vervangen. Voor emissies van installaties die onder de EU-ETS vallen, wordt het plafond nu vastgesteld op EU-niveau. Voor die emissierechten die nog steeds gratis worden toegewezen, gelden geharmoniseerde toewijzingsregels op basis van ambitieuze EU-brede benchmarks voor prestaties van emissies. Net als in vorige fasen moeten installaties waaraan geen of een ontoereikend aantal gratis emissierechten werden toegewezen, ter dekking van hun uitstoot extra emissierechten kopen op de markt, of hun emissies beperken.

08

Aan het begin van fase 3 wordt meer dan 40 % van alle emissierechten geveild. Veilen wordt door de Commissie en in de economische theorie beschouwd als de meest transparante toewijzingsmethode, met toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt (**deel III van de bijlage** geeft meer achtergrondinformatie over hervorming van en toekomstperspectieven voor de EU-ETS).

Reikwijdte en aanpak van de controle

09

Om de reikwijdte en aanpak van de controle te bepalen, heeft de Rekenkamer zich gericht op de fundamentele kwesties met betrekking tot de integriteit en de uitvoering van de regeling. De controle heeft de algemene doeltreffendheid van de EU-ETS niet onderzocht. De controle had tot doel antwoord te geven op de vraag „Is de EU-regeling voor de handel in emissierechten naar behoren beheerd door de Commissie en de lidstaten?”. Hiertoe werden de volgende deelvragen gesteld:

- a) **Is er een passend kader voor het beschermen van de integriteit van de EU-ETS?** Om deze vraag te kunnen beantwoorden, onderzocht de Rekenkamer de geschiktheid van de voor de emissiehandel geldende regels voor marktregulering en -toezicht, de juridische status en de definitie van emissierechten, en het systeem van het EU-register voor het opslaan en verstrekken van EU-ETS-gegevens. Dit deel van de controle was gericht op een reeks van maatregelen op deze terreinen die sinds 2011 door de Commissie werden ontwikkeld en voorgesteld, met inbegrip van ontwikkelingen die tot en met 30 september 2014 werden doorgevoerd. De reikwijdte van de controle omvatte geen beoordeling van nationale maatregelen in het kader van de aanpak van het risico op btw-carrouselfraude²⁹.
- b) **Is de EU-ETS correct uitgevoerd?** Om deze vraag te kunnen beantwoorden, onderzocht de Rekenkamer de tenuitvoerlegging van de EU-ETS door de lidstaten en de Commissie tijdens fase 2 van de EU-ETS. Dit deel van de controle had alleen betrekking op de uitvoering van de EU-ETS voor vaste installaties³⁰.

10

De controle werd verricht bij de Commissie en tevens in de lidstaten. Bij de Commissie werd onderzocht hoe de Commissie de uitvoering van de EU-ETS door de lidstaten aanstuurde, en of zij voldeed aan haar verplichtingen in verband met het toepasselijke juridische kader. Van zeven lidstaten werd bewijsmateriaal verkregen. Deze werden geselecteerd op basis van de hoeveelheden en de soorten emissies. Er werden bezoeken gebracht aan de bevoegde instanties in vijf lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen en het Verenigd Koninkrijk). Van twee andere lidstaten werd schriftelijk bewijs verkregen (Griekenland en Spanje). In de lidstaten was de controle gericht op de toewijzing (NTP's) en inlevering van emissierechten, op systemen voor de controle van, verslaglegging over en verificatie van emissies, en op de toegepaste sancties in geval van niet-naleving. De controle had geen betrekking op de praktijk van het houden van veilingen, aangezien veiling tegen het eind van fase 2 nog slechts op zeer beperkte schaal en in een beperkt aantal lidstaten werd toegepast.

11

Bovendien werd bewijsmateriaal verkregen door middel van een gegevensgerichte controle van stukken die beschikbaar waren bij de nationale bevoegde instanties en die betrekking hadden op 150 installaties die in deze zeven lidstaten werden geselecteerd, alsook door middel van een analyse van gegevens over installaties en naleving uit het openbare EU-transactielogboek (EUTL — zie **tekstvak 2**). De geselecteerde installaties werden niet ter plaatse bezocht, omdat de Rekenkamer niet over de daarvoor benodigde toegangsrechten beschikte.

29 Zie **tekstvak 3** voor meer details met betrekking tot btw-kwesties.

30 De luchtvaart is pas sinds 2012 opgenomen in de EU-ETS.

Het kader voor de bescherming van de integriteit van de EU-ETS

12

Om voor voldoende liquiditeit te zorgen op de emissierechtenmarkt die werd gecreëerd door de EU-ETS en om een goed werkend mechanisme op te zetten dat bijdraagt tot de verwezenlijking van de milieudoelstellingen van het beleid, zou de markt veilig en aantrekkelijk³¹ moeten zijn voor zowel kopers zonder nalevingsverplichtingen („non-compliance buyers”³²) als voor exploitanten die er in het kader van de EU-ETS-richtlijn toe verplicht zijn om aan de regeling deel te nemen („compliance buyers”). Het is daarom van belang te bekijken of de integriteit van de EU-ETS voldoende is beschermd om stabiliteit te bewaren en om het vertrouwen van de beleggers in de markt te waarborgen. Een dergelijke bescherming vereist een passende marktregulering en een geschikt markttoezicht, alsook samenwerking tussen de regelgevende instanties. Daarnaast zouden de juridische status en de definitie van emissierechten duidelijk genoeg moeten zijn om bij te dragen tot stabiliteit en vertrouwen in de markt voor emissierechten.

13

Het EU-register (zie **tekstvak 2**) is een belangrijk instrument voor het beschermen van de integriteit van de EU-ETS, omdat hierin alle „fysieke transacties” met emissierechten worden geregistreerd en bijgehouden die in verband met de regeling worden gedaan, en omdat het hiermee mogelijk is om essentiële informatie te verstrekken aan de markt. Naast de milieuwaaarde van het instrument zijn de financiële belangen van de EU-ETS aanzienlijk. De waarde die wordt vertegenwoordigd door alle emissierechten en andere emissie-eenheden die in het EU-register worden bijgehouden, wordt geraamd op meer dan 10 miljard euro, afhankelijk van de prijs van deze eenheden en het tijdstip van de waardering. Voorts zou de integriteit van de EU-ETS voldoende moeten worden beschermd tegen incidenten, zoals die tussen 2008 en 2011 plaatsvonden (bijvoorbeeld diefstallen van emissierechten, systemen voor btw-fraude, en cyberdreigingen zoals „phishing”). Het is daarom van wezenlijk belang dat er doeltreffende procedures bestaan ter controle van transacties en de opening van rekeningen die voorkomen in het EU-register.

De regulering van en het toezicht op de emissiemarkt werden door de Commissie voortdurend verbeterd, maar verdere vooruitgang is nodig

14

De Commissie heeft erkend³³ dat een versterking van marktregulering en -toezicht en een verbetering van de beveiliging van het register nodig waren om een herhaling van de beveiligingsincidenten die plaatsvonden gedurende fase 2 te voorkomen (zie ook de paragrafen 12 en 13 en **tekstvak 2**). De Commissie heeft een uitgebreid pakket aan maatregelen samengesteld om deze risico's te onderwerpen (zoals hieronder wordt besproken in de paragrafen 15 en 16).

31 Zie bijvoorbeeld COM(2010) 796 final.

32 „Non-compliance buyers” (of „non-compliance traders”) zijn entiteiten die vrijwillig deelnemen aan de emissiemarkt (bijvoorbeeld handelaren, beleggers, particulieren, financiële tussenpersonen enz.), in tegenstelling tot „compliance buyers” (exploitanten die wettelijk verplicht zijn om deel te nemen aan de emissiemarkt).

33 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm, „Ensuring the integrity of the European carbon market”, FAQ, april 2014 (De integriteit van de Europese koolstofmarkt waarborgen, veelgestelde vragen): De regels [voor financiële markten] zijn er ook op gericht een veilig en doelmatig handelsklimaat te bieden ter versterking van het vertrouwen in de koolstofmarkt in het licht van een reeks ongelukkige fraudeleuze incidenten waar de markt enkele jaren geleden mee werd geconfronteerd. Zie ook COM(2010) 796 final, met name hoofdstuk 1 - Inleiding.

Het systeem van nationale registers en het EU-register

Tijdens fase 1 en het grootste deel van fase 2 beheerden de lidstaten nationale registers met rekeningen voor het deponeren en overdragen van emissierechten en internationale kredieten. Ter vereenvoudiging van het systeem en om de toekomstige koppeling van de EU-ETS aan andere internationale emissiehandelssystemen mogelijk te maken, werd in 2009 door medewetgevers besloten om de nationale registers te centraliseren in een register van de Unie dat door de Europese Commissie wordt beheerd en bijgehouden. In de periode 2008-2011 deed zich een aantal veiligheidsincidenten voor, waarbij het met name ging om btw-fraude en cyberaanvallen. De migratie van de rekeningen en gegevens vond plaats in juni 2012. Ondanks deze centralisatie van het systeem van registers blijven de lidstaten als enige verantwoordelijk voor het openen, beheren en bijwerken van rekeningen in hun nationale delen van het EU-register. De centrale administrateur van de Commissie is niet betrokken bij de uitvoering van deze activiteiten. Door middel van een systeem van EU-transactielogboeken (EUTL) worden alle transacties die zijn aangegaan in het EU-register gecontroleerd, geregistreerd en geautoriseerd, om te waarborgen dat iedere overdracht van emissierechten strookt met de regels van de EU-ETS³⁴. In een openbare versie van het EUTL zijn belangrijke gegevens uit de EU-ETS toegankelijk voor het publiek. De werking van het register (en van het vorige systeem van nationale registers) wordt geregeld in verordeningen van de Commissie³⁵.

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

35 Dit omvat met name Verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 386 van 29.12.2004, blz. 1), en Verordening (EU) nr. 920/2010 van de Commissie van 7 oktober 2010 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 270 van 14.10.2010, blz. 1.), en Verordening (EU) nr. 1193/2011 van de Commissie van 18 november 2011 tot instelling van een EU-register voor de op 1 januari 2013 beginnende handelsperiode [...] en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2216/2004 en (EU) nr. 920/2010 van de Commissie [tot instelling van een EU-register voor de op 31 december 2012 eindigende handelsperiode], en Verordening (EU) nr. 398/2013 van de Commissie tot instelling van een EU-register [voor fase 2].

15

De noodzaak tot herziening van de verordening voor de koolstofmarkt viel samen met het herzieningsproces voor het kader ter regulering van financiële markten (MiFID/MAD)³⁶. Dit bood de Commissie de gelegenheid om de regulering van de koolstofmarkt te plaatsen in het kader van de algehele regulering van de financiële markten. Volgens de effectbeoordeling³⁷ die het in oktober 2011 gepresenteerde voorstel tot wijziging van de MiFID-richtlijn vergezelde, waren de twee belangrijkste opties die de Commissie overwoog de opzet van een op maat gemaakte regeling voor de koolstofmarkt, of de classificatie van emissierechten als financiële instrumenten, om deze dan op te nemen in het kader van de MiFID/MAD-regels. De vraag welke regelgevende aanpak het meest geschikt zou zijn voor de emissie-markt, viel buiten de reikwijdte van deze controle. Emissierechtderivaten³⁸, die naar schatting van de Commissie 90 % van de koolstofmarkt vertegenwoordigen, zijn financiële instrumenten en werden daarom al gereguleerd door middel van de MiFID en MAD in de fasen 1 en 2 van de EU-ETS (2005-2012). Dit gold niet voor de secundaire handel in emissierechten op de spotmarkt. In 2011 heeft de Commissie voorgesteld de MiFID te verlengen en aan te passen om ook de secundaire handel in emissierechten op de spotmarkt daaronder te laten vallen, door emissierechten expliciet als financiële instrumenten te classificeren. Dit voorstel werd aangenomen in 2014³⁹ en zorgt er ook voor dat emissierechten binnen de reikwijdte van het MAD/MAR-kader zullen vallen. Deze nieuwe regels zullen vanaf januari 2017⁴⁰ van kracht zijn.

16

Andere belangrijke maatregelen die de Commissie nam ter verbetering van de integriteit en de beveiliging van de EU-ETS zijn onder meer:

- de mogelijkheid voor de lidstaten om een verleggingsregeling toe te passen voor de bestrijding van btw-fraude (zie **tekstvak 3**);
- aanvullende beveiligingsmaatregelen voor het EU-register ter bestrijding van mogelijke cybercriminaliteit en het hergebruik van internationale kredieten;
- opneming in de registerverordeningen van bepalingen ter bestrijding van het witwassen van geld, geënt op de Antiwitwasrichtlijn⁴¹, en
- het in de veilingverordening vastleggen van gedrags- en deelname-regels voor de primaire markt⁴².

17

Deze maatregelen betekenen een aanzienlijke verbetering van de regulering van de koolstofmarkt en er is in de afgelopen jaren inderdaad sprake van een opvallende daling van het aantal incidenten dat is gemeld. Ondanks deze inspanningen heeft de Rekenkamer echter een aantal tekortkomingen met betrekking tot de invoering van de maatregelen vastgesteld, evenals resterende kwesties waaraan aandacht moet worden besteed om het kader voldoende robuust te maken. Deze worden hierna beschreven.

- 36 De MiFID en de MAD zijn twee belangrijke pijlers van de regulering van de financiële markten. MiFID (Markets in Financial Instruments Directive — richtlijn markten voor financiële instrumenten) omvat de bepalingen voor het verrichten van beleggingsdiensten in financiële instrumenten, MAD (Market Abuse Directive — richtlijn marktmisbruik) betreft marktmisbruik.
- 37 Werkdocument van de diensten van de Commissie, effectbeoordeling bij het document „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende markten voor financiële instrumenten (herschikking) en voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende markten in financiële instrumenten van 20 oktober 2011 (SEC(2011) 1226 final).
- 38 Een derivaat is een financiële overeenkomst die is gekoppeld aan de toekomstige waarde of status van het onderliggende vermogensbestanddeel waarnaar het verwijst (bijvoorbeeld de ontwikkeling van rentevoeten of van een valutawaarde, of het mogelijke faillissement van een debiteur). (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en).
- 39 Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van Richtlijn 2002/92/EG en Richtlijn 2011/61/EU (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 349).
- 40 Vanaf juli 2016 in plaats van de verordening marktmisbruik.
- 41 Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PB L 309 van 25.11.2005, blz. 15). In 2013 heeft de Commissie voorstellen aangenomen voor de actualisering ervan, en het Europees Parlement en de Raad bereikten eind 2014 een politiek akkoord.
- 42 Verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PB L 302 van 18.11.2010, blz. 1).

De ETS-markt blijft vatbaar voor btw-fraude

In het algemeen activiteitenverslag van Europol in 2009 wordt geschat dat fraude met CO₂-emissierechten (door middel van btw-carrouselfraude) tussen juni 2008 en december 2009 ongeveer 5 miljard euro heeft gekost. De ETS-markt is bijzonder kwetsbaar voor dit soort grensoverschrijdende criminele activiteiten. In reactie op deze fraude werd een richtlijn (2010/23/EU)⁴³ vastgesteld om de lidstaten de mogelijkheid te bieden een btw-verleggingsregeling in te stellen, waarmee de btw-plicht bij een transactie wordt verlegd naar de ontvanger van de emissierechten of andere emissie-eenheden. Deze bepaling is verlengd tot december 2018 (Richtlijn 2013/43/EU)⁴⁴.

Ten tijde van de controle had bijna een derde van de lidstaten de verleggingsregeling voor emissierechten niet uitgevoerd. In de Europese Unie is het risico van btw-fraude voor EU-ETS-emissierechten dus nog niet afdoende aangepakt.

Van de vijf door de Rekenkamer bezochte lidstaten had ten tijde van de controle alleen Italië de btw-verleggingsregeling nog niet ingevoerd. Het enige handelsplatform voor emissierechten in Italië heeft in december 2010 haar activiteiten voor de emissierechtenmarkt opgeschort vanwege onregelmatigheden bij de schommelingen in het handelsverkeer. De activiteiten van de beurs werden definitief stopgezet in maart 2014. De bilaterale handel in emissierechten waarbij Italiaanse rekeningen in het EU-ETS-register zijn betrokken, is uiteraard nog steeds mogelijk. De bevoegde autoriteit en de nationale administrateur van het register gaven ten tijde van de controle aan dat zij van mening waren dat er in Italië een materieel risico op btw-carrouselfraude bestond ten gevolge van het ontbreken van de btw-verleggingsregeling.

43 Richtlijn 2010/23/EU van de Raad van 16 maart 2010 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, wat betreft een facultatieve en tijdelijke toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van bepaalde fraudegevoelige diensten (PB L 72 van 20.3.2010, blz. 1)

44 Richtlijn 2013/43/EU van de Raad van 22 juli 2013 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft een facultatieve en tijdelijke toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van bepaalde fraudegevoelige goederen en diensten (PB L 201 van 26.7.2013, blz. 4).

Hoewel emissierechten werden gekwalificeerd als financiële instrumenten, zijn bij de controle een aantal resterende kwesties vastgesteld in verband met de regulering van en het toezicht op de markt voor emissierechten

18

De Rekenkamer onderzocht op welke wijze er in het voorstel van de Commissie voor een herschikking van de MiFID uit 2011 rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van emissiehandel. Een van deze kenmerken is de aanwezigheid van compliance traders op de EU-ETS-emissiemarkt (waar zij zowel spot-emissierechten als derivaten verhandelen). Deze markt is nu grotendeels een financiële markt, maar wordt gekenmerkt door deelname van compliance traders, waarmee zorgvuldig rekening moet worden gehouden wanneer verordeningen worden herzien. In het herschikkingsvoorstel van de Commissie worden EU-ETS-compliance traders vrijgesteld van de verplichting een MiFID-vergunning te verkrijgen⁴⁵. De Rekenkamer heeft met betrekking tot de toepassing van de MiFID op de emissiemarkt een aantal aspecten geïdentificeerd die problemen opleveren in verband met de regulering van de markt en het toezicht daarop, en die niet voldoende zijn bestudeerd. Deze worden in de volgende paragrafen uiteengezet.

19

Compliance traders worden, net als andere entiteiten die emissierechten verhandelen⁴⁶, in het herziene MiFID-kader vrijgesteld van de verplichting tot een MiFID-vergunning. Vooral grote compliance traders, die vaak over omvangrijke gespecialiseerde tradingafdelingen beschikken, zullen worden vrijgesteld indien zij voor eigen rekening handelen⁴⁷ voor de EU-ETS. Kleine entiteiten die op vrijwillige basis voor eigen rekening emissierechten verhandelen op de spotmarkt mogen ook zonder MiFID-vergunning⁴⁸ opereren. De Rekenkamer is van oordeel dat er sprake is van een risico voor de integriteit van de markt indien dergelijke entiteiten misbruik maken van de door de MiFID-richtlijn ingevoerde vrijstelling door handelsactiviteiten te ontplooiën die niet onder deze vrijstelling vallen. Bovendien heeft de Rekenkamer vastgesteld dat het risico bestaat dat de MiFID-vrijstelling voor entiteiten met nalevingsverplichtingen (compliance trading) wordt misbruikt door partijen die proberen installaties te verwerven, met het doel emissierechten op de spotmarkt te kopen en verkopen zonder MiFID-vergunning. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de Commissie de invloed van compliance traders op de emissiemarkt niet voldoende heeft onderzocht om aan te kunnen tonen dat de eventuele risico's van het vrijstellen van groepen van marktdeelnemers niet significant waren.

- 45 Om beleggingsdiensten te mogen verlenen, moet de beleggingsonderneming een vergunning van de nationale toezichthouder verkrijgen.
- 46 Bijvoorbeeld artikel 2, lid 1, onder j) en i), van Richtlijn 2014/65/EU, betreffende personen die voor eigen rekening handelen in emissierechten of derivaten daarvan.
- 47 En indien zij voldoen aan de voorschriften in artikel 2, lid 1, onder e), van Richtlijn 2014/65/EU.
- 48 Een deskundigenverslag in opdracht van de Commissie uit 2012 over delen van de MiFID-effectbeoordeling met betrekking tot de emissiemarkt wees ook op de mogelijke gevolgen van denkbare MiFID-vrijstellingen voor kleinere marktdeelnemers, die ook betrokken kunnen zijn bij fraude en vermeende diefstal van emissierechten, en die geen MiFID-vergunning nodig zullen hebben, zelfs indien de emissierechten zouden worden geclassificeerd als financiële instrumenten.

Opmerkingen

20

Puur bilaterale otc-transacties die niet worden uitgevoerd via de door de MiFID gereguleerde handelsplatformen, inclusief de handel in emissierechten, zullen bovendien buiten de herziene MiFID-richtlijn blijven vallen. Voor de „fysieke” levering van emissierechten die bilateraal worden verhandeld tussen twee partijen is het noodzakelijk dat beide partijen een rekening in het EU-register van de EU-ETS hebben. Zoals hieronder wordt besproken in de paragrafen 37 en 38, wordt echter geen toezicht gehouden op deze „fysieke” transacties in het EU-register. Dit betekent dat er sprake kan zijn van actoren die actief zijn in delen van de markt waarop de toezichthouders en bevoegde autoriteiten slechts beperkt zicht hebben. Daarom zal de classificatie van emissierechten als financiële instrumenten in verband met de MiFID deze lacune in de regelgeving niet dichten. De niet-gereguleerde bilaterale handel op de spotmarkt, met betrekking tot derivatenhandel, maakt volgens de Commissie echter een klein deel van de secundaire markt voor emissierechten uit (1 %).

21

De Commissie heeft ook een vrijstelling voorgesteld⁴⁹ die moet worden onderworpen aan een drempelwaarde, waarbij kleinere marktdeelnemers vrijstelling krijgen van de in de herziene regels omtrent marktmisbruik (MAD/MAR) vastgelegde verplichting om voorwetenschap openbaar te maken. Tijdens de controle is geen bewijs gevonden waaruit blijkt dat de Commissie de identiteit en het gedrag van dergelijke deelnemers en de informatie waarover zij beschikken, of hun potentiële cumulatieve effect op de emissiemarkt voldoende heeft geanalyseerd. Het belang van deze kwestie is afhankelijk van de wijze waarop „kleinere” deelnemers worden gedefinieerd, wat op het moment van de controle nog niet was vastgesteld.

Zorgen over bepaalde aspecten van de geschiktheid van het toezichtkader voor de markt voor emissierechten

22

Zoals voor elk marktmechanisme is een passend toezicht noodzakelijk om de integriteit de EU-ETS te beschermen (zie ook paragraaf 12). In dit verband zou de Commissie overleg moeten voeren met de nationale financiële toezichthouders inzake de werking van de emissiemarkt, en een samenwerking moeten overwegen op het gebied van regelgeving voor de emissiemarkt. Het is ook belangrijk dat er een systeem van permanente en doeltreffende samenwerking inzake de werking van de koolstofmarkt wordt opgezet binnen de Europese Commissie, hoofdzakelijk tussen de diensten die verantwoordelijk zijn voor de EU-ETS en de regulering van de financiële markten, namelijk DG Klimaat⁵⁰ en het DG Interne Markt en Diensten⁵¹.

- 49 Werkdocument van de diensten van de Commissie, Effectbeoordeling bij het document „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende handel met voorwetenschap en marktmanipulatie (marktmisbruik)” en het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende strafrechtelijke sancties voor handel met voorwetenschap en marktmanipulatie van 20.10.2011, SEC(2011) 1217 final.
- 50 Directoraat-generaal dat bij de Commissie verantwoordelijk is voor klimaatactie.
- 51 Directoraat-generaal dat bij de Commissie verantwoordelijk is voor de interne markt en diensten. DG Interne Markt en Diensten heet vanaf 2015 DG Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarktenunie.

23

Ondanks de grensoverschrijdende aard ervan en geuite zorgen over fraude en andere criminele activiteiten (zie ook de paragrafen 13, 14 en **tekstvak 2**) heeft de Rekenkamer vastgesteld dat er op EU-niveau geen toezicht op de emissie-markt is ingesteld. Nationale financiële toezichthouders kunnen bij hun nationale administrateurs of de centrale administrateur informatie opvragen uit het register van de Unie over transacties met emissierechten via niet-openbare procedures die in de registerverordening werden bepaald. De Rekenkamer constateerde ten tijde van de controle echter dat dergelijke praktijken zelden werden gevolgd op lidstaatniveau. Bovendien wordt in het EU-register geen prijsinformatie of financiële informatie opgeslagen met betrekking tot transacties. Ten gevolge daarvan kunnen de nationale toezichthouders zich geen volledig beeld vormen van grensoverschrijdende transacties die zij als verdacht beschouwen en daarnaast beschikken zij over minder informatie met betrekking tot transacties die mogelijk verdacht zijn. De Commissie heeft op dit gebied geen toezichthoudende bevoegdheden (zie ook de paragrafen 37 en 38). Dit vergroot het belang van samenwerking tussen nationale toezichthouders om ervoor te zorgen dat op de handel in emissierechten voldoende toezicht wordt gehouden en dat de mogelijkheden voor misbruik tot een minimum worden beperkt.

24

De Rekenkamer vindt dat het ontbreekt aan geïntegreerde procedures tussen nationale regelgevende instanties om het specifieke toezicht op de emissie-markt op EU-niveau te organiseren, en dat het kader voor toezicht op de emissie-markt dat zal gelden zodra de herziene MiFID en MAR van kracht zijn, zorgwekkend blijft⁵². Binnen de Commissie zelf is de samenwerking tussen DG Klimaat en DG Interne Markt en Diensten op een informele wijze en ad-hoc georganiseerd, wat niet voldoende bevorderlijk is voor een gecoördineerde aanpak van toezicht op de emissie-markt. De bestaande formele procedures voor het overleg tussen de diensten en het opstellen van wetgevingsvoorstellen zijn niet ontworpen voor de coördinatie van de regulering van en het toezicht op de emissie-markt.

Vraagstukken met betrekking tot de definitie van emissierechten

25

Voor een goede werking heeft de emissie-markt voldoende liquiditeit nodig (zie ook paragraaf 12). Wat dit betreft zou de werking van de emissie-markt kunnen worden verbeterd als er meer zekerheid zou bestaan over de EU-brede definitie van emissierechten, en als emissierechten commercieel aantrekkelijker zouden zijn voor zelfstandige handelaren, bijvoorbeeld doordat de mogelijkheid wordt ondersteund om veilige en afdwingbare zekerheidsrechten te creëren en te beschermen⁵³.

52 In een verslag van een expert in opdracht van de Commissie worden ook potentiële resterende hiaten vastgesteld in het kader voor toezicht op de emissierechten, zelfs nadat de herziene verordeningen voor de financiële markten zijn vastgesteld. Veel verschillende actoren zullen een deel van de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de koolstofmarkt dragen. Dit doet zorgen rijzen over resterende hiaten, die mogelijk verdere aanpassingen van de verordeningen vergen, mocht de marktwerking worden verstoord.

53 Zekerheidsrechten zijn wettelijke rechten van derden zoals hypotheeken of andere wettelijke beperkte rechten.

Opmerkingen

26

In de EU-ETS-richtlijn wordt de juridische status van emissierechten niet gedefinieerd. De omschrijving van emissierechten in de EU-registerverordening⁵⁴ als fungibele, gedematerialiseerde instrumenten die op de markt kunnen worden verhandeld, verklaart slechts ten dele hoe de emissierechten kunnen worden gebruikt. Door bovendien emissierechten als financiële instrumenten aan te merken, wordt alleen verduidelijkt hoe deze moeten worden behandeld in het kader van de wetgeving inzake financiële diensten. Het blijft onduidelijk welke rechten de houders van emissierechten hebben. De gecontroleerde lidstaten hanteren verschillende benaderingen van de rechtsvorm en de aard van de emissierechten. In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn de kenmerken van de emissierechten vergelijkbaar met de juridische eigenschappen van onroerend goed, of ze zijn daaraan gelijkgesteld. De meeste gecontroleerde lidstaten kennen echter geen juridische definitie van emissierechten.

27

Het gebrek aan rechtszekerheid op EU-niveau en in de lidstaten, en de verschillen in de gehanteerde benadering betekenen dat juridische problemen van geval tot geval worden bekeken. Hierdoor neemt het risico op verschillen in de wettelijke definities en in de wijze van behandeling verder toe, niet alleen tussen de lidstaten (waarvan de meeste de definitie van emissierechten nog moeten vastleggen in hun nationale rechtsstelsels), maar ook binnen de nationale wetgeving van één enkele lidstaat. Deze kwestie van het ontbreken van een EU-brede juridische definitie van emissierechten is reeds in verschillende deskundigenverslagen⁵⁵ in opdracht van de Commissie aan de orde gesteld. De Commissie heeft echter geen enkele actie ondernomen om deze kwestie aan te pakken. De Rekenkamer is van mening dat meer duidelijkheid over de juridische definitie van emissierechten een gunstig effect kan hebben op de marktwerking.

28

Bovendien is momenteel niet duidelijk op te maken, vanuit een juridisch en een praktisch oogpunt, of emissierechten kunnen worden gebruikt als onderpand voor zekerheidsrechten, zoals het geval is met traditionele financiële instrumenten met handelswaarde. Er bestaat geen uitdrukkelijke bepaling voor de registratie van zekerheidsrechten op emissierechten. De EU-registerverordening biedt als praktische oplossing voor de registratie van intenties met betrekking tot emissierechten de benoeming van „toegevoegde gemachtigde vertegenwoordigers”⁵⁶ die toestemming moeten verlenen om transacties met betrekking tot deze emissierechten uit te voeren. Door uitdrukkelijk op EU-niveau te bepalen dat emissierechten als onderpand kunnen dienen voor zekerheidsrechten en door een registratiemechanisme voor dergelijke intenties in te stellen, zou de handelswaarde van emissierechten voor marktdeelnemers kunnen toenemen.

54 Artikel 40, lid 1, van Verordening (EU) nr. 389/2013 van de Commissie.

55 De Rekenkamer verkreeg twee deskundigenverslagen in opdracht van de Commissie: één over de onderdelen van de MiFID-effectbeoordeling die betrekking hebben op de emissiemarkt (2012) en één over de wisselwerking tussen het EU-ETS-register en de posttransactionele infrastructuur (2013); in beide verslagen worden soortgelijke risico's genoemd als door de Rekenkamer zijn geïdentificeerd.

56 Artikel 21, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1193/2011 van de Commissie en artikel 23, lid 3, van Verordening (EU) nr. 389/2013 van de Commissie.

Opmerkingen

Zekere tekortkomingen in de systemen met betrekking tot het EU-register voor het verwerken van essentiële EU-ETS-informatie

29

Het EU-register is het elektronische systeem voor de registratie van emissierechten en de eigendomsgegevens daarvan en voor het verwerken van essentiële EU-ETS-informatie over installaties en handelsentiteiten (zie ook paragraaf 13 en **tekstvak 2**). De regels voor de procedures met betrekking tot het openen van rekeningen zijn opgenomen in de registerverordening⁵⁷ en worden ten uitvoer gelegd door de nationale administrateurs. De procedures met betrekking tot het openen van rekeningen door zelfstandige handelaren (bijvoorbeeld voor handels- of investeringsdoeleinden) zijn van bijzonder belang, aangezien deze bepalen onder welke omstandigheden andere entiteiten dan compliance traders een rekening mogen openen voor het verhandelen van emissierechten. Daarnaast kunnen handelaren, zodra zij toegang hebben tot een rekening, grensoverschrijdende transacties initiëren.

30

Het EU-register heeft een hoog risico-profiel en de werking ervan zou daarom de identificatie en gerichte tracerings van transacties moeten omvatten, alsook de controles en identificatie van rekeninghouders en saldi. Ter ondersteuning van de marktintegriteit dienen strikte procedures voor het openen van rekeningen door alle lidstaten op consistente wijze te worden toegepast en moet een grensoverschrijdende controle van mogelijk

verdachte transacties plaatsvinden om frauduleuze of criminele activiteiten te ontmoedigen en op te sporen. In de registerverordening zijn bepalingen opgenomen ter bestrijding van het witwassen van geld en tegen de financiering van terrorisme, waarin wordt gespecificeerd op welke wijze de nationale administrateurs op deze terreinen dienen samen te werken met de desbetreffende bevoegde instanties, met name de financiële-inlichtingeneenheden en wetshandhavinginstanties. Gelet op de grote financiële belangen en veiligheidsrisico's zijn goede bestuursstructuren een vereiste voor de succesvolle werking van het register, met een passende scheiding van IT- en zakelijke functies in de interne organisatie van de Commissie en toereikende beschikbare middelen.

31

Bij de ontwikkeling van de veiligheidsarchitectuur van het register van de Unie werd tevens rekening gehouden met eerdere incidenten (zie paragraaf 13). De Rekenkamer constateerde dat de registratiesystemen en -processen met-tertijd weliswaar verbeterden, maar dat bepaalde tekortkomingen nog steeds voorkomen, zoals in hierna uiteen wordt gezet.

57 Verordening (EU) nr. 920/2010 van de Commissie.

Opmerkingen

Procedures voor het openen van rekeningen niet robuust genoeg

32

Naar aanleiding van een reeks ernstige incidenten tussen 2008 en 2011 die de beveiliging van het registersysteem hadden aangetast (zie paragraaf 13 en **tekstvak 2**) werd de beveiliging van de EU-ETS in 2011 verder aangescherpt. De regels voor het openen van rekeningen en voor het toelaten van gemachtigden (de KYC-controles⁵⁸) werden aanzienlijk uitgebreid. In de registerverordening zijn de regels vastgesteld voor het openen van een persoonstegoedrekening in het EU-register en worden de gronden gegeven waarop de nationale administrateurs kunnen weigeren om een rekening te openen voor vrijwillige deelnemers, met name wanneer de persoon die de opening van de rekening aanvraagt voorwerp van onderzoek is vanwege betrokkenheid bij fraude met emissierechten of Kyoto-eenheden, het witwassen van geld, de financiering van terrorisme of andere ernstige strafbare feiten waarvoor de rekening als instrument kan dienen. Verder werd de lidstaten de mogelijkheid geboden om meer gedetailleerde, nationale regels vast te leggen op grond waarvan het openen van een rekening in het register kan worden geweigerd. De lidstaten zijn ook verplicht om de informatie over de weigering om rekeningen te openen met elkaar te delen.

33

Hoewel de centralisatie van het registersysteem werd ingevoerd in juni 2012, toen de nationale registers naar het nieuwe, door de Commissie beheerde EU-register werden overgebracht, zijn de lidstaten en hun nationale administrateurs nog steeds als enige verantwoordelijk voor het beheer van de rekeningen (en de toegang van natuurlijke en rechtspersonen tot emissiehandelsrekeningen). Zoals ook het geval was vóór de centralisatie van de nationale registers, hebben de nationale administrateurs

geen toegang tot gegevens uit de delen van het register van andere lidstaten.

34

De Rekenkamer constateerde dat er tussen de lidstaten veel verschillen in processen, interne organisatie en administratieve capaciteit zijn op het gebied van de KYC-controles en risicoprofiling, waarbij Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk voorbeelden zijn van lidstaten die verder gaan dan de minimumvereisten op dit gebied. Deze lidstaten hebben aangetoond over uitvoerige procedures te beschikken voor risicoanalyses en gedetailleerde achtergrondcontroles.

35

Hoewel het kader voor het openen van rekeningen sinds 2011 is verstevigd, heeft de Rekenkamer echter geconstateerd dat de volgende tekortkomingen in de meeste bezochte lidstaten nog steeds bestaan:

- bepaalde verzoeken voor het openen van rekeningen werden niet geweigerd⁵⁹, zelfs wanneer dit gerechtvaardigd zou zijn op basis van de criteria die in de registerverordening zijn vastgesteld om de opening van een rekening te weigeren (zie paragraaf 32);
- informatie over verdachte verzoeken voor het openen van rekeningen werd niet op doeltreffende wijze gedeeld tussen de nationale administrateurs en de Commissie (zo bestaat er bij gebrek aan een rechtsgrondslag geen permanente, voor de hele EU geldende lijst van geweigerde verzoeken: deze gegevens worden alleen op tijdelijke basis gedeeld en verzoeken die niet formeel werden geweigerd maar wel werden geschorst op grond van verdenkingen van de nationale administrateur, werden niet met andere lidstaten gedeeld als geweigerde verzoeken);

58 „Know your customer” (KYC — ken uw klant) is de procedure die door financiële instellingen of andere entiteiten wordt gebruikt om een klantenonderzoek te verrichten (voor een klantenonderzoek worden controles uitgevoerd ter verificatie van de identiteit van klanten of de identiteit van de uiteindelijk gerechtigde, om inzicht te krijgen in de aard van de zakelijke relatie en om te waarborgen dat zij doorlopend wordt gecontroleerd). Dit is nodig om te voldoen aan de regelgeving inzake zorgvuldigheidseisen en financiële wetgeving, zoals wetgeving inzake het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (CFT) (http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 De Rekenkamer werd gedurende de controle slechts in kennis gesteld van drie van deze gevallen in Duitsland (één) en Frankrijk (twee), waarvan er twee betrekking hadden op fase 3.

Opmerkingen

- de meeste van de bezochte lidstaten hebben niet van de mogelijkheid gebruik gemaakt om nationale regels voor de opening van rekeningen op te stellen;
- interne procedures voor de opening van rekeningen om te verifiëren dat alle voor dergelijke verzoeken vereiste informatie over potentiële rekeninghouders is verzameld, waren in vele gevallen niet naar behoren gedocumenteerd of niet onderworpen aan het four-eye-principe (bijvoorbeeld in Duitsland, Italië, Polen);
- formele betrekkingen tussen de bevoegde autoriteiten en nationale administrateurs en de nationale financiële-inlichtingeneenheden en wetshandhavingsinstanties bevonden zich nog in een ontwikkelingsstadium en waren ten tijde van de controle nog niet operationeel (met name Italië en Polen).

36

Procedures voor de opening van rekeningen zijn bepalend voor de toegang tot het systeem die wordt verleend na een beoordeling van de integriteit van de marktdeelnemers. Personen met criminele bedoelingen kunnen zich richten op landen met minder strenge controles voor het openen van rekeningen. Met betrekking tot deze procedures geeft de registerverordening de Commissie (in haar rol als centrale administrateur) echter niet de bevoegdheid om een gecoördineerde uitvoering van de systemen van de lidstaten af te dwingen.

Onvoldoende toezicht op en controle van transacties op EU-niveau

37

Eerdere strafbare feiten (zie paragraaf 13 en **tekstvak 2**) met betrekking tot de EU-ETS hebben de lidstaten en enkele individuele deelnemers ernstige financiële schade toegebracht en vormen een significant risico voor de reputatie van de EU-ETS en van de Europese Commissie. Dit komt ook tot uitdrukking in het voorbehoud dat DG Klimaat herhaaldelijk heeft gemaakt in zijn jaarlijkse activiteitenverslagen over 2012 en 2013 die werden gepubliceerd na de centralisatie van het register in 2012 (zie ook paragraaf 41). Zelfs indien de Commissie het EU-register op centraal niveau beheert, beschikt ze niet over de rechtsgrondslag voor de supervisie over en het toezicht op transacties. Er is geen toezicht op EU-niveau waarbij wordt gelet op mogelijk verdachte transacties in het EU-register (zie ook paragraaf 23). Deze situatie kan de integriteit van de EU-ETS ondermijnen.

Opmerkingen

38

De registeradministrateurs van de lidstaten dienen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van het witwassen van geld (financiële inlichtingendiensten) in kennis te stellen van vermoedens van witwaspraktijken of criminele activiteiten. Sinds het EU-register in 2012 werd gecentraliseerd op het niveau van de Commissie, hebben de lidstaten geen rechtstreekse toegang meer tot hun nationale registerdatabanken. Het is voor de lidstaten lastig om gegevens inzake grensoverschrijdende transacties te analyseren. Sommige lidstaten⁶⁰ werken samen op ad-hocbasis en ontwikkelen gemeenschappelijke instrumenten buiten het registersysteem om. Hoewel de Commissie de gecentraliseerde databank beheert, kan zij de gegevens die zij tot haar beschikking heeft niet ten volle benutten vanwege kwesties op het gebied van gegevensbescherming en vertrouwelijkheid. De Rekenkamer is van oordeel dat in deze situatie, waarin de lidstaten en de Commissie worden geconfronteerd met beperkingen op het gebied van de techniek en gegevensbescherming, het risico op misbruik zoals dat reeds heeft plaatsgevonden niet afdoende kan worden aangepakt.

Beheer en ontwikkeling van het EU-register bemoeilijkt door kwesties op het gebied van interne coördinatie en beperkte middelen

39

Zoals aangegeven in paragraaf 30, vereist een doeltreffende uitvoering van het register een zorgvuldige beoordeling van de doelstellingen en prioriteiten en een adequate toewijzing van middelen. Bovendien moeten er passende regelingen worden getroffen voor de scheiding van functies tussen IT- en zakelijke functies binnen de verantwoordelijke dienst van de Commissie.

40

Tijdens fase 2 van de EU-ETS heeft de Rekenkamer opgemerkt dat de Commissie actief betrokken is geweest bij vele belangrijke activiteiten (zie paragraaf 16) die waren gericht op het verhogen van de looptijd en de geloofwaardigheid van de EU-ETS.

41

De Rekenkamer is echter van mening dat het beheer en de ontwikkeling van het register onvoldoende werden gefaciliteerd door de organisatorische structuur van de diensten van de Commissie en de middelen die daar beschikbaar waren. De Rekenkamer constateerde dat verantwoordelijkheden op het gebied van IT en bedrijfsvoering niet adequaat waren gedefinieerd en gescheiden tussen de diensten van DG Klimaat die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de EU-ETS. De beschrijvingen van de functies binnen het registerteam van DG Klimaat waren algemeen van aard en vertoonden overlapping. De dienst Interne Audit van de Commissie heeft reeds controleaanbevelingen gedaan op dit terrein⁶¹. Hoewel er een actieplan met betrekking tot deze aanbevelingen werd uitgevoerd ten tijde van de controle, is verdere vooruitgang noodzakelijk om de doeltreffendheid van het beheer en de ontwikkeling van het register te verbeteren. In dit verband wijst de Rekenkamer ook op de punten van voorbehoud die DG Klimaat heeft gemaakt in zijn jaarlijkse activiteitenverslagen over 2012 en 2013 met betrekking tot veiligheidsdreigingen voor het register⁶².

- 60 Volgens de Commissie ging het ten tijde van de controle om ongeveer tien lidstaten.
- 61 De bevindingen van de Rekenkamer worden ondersteund door een intern verslag van de Commissie. Zie voor meer informatie het jaarlijks activiteitenverslag 2013 van DG Klimaat, hoofdstuk 2.3: Beoordeling van de controleresultaten en follow-up van de controleaanbevelingen.
- 62 Jaarlijks activiteitenverslag (JAV) 2013 van DG Klimaat, samenvatting: Het voorbehoud dat in de JAV's 2010, 2011 en 2012 werd gemaakt in verband met mogelijke reputatieschade vanwege resterende ernstige tekortkomingen wat betreft de beveiliging die zijn vastgesteld in het EU-register van de EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS), is herhaald in het JAV 2013. Er kan geen redelijke zekerheid worden geboden dat de bestaande beveiligingsmaatregelen een toekomstige aanval met succes kunnen verhinderen. Opheffing van het voorbehoud is afhankelijk van deze veiligheidsgarantie.

De tenuitvoerlegging van de EU-ETS

42

De tenuitvoerlegging van de EU-ETS ging van start in 2005, maar feitelijk liep de eerste verbintenisperiode in het kader van het Protocol van Kyoto van 2008 tot 2012 (EU-ETS fase 2). De tenuitvoerlegging van de EU-ETS door de lidstaten zou de toewijzing van emissierechten aan installaties moeten omvatten, alsook de uitvoering van de NTP's en de toepasselijke regels door de lidstaten, en procedures voor het toezicht op, de verslaglegging over en de verificatie van emissies, met inbegrip van, waar van toepassing, de accreditatie of erkenning van verificateurs.

43

De jaarlijkse nalevingscyclus van de EU-ETS in de lidstaten tijdens fase 2 wordt beschreven in **tekstvak 4**. In het kader daarvan vormt de goedkeuring van de monitoringplannen een essentiële controle, aangezien de juistheid van de in deze plannen opgenomen gegevens en parameters van groot belang is voor een betrouwbare verslaglegging over emissies. In de EU-ETS-richtlijn en de door de Commissie voor fase 2 vastgestelde monitoring- en rapportagerichtsnoeren (MRG)⁶³ werd een beschrijving gegeven van de inhoud van emissievergunningen, monitoringplannen, emissieverslagen en, tot op zekere hoogte, verificatieverslagen, voorzien van de termijnen waarbinnen zij moeten worden aangeleverd. Er werd niet bepaald welke controles de bevoegde autoriteiten daarop moeten toepassen. Voor fase 3 werd het controlekader herzien en bijkomende verantwoordelijkheden voor verificatie en voor accreditatie van verificateurs werden ingevoerd⁶⁴.

44

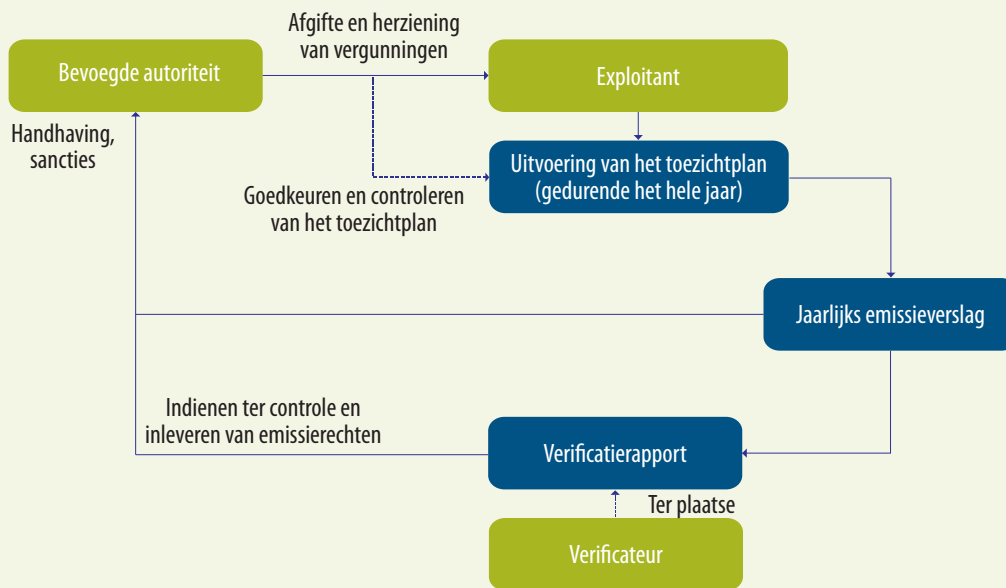
De richtlijn bepaalde de rol van de Europese Commissie, die bestaat uit het beoordelen van de NTP's, het geven van richtsnoeren aan de lidstaten, het coördineren van een uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten en, tot op zekere hoogte, het toezicht houden op de uitvoering door de lidstaten.

45

Om ervoor te zorgen dat de inlevering van emissierechten op de juiste wijze geschiedt, moet een doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sanctieregeling worden ingesteld. De richtlijn voorzagt in een boete van „100 euro” per ton CO₂e in gevallen waarin de exploitant niet voldoende emissierechten inleverde ter dekking van zijn emissie gedurende het jaar⁶⁵. De lidstaten dienden ook nationale strafbepalingen vast te stellen voor andere vormen van inbreuken op de EU-ETS-regels.

- 63 Op 18 juli 2007 werd door de Commissie vastgesteld haar Beschikking 2007/589/EG tot vaststelling van richtsnoeren voor de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig de EU-ETS-richtlijn, van toepassing en geactualiseerd tijdens fase 2 (2008-2012) (PB L 229 van 31.8.2007, blz. 1).
- 64 Verordening (EU) nr. 600/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de verificatie van broeikasgasemissie- en tonkilometerverslagen en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad Voor de EER relevante tekst (PB L 181 van 12.7.2012, blz. 1).
- 65 Artikel 16 van Richtlijn 2003/87/EG.

Algemeen overzicht van de nalevingscyclus van de EU-ETS in fase 2



Bevoegde autoriteit: Lidstaten wijzen een bevoegde autoriteit of bevoegde autoriteiten aan voor de uitvoering van de bepalingen in de EU-ETS-richtlijn.

Vergunningen en monitoringplan: In overeenstemming met de EU-ETS-richtlijn en de door de Commissie voor fase 2 uitgebrachte monitoring- en rapportagerichtsnoeren (MRG) stelt de bevoegde autoriteit de broeikasgas-emissievergunningen voor de installaties van een exploitant vast, waarin een monitoringplan is opgenomen met een beschrijving van de technische details van de installatie en de wijze waarop toezicht zal worden gehouden op emissies (namelijk met behulp van berekeningen en/of metingen), en hoe daar verslag van zal worden gedaan.

Jaarlijks emissieverslag en verificatieverslag: Op basis van het gedurende het jaar uitgevoerde toezicht, stellen exploitanten een jaarlijks emissieverslag op dat in opdracht van hen wordt geverifieerd door een onafhankelijke verificateur. De verificateur controleert het jaarlijkse emissieverslag en brengt een verificatieverslag uit, met inbegrip van een verificatieadvies. Deze documenten worden vóór 31 maart van het volgende jaar naar de bevoegde autoriteit gestuurd. De verificateur stelt ook een meer gedetailleerd, intern verificatieverslag op dat aan de exploitant en/of de bevoegde autoriteit kan worden toegezonden.

Inlevering van emissierechten: Op basis van de cijfers uit het geverifieerde jaarlijkse emissieverslag wordt de juiste hoeveelheid emissierechten uiterlijk 30 april van ieder jaar afgeschreven van de rekening van de exploitant in het register.

Bron: Analyse van de ERK op basis van het wettelijk kader en de richtsnoeren voor toezicht en verslaglegging.

Systemen van de lidstaten voor de registratie van en de verslaglegging over emissies in fase 2 van de EU-ETS waren niet voldoende ontwikkeld

- o door de bevoegde autoriteiten verrichte inspecties van installaties;
- o verslaglegging over de tenuitvoerlegging van de EU-ETS.

46

De systemen van de lidstaten voor de registratie van en de verslaglegging over emissies bestonden uit:

- o procedures ter waarborging van een correct toezicht op de emissies van installaties;
- o procedures ter waarborging van een correcte verificatie van de emissieverslagen van installaties;
- o procedures ter waarborging van de kwaliteit van de werkzaamheden van de verificateurs;

47

Aangezien de EU-ETS is opgezet bij een richtlijn in het kader van de titel Milieu van het Verdrag, blijft dit beleidsterrein in de eerste plaats een bevoegdheid van de lidstaten. Zij kunnen de regeling dan ook op verschillende wijzen uitvoeren, zoals wordt geïllustreerd in **tekstvak 5**.

Tekstvak 5

Uiteenlopende uitvoeringsmodellen in de lidstaten

In Griekenland wordt de EU-ETS op centraal niveau uitgevoerd. De bevoegde autoriteit voor de EU-ETS is het kantoor voor emissiehandel van directoraat-generaal Milieu, dat onderdeel is van het ministerie van Milieu, Energie en Klimaatverandering. Het is verantwoordelijk voor de meeste elementen van de jaarlijkse nalevingscyclus en geeft de emissievergunningen af, keurt de monitoringplannen goed, verzamelt de geverifieerde jaarlijkse emissieverslagen en geeft de geverifieerde emissiecijfers door aan de nationale registeradministrateur. Het is daarnaast verantwoordelijk voor het vaststellen van boetes en sancties.

Italië hanteert ook een gecentraliseerde aanpak. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EU-ETS ligt bij een comité dat wordt ondersteund door een technisch secretariaat van het ministerie van Milieu in Rome. Tijdens fase 2 was de Commissie verantwoordelijk voor de goedkeuring van EU-ETS-vergunningen, monitoringplannen, de verslagleggingscyclus en voor het erkennen van verificateurs.

Spanje werkt met een sterk gedecentraliseerde uitvoering van de EU-ETS, waarbij de bevoegde autoriteiten van de autonome regio's vergunningen en monitoringplannen goedkeuren en daarnaast toezicht houden op de verslagleggingscyclus. De centrale bevoegde autoriteit van het ministerie van Milieu is verantwoordelijk voor de algemene coördinatie van de uitvoering van de EU-ETS in Spanje en vergemakkelijkt de harmonisatie ervan door richtsnoeren uit te brengen en door de oprichting van een speciaal coördinatiecomité.

In Duitsland, Frankrijk en Polen waren veelal regionale en/of lokale overheden betrokken bij de afgifte van emissievergunningen en de goedkeuring en controle van monitoringplannen, terwijl de nationale bevoegde autoriteit over het algemeen een leidende rol vervulde in de keten voor emissieverslaglegging en bij het coördineren van de volledige uitvoering van de EU-ETS.

Tekortkomingen en vertragingen in de procedures voor de goedkeuring van monitoringplannen

48

De goedkeuring van de monitoringplannen van een installatie is van essentieel belang voor het verlenen van emissievergunningen aan een installatie en ook om in de toekomst een betrouwbare emissieverslaglegging mogelijk te maken.

49

De Rekenkamer constateerde dat de procedures voor de goedkeuring van monitoringplannen in de meeste gecontroleerde lidstaten tekortschoten, zoals wordt geïllustreerd in **tekstvak 6**.

Tekstvak 6

Tekortkomingen in de procedures voor de goedkeuring van monitoringplannen

In Frankrijk is er op nationaal niveau geen geharmoniseerde methodologie voor de analyse, de controle en de goedkeuring van de monitoringplannen. De aanpak kan zelfs variëren binnen dezelfde regio, afhankelijk van de gene die verantwoordelijk is voor de verwerking (milieu-inspecteur). In Polen bleek uit de controle dat de door de lokale autoriteiten verrichte controles van de monitoringplannen beperkt zijn tot een beoordeling van de basiselementen van de plannen aan de hand van documenten. Er worden geen andere, meer gedetailleerde controles verricht in de installaties ter verificatie van de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens en om ervoor te zorgen dat de situatie van de installatie precies wordt weergegeven in de monitoringplannen.

In Duitsland heeft de Rekenkamer geconstateerd dat er in fase 2 van de EU-ETS tussen de deelstaten verschillen bestonden in de wijze waarop de regels voor het definiëren van een installatie werden toegepast. In de praktijk kon voor de locatie van een bepaalde installatie in de ene deelstaat één enkele vergunning worden verkregen voor de gehele locatie inclusief alle faciliteiten, terwijl de locatie in andere deelstaten kon worden opgesplitst in verschillende installaties met afzonderlijke vergunningen. De omvang van een installatie, die is vastgelegd in de vergunning, kan van invloed zijn geweest op de vraag of de installatie al dan niet de drempel voor deelname aan de EU-ETS bereikte. Bovendien hanteerden deelstaten tijdens de eerste helft van fase 2 verschillende benaderingen voor de goedkeuring van de monitoringplannen (of „concepten” zoals deze in Duitsland werden genoemd), waarbij sommige deelstaten vanaf het begin van fase 2 het gehele monitoringplan goedkeurden, en andere deelstaten alleen goedkeuring verleenden in gevallen waarin werd afgeweken van de richtsnoeren voor toezicht. Later werd in een gerechtelijke uitspraak⁶⁶ de harmonisatie van de goedkeuringspraktijken bevolen, waarbij werd erkend dat de goedkeuring door de bevoegde autoriteiten van een uitvoerig monitoringplan voor de gehele duur van fase 2 van belang was, omdat dit het risico op een foutieve emissieverslaglegging zou verminderen.

In Spanje, Italië en Griekenland trad in sommige gevallen bij de totstandkoming en de goedkeuring van monitoringplannen voor fase 2 een vertraging op van maximaal twee jaar nadat de MRG-richtsnoeren voor fase 2 waren vastgesteld in juli 2007. Volgens de bevoegde autoriteiten waren de termijnen te kort om de nieuwe regels om te zetten in nationale richtsnoeren of regelingen, en om het nieuwe monitoringplan op te nemen in de emissievergunning voor aanvang van de verslagperiode. In sommige gevallen werden monitoringplannen tot en met 2010 niet formeel goedgekeurd.

66 Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter) 7, C 10.09 van 18.2.2010.

De verslaglegging over de bevindingen van de verificateurs was niet voldoende duidelijk en de follow-up van de bevoegde autoriteiten was beperkt

50

De EU-ETS-richtlijn geeft de lidstaten de algemene verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat er in de installatie toezicht wordt gehouden op emissies en dat deze worden geverifieerd in overeenstemming met de regels die zijn vastgesteld in de EU-ETS-richtlijn en in de richtsnoeren van de Commissie⁶⁷. De belangrijkste stappen wat betreft toezicht, rapportage en verificatie in de jaarlijkse nalevingscyclus van de EU-ETS worden weergegeven (in **tekstvak 4**) en waren in fase 2 gebaseerd op deze richtsnoeren en principes. In deze context vormen controles van door de exploitanten ingediende, geverifieerde jaarlijkse emissieverslagen een centraal element van het controlekader op het niveau van de bevoegde autoriteit. Op basis van haar onderzoek van de documentatie met betrekking tot 150 installaties in zeven geselecteerde lidstaten constateerde de Rekenkamer dat er grote verschillen zaten in de wijze waarop dergelijke controles werden georganiseerd en in hun doeltreffendheid.

51

Tijdens fase 2 van de EU-ETS bestond er geen standaardmodel waarin wordt aangegeven welke informatie een verificatieverslag moet bevatten. Vanwege het ontbreken van een dergelijk model of meer specifieke richtsnoeren met betrekking tot de aard en inhoud van een verificatieverslag werden vele verschillende vormen en benaderingen ontwikkeld, waardoor niet altijd een duidelijk overzicht ontstond van de bevindingen en conclusies van de verificatie.

52

De Rekenkamer stelde vast dat het bewijs voor de juiste uitvoering van de verificatie, dat beschikbaar was bij de bevoegde autoriteit, in sommige gevallen ontoereikend of onduidelijk was⁶⁸. Zo waren de beschrijvingen van bepaalde bevindingen van de verificatie beperkt en was er een gebrek aan follow-up van de bevindingen van het voorgaande jaar of van de resultaten van corrigerende maatregelen. In de meeste van de geselecteerde lidstaten kon geen bewijsmateriaal worden verkregen voor de acties die door de bevoegde autoriteiten waren ondernomen naar aanleiding van de herhaalde rapportage van bevindingen. Dergelijke herhaalde bevindingen hielden bijvoorbeeld verband met onvoldoende gedetailleerde emissieberekeningen, het niet tijdig ijken van meet- of weegapparatuur, of het niet inzetten van een laboratorium dat over de juiste accreditatie beschikte. De Rekenkamer trof in de meeste lidstaten gevallen aan waarin de bevindingen van de verificateurs van jaar tot jaar werden herhaald, zonder adequate informatie over de redenen, achtergrond of follow-up. De Rekenkamer trof in de meeste lidstaten echter ook veel gevallen aan waarin door de verificateurs überhaupt geen bevindingen werden gerapporteerd, ondanks de complexiteit en de omvang van de afzonderlijke installaties, of de relatief geringe ervaring van de verificateurs met emissietoezicht en -verslaglegging in het kader van de EU-ETS. In **tekstvak 7** wordt verder ingegaan op deze bevindingen.

67 Besluit 2007/589/EG.

68 De Rekenkamer constateerde ook dat geen van de geselecteerde lidstaten gebruik heeft gemaakt van de — in de richtsnoeren aan de bevoegde autoriteiten geboden — mogelijkheid om het werk van de verificateurs te evalueren door hun interne verificatieverslagen op te vragen en te toetsen. Dit wordt verder uiteengezet in de paragrafen 53-57.

Voorbeelden van gebrek aan consistentie in de verslaglegging over de bevindingen

Duitsland gebruikt een sterk geautomatiseerd en gestandaardiseerd elektronisch systeem voor het indienen van geverifieerde jaarlijkse emissieverslagen. Dit gaf een duidelijk beeld van de resultaten van de verificatiewerkzaamheden en de feitelijke mening van de verificateur over de emissiecijfers, maar bevatte geen gedetailleerde informatie over de door de verificateurs gebruikte methodologie en de door hen uitgevoerde werkzaamheden. Bovendien bevatten de formulieren in het deel voor de verificateurs geen specifieke tekstvelden waarin de verificateurs aanbevelingen voor verbeteringen moesten noteren, of voor specifieke follow-up van bevindingen en opmerkingen uit voorgaande jaren.

In Frankrijk ontving de bevoegde autoriteit van verificateurs een verklaring van redelijke zekerheid inzake het jaarlijkse emissieverslag. In deze verklaringen maken de verificateurs hun opmerkingen en noemen zij kwesties van niet-naleving. De controle wees echter uit dat door een aantal verificateurs in deze verklaringen nooit kwesties werden gemeld, zelfs wanneer de interne verificatieverslagen bevindingen bevatten, en dat de betrouwbaarheidsverklaringen van verificateurs onderling inhoudelijk verschilden.

De Italiaanse nationale wetgeving bepaalt dat de verificateurs specifieke verslagleggingsmodellen moeten gebruiken. In de verslagleggingsketen is daarom een hoge mate van standaardisering bereikt. De Rekenkamer stelde echter vast dat de verificateurs in de meeste gevallen geen bevindingen rapporteerden. Dit stond in contrast met het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk, waar de verificateurs wel in de meeste gevallen bevindingen rapporteerden.

In één geval in Italië rapporteerde een verificateur voor de eerste drie jaar veel bevindingen. Uit de documentatie bleek niet of en hoe alle kwesties waren opgelost, dan wel of de bevoegde autoriteit had ingegrepen. De exploitant huurde voor het verslagjaar 2011 echter een nieuwe verificateur in die voor dat jaar geen bevindingen rapporteerde.

In Polen gebruikt de bevoegde autoriteit een elektronische databank om kruiscontroles van gerapporteerde emissies uit te voeren, maar zij geeft geen follow-up aan bevindingen, voor zover die al werden gedaan, uit de standpuntverklaring van de verificateur.

Opmerkingen

Ontoereikende controle van de kwaliteit van de door verificateurs uitgevoerde werkzaamheden

53

In de EU-ETS-richtlijn en de bijbehorende richtsnoeren voor het toezicht en de verslaglegging in fase 2 werden geen welbepaalde voorschriften gegeven voor de accreditatie van onafhankelijke verificateurs of voor de bewaking van de kwaliteit van de werkzaamheden van de verificateurs. De richtlijn specificeert de minimumeisen die aan de bevoegdheid van de verificateur moeten worden gesteld en de MRG omvatten definities van „verificateur” en „accreditatie”, en verlangen van de lidstaten dat zij de respectieve richtsnoeren van de Europese Samenwerking voor accreditatie (EA) in acht nemen⁶⁹. De MRG-richtsnoeren bieden de bevoegde autoriteiten en de accreditatie-organisaties ook de mogelijkheid om het interne verificatieverslag van de verificateur te evalueren⁷⁰. De lidstaten beschikten op deze terreinen over een aanzienlijke vrijheid, wat niet bevorderlijk was voor de doeltreffende uitvoering van de richtsnoeren. Exploitanten hadden daarom niet overal in de EU te maken met dezelfde eisen, en uit de verificatieactiviteiten werd minder zekerheid verkregen.

54

Alle voor de controle geselecteerde lidstaten hanteerden enige vorm van accreditatie of erkenning voor verificateurs om pools te vormen van erkende verificateurs die door de exploitanten kunnen worden ingehuurd. In Italië werd de erkenning van verificateurs uitgevoerd door de nationale bevoegde autoriteit. Zij heeft een lijst opgesteld van 23 erkende verificateurs voor de EU-ETS in Italië, maar verrichtte geen periodieke kwaliteitsbeoordelingen van hun werkzaamheden en hield daar ook geen toezicht op. In fase 3 werd dit model niet meer gebruikt. In andere gecontroleerde lidstaten werd de accreditatie of erkenning afgegeven door een

bestaande accreditatie-organisatie of erkenningsinstantie.

55

De Rekenkamer constateerde dat de bevoegde autoriteiten in de geselecteerde lidstaten zeer afhankelijk waren van de werkzaamheden van de verificateurs om zekerheid te verkrijgen met betrekking tot de jaarlijkse emissieverslagen. Geen van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten heeft echter specifieke controles uitgevoerd van de kwaliteit en de inhoud van de verificatieverslagen en de bijbehorende documenten, omdat zij vonden dat dit onder de verantwoordelijkheid van de accreditatie-organisaties viel. Evenzo heeft geen van de geselecteerde lidstaten gebruikgemaakt van de door de richtsnoeren geboden mogelijkheid om de interne verificatieverslagen van verificateurs op te vragen⁷¹ om deze te gebruiken voor de evaluatie van hun werk.

56

In drie van de vijf bezochte lidstaten (Duitsland, Polen, Verenigd Koninkrijk) waar verificateurs door een onafhankelijk orgaan werden geaccrediteerd, was er bovendien een gebrek aan coördinatie of regelmatige uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten en de accreditatie-organisaties met betrekking tot de volledigheid en de kwaliteit van de verificatieverslagen, en de zekerheid die daaruit kon worden afgeleid. De Rekenkamer merkt op dat alleen bevoegde autoriteiten rechtstreekse en volledige toegang hadden tot geverifieerde jaarlijkse emissieverslagen die bij hen werden ingeleverd. De Rekenkamer is van oordeel dat de hierboven gepresenteerde bevindingen gedeeltelijk te wijten waren aan het ontbreken van bepalingen voor accreditatie- en (kwaliteits-)controle-activiteiten in verband met het EU-ETS-kader en aan het ontbreken van een verplichting voor de bevoegde autoriteiten om de werkzaamheden te evalueren die door de verificateurs tijdens fase 2 van de EU-ETS zijn uitgevoerd.

69 De Europese Samenwerking voor Accreditatie of EA is een samenwerkingsverband van nationale accreditatie-organisaties uit Europa die officieel zijn erkend door hun nationale overheden om — aan de hand van internationale normen — organisaties te beoordelen en te onderzoeken die keuringsdiensten aanbieden, zoals certificering, verificatie, inspectie, toetsing en ijking (ook bekend als conformiteitsbeoordelingsdiensten) (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Besluit 2007/589/EG van de Commissie, sectie 10.4.2, onder d), zie ook **tekstvak 4**.

71 Zie **tekstvak 4** voor meer achtergrondinformatie.

Opmerkingen

57

Bovendien werd er in geen van de lidstaten een roulatiesysteem toegepast ter versterking van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de verificateurs. In Frankrijk en Polen ontdekte de Rekenkamer gevallen waarin verificateurs niet alleen waren betrokken bij de verificatie van de emissieverslagen, maar ook bij het opstellen van het monitoringplan voor dezelfde installatie, of andere daarmee verband houdende activiteiten (zoals inspecties van installaties voor de bevoegde autoriteit) die tot een belangenconflict zouden kunnen leiden.

Zeer weinig installaties ter plaatse geïnspecteerd

58

In de EU-ETS-richtlijn en in de MRG-richtsnoeren wordt niet omschreven welke controles de bevoegde autoriteiten moeten uitvoeren aan de installaties. Er was met name geen verplichting tot inspecties ter plaatse van installaties door de bevoegde autoriteiten ter beoordeling van de uitvoering van het monitoringplan, of van de betrouwbaarheid van de geverifieerde emissieverslagen.

59

De Rekenkamer constateerde in de bezochte lidstaten — met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk — dat er door de bevoegde autoriteiten geen controles ter plaatse werden uitgevoerd in het kader van de EU-ETS. Andere soorten bezoeken aan installaties werden meestal afgelegd door overheidsorganen, bijvoorbeeld in het kader van IPPC⁷² waardoor afvalstoffen- en milieuwetgeving mogelijk wordt gemaakt; deze andere bezoeken kregen voorrang (bijvoorbeeld in Duitsland, Frankrijk en Polen) maar hadden niet specifiek betrekking op EU-ETS-kwesties. In Duitsland en Spanje constateerde de Rekenkamer een aantal gevallen waarin de regionale bevoegde autoriteiten op ad-hocbasis verificateurs ter plaatse begeleidden.

60

In geen van de geselecteerde lidstaten konden gecentraliseerde statistieken over EU-ETS-inspecties worden verkregen, behalve in het Verenigd Koninkrijk, waar het aantal bezoeken tegen het einde van fase 2 geleidelijk terugliep⁷³.

Tekortkomingen in de verslaglegging over de uitvoering van de EU-ETS door de lidstaten

61

Op grond van artikel 21 van de EU-ETS-richtlijn hebben de lidstaten een jaarlijkse rapportageverplichting. Hun jaarverslagen over belangrijke aspecten van de toepassing van de richtlijn moeten worden ingediend bij de Commissie. De Rekenkamer is van mening dat de lidstaten naast deze verplichte jaarlijkse verslaglegging het brede publiek zouden moeten informeren over de nationale uitvoering van de EU-ETS en de resultaten daarvan.

62

De Rekenkamer constateerde dat Italië de vereiste artikel 21-verslagen voor 2010, 2011 en 2012 niet had opgesteld en ingediend bij de Commissie, en dat Frankrijk het verslag voor 2012 pas had opgesteld nadat de Rekenkamer hierom had verzocht.

72 Integrated Pollution Prevention and Control (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging — tot 2013), gebaseerd op Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB L 24 van 29.1.2008, blz. 8), vervangen door Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17).

73 In het Verenigd Koninkrijk is het percentage van het aantal geïnspecteerde installaties gedaald van ongeveer 5 % in 2008 aan het begin van fase 2, tot ongeveer 1 % in 2012 aan het einde van fase 2.

Opmerkingen

63

Met betrekking tot andere soorten verslagen om het publiek te informeren over de nationale uitvoering van de EU-ETS hebben Duitsland en Spanje uitvoerige jaarverslagen over de EU-ETS opgesteld, inclusief trend- en sectoranalyses voor emissies en nalevingscijfers. Griekenland, Frankrijk en Italië boden echter slechts beperkte specifiek op het publiek gerichte verslaglegging over de nationale uitvoering en de resultaten van de EU-ETS. Het Verenigd Koninkrijk heeft slechts tot en met 2010 een jaarlijks nationaal verslag over de EU-ETS opgesteld.

Lacunes in de richtlijnen van de Commissie over, en haar toezicht op de tenuitvoerlegging door de lidstaten van de EU-ETS tijdens fase 2

64

Tot de verantwoordelijkheden van de Commissie in fase 2⁷⁴ behoorden een beoordeling van de toewijzingsregels van de lidstaten zoals vastgelegd in de NTP's, de begeleiding van lidstaten en het toezicht op de uitvoering van het beleid. Deze taken van de Commissie zijn vooral bedoeld om ervoor te zorgen dat de EU-ETS op de juiste wijze functioneert als Europees systeem, dat concurrentievervalsing wordt voorkomen, en dat overige kwesties van niet-harmonisatie geen negatieve invloed hebben op de werking van de EU-ETS als een op de markt gebaseerd instrument waarmee emissiereducties op de meest kostenefficiënte wijze kunnen worden behaald. Het vertrouwen van belanghebbenden in de goede werking van de EU-ETS kan worden gesterkt door op gezette tijden gedetailleerde en relevante informatie openbaar te maken over de algemene uitvoering en werking van het systeem, vooral wanneer het gedecentraliseerd wordt uitgevoerd.

Beoordeling van NTP's voor fase 2 door de Commissie niet voldoende transparant

65

Voor de fasen 1 en 2 van de EU-ETS werden door de lidstaten nationale toewijzingsplannen opgesteld waarin zij de totale hoeveelheid emissierechten aangaven die zij aan exploitanten wilden toewijzen. De Commissie heeft hier specifieke richtsnoeren voor opgesteld⁷⁵. De richtsnoeren bevatten beschrijvingen van de belangrijkste factoren die emissies doen toenemen, zoals de groei van het bbp en de ontwikkeling van koolstofintensiteit, en wijzen waarop het reductiepotentieel van lidstaten kan worden beoordeeld. Op basis van het reductiepotentieel en de emissies van een geschikt referentiejaar kon een indicatief emissieplafond worden berekend.

66

Nadat zij de eerste reeks van tien NTP's van fase 2 had goedgekeurd, heeft de Commissie in 2006 een mededeling⁷⁶ gepubliceerd waarin zij uitlegt dat zij zich voor de cijfers over economische groei en de ontwikkeling van de koolstofintensiteit die nodig zijn voor de berekening van de emissieplafonds, baseert op de methode zoals uiteengezet in „European Energy and Transport Trends to 2030 — update 2005”⁷⁷. De resultaten uit dit verslag werden met behulp van het door de universiteit van Athene ontwikkelde Primes-model⁷⁸ verkregen. De lidstaten was echter niet vooraf (in de NTP-richtsnoeren) meegedeeld dat deze beoordelingsmethode zou worden gebruikt.

74 Artikelen 9, 14, 19, 20, 21 en 30 van de EU-ETS-richtlijn.

75 COM(2005) 703 final van 22 december 2005.

76 COM(2006) 725 final van 29 november 2006.

77 Opgesteld door DG Vervoer en Energie van de Commissie op basis van het Primes-model.

78 „European Energy and Transport Trends to 2030 — update 2005” (Energie- en Transporttrends voor Europa tot 2030 — actualisering 2005), opgesteld voor de Commissie door het Institute of Communication and Computer Systems of National Technical University of Athens (ICCS-NTUA) (Instituut voor Communicatie- en Computersystemen van de nationale technische universiteit van Athene, Griekenland — ICCS-NTUA). Het Primes-model is een algemeen model dat is ontworpen om prognoses op te stellen, scenario's uit te werken en beleidseffectanalyses uit te voeren. Het model houdt rekening met de vraag naar energie, energievoorzieningstechnologieën en emissiebeperkingsstechnologieën. In het systeem zijn overwegingen met betrekking tot de markteconomie, de structuur van de bedrijfstak, en beleid en regulering op het gebied van energie/milieu verwerkt, bedoeld om het marktgedrag van deelnemers aan het energiesysteem te beïnvloeden (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf).

67

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de Commissie niet transparant is geweest bij haar besluit om het Primes-model te gebruiken als basis voor de berekening van de emissieplafonds voor fase 2 en 2005 als referentiejaar voor deze berekeningen, aangezien de lidstaten waren begonnen met het opstellen van hun NTP's op basis van de beschikbare NTP-richtsnoeren waarin het Primes-model niet werd genoemd. Dit heeft geleid tot significante ondoelmatigheden voor de lidstaten, omdat zij hun NTP's opnieuw moesten opstellen aan de hand van de nieuwe criteria, en tot een gebrek aan transparantie in de voorbereiding en de beoordeling van de NTP's voor fase 2.

68

Om te onderzoeken of de NTP's voor fase 2 op consistente, eerlijke en even gedetailleerde wijze waren beoordeeld, heeft de Rekenkamer de interne documenten en de werkdocumenten die verband houden met de beoordeling van de NTP's voor fase 2 opgevraagd bij de Commissie.

69

Omdat de bewaartermijn voor deze stukken was verstrekken, konden de diensten van de Commissie alleen het model voor de gebruikte controlelijsten en de ingevulde controlelijsten voor twee lidstaten verstrekken. Zij konden de ingevulde controlelijsten voor de andere lidstaten niet verstrekken. Aangezien er geen documentatie beschikbaar was, kon de Rekenkamer niet concluderen dat het door de Commissie verrichte werk bij haar beoordeling van de NTP's van alle geselecteerde lidstaten in alle gevallen even volledig en gedetailleerd was.

De Commissie heeft de jaarlijkse uitvoeringsverslagen die vereist zijn op grond van de EU-ETS-richtlijn niet gepubliceerd**70**

Artikel 21 van de EU-ETS-richtlijn bepaalt dat de lidstaten jaarlijks een verslag moeten indienen bij de Commissie over de toepassing van de richtlijn (zie ook de paragrafen 61 en 62). Op basis van de verslagen die ieder jaar door de lidstaten worden ingediend, moet de Commissie binnen drie maanden na ontvangst een geconsolideerd jaarlijks verslag over de tenuitvoerlegging van de EU-ETS-richtlijn uitbrengen. Om een dergelijk verslag uit te kunnen brengen, moet de Commissie erop toezien dat de verslagen van de lidstaten (die input vormen voor dit geconsolideerde verslag) tijdig worden ingediend, en zij dient methoden te ontwikkelen om de informatie uit die verslagen te consolideren en te benutten.

71

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de Commissie dit jaarlijks uitvoeringsverslag niet heeft gepubliceerd tijdens fase 2 van de EU-ETS. Dit betekent dat de Commissie tijdens fase 2 geen uitvoerige informatie beschikbaar heeft gesteld over de tenuitvoerlegging van de EU-ETS in alle lidstaten.

72

Daarnaast heeft de Rekenkamer vastgesteld dat er door de diensten van de Commissie onvoldoende toezicht werd gehouden op de tijdige en volledige indiening van de jaarlijkse uitvoeringsverslagen van de lidstaten en dat deze diensten geen geconsolideerd archief bijhielden van de ontvangen informatie. De Commissie heeft deze bron van informatie over de uitvoering van de EU-ETS niet systematisch benut.

Beperkt toezicht van de Commissie op de uitvoering van de EU-ETS door de lidstaten

73

Een geharmoniseerde uitvoering door de lidstaten van de regeling voor de handel in emissierechten is absoluut noodzakelijk om de baten van de handel in emissierechten beter te benutten en verstoringen op de interne markt te voorkomen⁷⁹. De EU-ETS wordt grotendeels gefinancierd en uitgevoerd door de lidstaten, waarbij zij handelen conform de door de richtlijn aan hen toegekende bevoegdheid en de Rekenkamer erkent dat de Commissie over beperkte instrumenten beschikt om harmonisatie af te dwingen. Voor fase 2 van de EU-ETS kende de richtlijn de Commissie desalniettemin een aantal specifieke verantwoordelijkheden toe op het gebied van richtsnoeren, toezicht en uitvoering. Om te bepalen op welke terreinen meer harmonisatie nodig is, moet de Commissie op adequate wijze toezicht houden op de uitvoering door de lidstaten.

74

De Rekenkamer constateerde dat er tot op zekere hoogte resultaten zijn behaald op terreinen waarop de Commissie harmonisatie actief heeft nagestreefd, bijvoorbeeld door richtsnoeren vast te stellen⁸⁰. In alle gevallen waarin de Commissie echter geen gedetailleerde richtsnoeren had opgesteld, waren belangrijke aspecten van de uitvoering niet geharmoniseerd, zoals het openen van rekeningen (zie de paragrafen 32-36), de analyse van transacties (zie de paragrafen 37 en 38), verificatie en accreditatie (zie de paragrafen 50-57) en de controlekaders en sanctieregelingen (zie de paragrafen 80-85).

75

Een gevolg van de verschillen in de wijze waarop de lidstaten de tenuitvoerlegging aanpakken, is dat exploitanten en andere marktdeelnemers in verschillende lidstaten te maken kunnen hebben met verschillende voorwaarden en regels (bijvoorbeeld met betrekking tot de juridische status van emissierechten, de toepassing van sancties, en de toezicht- en verificatieregeling), naast de voorwaarden en regels die uitdrukkelijk zijn gedefinieerd in EU-wetgeving of -richtsnoeren.

79 De achtste overweging van Richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PB L 140 van 5.6.2009, blz. 63).

80 Bijvoorbeeld monitoring- en rapportagerichtsnoeren (MRG) voor de fasen 1 en 2.

Opmerkingen

76

Het verrichten van inspecties ter plaatse is één mogelijkheid om inzicht te krijgen in de mate van harmonisatie tussen de lidstaten en om de tenuitvoerlegging van geharmoniseerde praktijken af te dwingen. De Rekenkamer erkent dat de Commissie geen duidelijk mandaat heeft om inspecties op lidstaatniveau uit te voeren, maar zij heeft vastgesteld dat er ook geen bewijs voor is dat de Commissie naar behoren heeft gecontroleerd en beoordeeld wat de risico's (bijvoorbeeld concurrentievervalsing) of potentiële gevolgen zijn van uiteenlopende uitvoeringswijzen voor de doeltreffende werking en de integriteit van de EU-ETS. Hoewel kwesties van niet-harmonisatie zouden kunnen worden beschouwd als een gevolg van het feit dat de EU-ETS ten uitvoer wordt gelegd door middel van een richtlijn, is de Rekenkamer van mening dat de Commissie tijdens fase 2 van de EU-ETS beperkt toezicht heeft gehouden op de mate van harmonisatie in de uitvoering door de lidstaten.

Door de Commissie georganiseerde informatie-uitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten over de tenuitvoerlegging van de EU-ETS gehinderd door geringe participatie

77

De EU-ETS-richtlijn bepaalt dat de Commissie een uitwisseling van informatie organiseert tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van ontwikkelingen in verband met vraagstukken betreffende toewijzing, het gebruik van ERU's⁸¹ en CER's in de Gemeenschapsregeling, het functioneren van registers, bewaking, rapportage, verificatie en naleving van deze richtlijn.

78

In 2009 werd een Compliance Forum (forum inzake de naleving — CF) opgericht om een platform te creëren waar de bevoegde autoriteiten van de lidstaten informatie kunnen uitwisselen over de wijze waarop zij de EU-ETS uitvoeren. Tot de doelstellingen van het CF behoren het behoorlijk functioneren van de processen in de nalevingsketen van de EU-ETS, het assisteren van lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de nalevingsvoorschriften en -processen van de EU-ETS en het bevorderen van een nauwe en doeltreffende samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten in de lidstaten. Het CF was een van de belangrijkste mechanismen waarmee de Commissie probeerde te zorgen voor een doeltreffende uitwisseling van informatie over de EU-ETS, wat van essentieel belang is voor de uitwisseling van beste praktijken en om het beheer van de EU-ETS te verbeteren.

79

Tijdens fase 2 van de EU-ETS werkte het CF met vier werkgroepen. De informatie die werd besproken en uitgewerkt in het CF, werd gedeeld door middel van een onlinefaciliteit die voor alle bevoegde autoriteiten toegankelijk was. Op basis van de notulen van deze werkgroepen en gesprekken met bevoegde autoriteiten heeft de Rekenkamer vastgesteld dat, ondanks het belang van de rol van het Compliance Forum, de deelname van de lidstaten daaraan gering was (gemiddeld minder dan zes bevoegde autoriteiten per bijeenkomst) en dat slechts een zeer klein aantal bevoegde autoriteiten (meestal dezelfde) regelmatig heeft deelgenomen aan de werkgroepvergaderingen. Hierdoor nam het aantal gelegenheden af waarbij informatie kon worden uitgewisseld tussen de bevoegde autoriteiten, wat een essentieel element is om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van de EU-ETS worden behaald.

81 ERU's zijn emissie-reductie-eenheden die worden gecreëerd uit projecten van gemeenschappelijke uitvoering (JI) en CER's zijn gecertificeerde emissiereducties die worden gecreëerd uit projecten van het mechanisme voor schone ontwikkeling (CDM).

Bepaalde zwakke punten aangetroffen in de nationale tenuitvoerlegging van de sanctieregeling van de EU-ETS en in de praktijken rond de inlevering van internationale projectkredieten

80

Overeenkomstig de EU-ETS-richtlijn stellen de lidstaten nationale voorschriften vast inzake de sancties die van toepassing zijn bij inbreuken op de EU-ETS-regelgeving, en leggen zij deze ten uitvoer. De EU-ETS-richtlijn voorziet ook in een specifieke boete op overmatige emissies die geldt in de hele EU, onverminderd de aanvullende sancties die een lidstaat kan vaststellen. Deze boete bedraagt 100 euro voor iedere ton aan uitgestoten CO₂e waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd. Aangezien deze boete aanzienlijk hoger is dan de marktprijs voor emissierechten, zou dit voor installaties een doeltreffende aanmoediging moeten zijn om zich aan het emissieplafond te houden en om voldoende emissierechten in te leveren. De Rekenkamer merkt op dat de EU-ETS wat betreft de EU-brede verplichting voor installaties om het vereiste aantal emissierechten in te leveren tegen geverifieerde emissies op de daarvoor geldende termijn in april van elk jaar, een zeer hoog nalevingspercentage kent (99 % volgens algemeen beschikbare informatie in het EUTL). De Commissie kan geen sancties opleggen; dit is voorbehouden aan de lidstaten.

De grote verscheidenheid aan nationale sanctiebepalingen tussen de lidstaten waarborgt mogelijk geen gelijk speelveld voor exploitanten

81

De Rekenkamer constateerde dat de lidstaten in hun respectieve nationale wetgeving verschillende soorten overtredingen hadden gedefinieerd die vastgesteld en vervolgens bestraft konden worden door middel van boetes of andere maatregelen (bijvoorbeeld intrekking of tijdelijke schorsing van een vergunning), naast de boete van 100 euro waarin de richtlijn voorziet. De **tabel** bevat een niet-uitputtende lijst van nationale overtredingen en de bijbehorende boetes in enkele van de gecontroleerde lidstaten.

82

De soorten overtredingen die aanleiding kunnen geven tot een sanctie en de overeenkomstige boetebedragen of straffen verschillen sterk tussen de lidstaten. De Rekenkamer merkt op dat deze niet-geharmoniseerde praktijken het gelijke speelveld voor deelnemers mogelijk beïnvloeden.

Tabel

Niet-uitputtende lijst van nationale overtredingen en de bijbehorende boetes in enkele van de gecontroleerde lidstaten

Lidstaat	Overtredingen (niet-limitatieve lijst)	Boetes in euro (pond voor het Verenigd Koninkrijk) Min-max	Gevangenisstraf (in maanden) Min-max
Duitsland	Exploitatie zonder vergunning Nalaten om aanpassingen aan de installatie te melden Overige (5)	5 - 50 000	N.v.t.
Spanje	Exploitatie zonder vergunning Niet-naleving van de verplichting om iedere aanpassing van het karakter, de werking of de omvang van de installatie te melden die een significant effect zou hebben op de emissies of waarvoor een wijziging in het toezicht zou zijn vereist. Het niet verstrekken van een geverifieerd jaarlijks emissieverslag Het moedwillig achterhouden of veranderen van informatie in de aanvraag voor emissierechten Het ontzeggen van de toegang tot de installatie aan de verificateur	50 001 - 2 000 000	N.v.t.
	Niet-naleving van de verplichting om wijzigingen in de identiteit of de woonplaats van de exploitant te melden	10 001 - 50 000	N.v.t.
Frankrijk	Exploitatie zonder vergunning	0 - 150 000	0 - 24
	Overtreding van de verplichtingen met betrekking tot toezicht en verslaglegging Nalaten om aanpassingen aan de installatie te melden	0 - 75 000	0 - 6
	Exploitatie zonder vergunning	25 000 - 250 000	N.v.t.
Niet aangeven van historische gegevens	2 500 - 25 000		
Italië (2010)	Niet melden van een sluiting	1 000 - 100 000	
Verenigd Koninkrijk	Exploitatie zonder vergunning Overtreding van de verplichtingen met betrekking tot toezicht en verslaglegging Nalaten om aanpassingen aan de installatie te melden Diverse andere overtredingen, waaronder het geven van onjuiste of misleidende informatie	0	„Summary conviction” (veroordeling door een Magistrates’ Court, politierechter) 5 000 en bij „conviction on indictment” (inbeschuldigingstelling door een Crown Court)

Bron: Informatie uit de relevante artikel 21-verslagen van de lidstaten voor fase 2.

Opmerkingen

Er was gebrek aan geconsolideerde informatie over de oplegging van sancties door de lidstaten

83

In de meeste van de gecontroleerde lidstaten, met uitzondering van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, was er een gebrek aan actuele informatie over de stand van de uitvoering of de uitkomst van EU-brede sancties en bijkomende nationale sancties. Er was geen volledige informatie beschikbaar over het aantal sanctieprocedures dat tijdens fase 2 was ingesteld en succesvol uitgevoerd (d.w.z. als de betaling was bevestigd). De Rekenkamer constateerde dat de lidstaten in hun eigen juridische en administratieve omgeving vaak werden geconfronteerd met beperkingen die de succesvolle tenuitvoerlegging van de EU-ETS-sancties bemoeilijkten. Of de bevoegde autoriteiten waren niet bevoegd om zelf sancties op te leggen (bijvoorbeeld in Italië), of zij dienden het resultaat van langdurige gerechtelijke procedures en beroepsmogelijkheden af te wachten (bijvoorbeeld in Duitsland). Dit heeft de bevoegde autoriteiten er wellicht van weerhouden om over nieuwe sanctieprocedures te denken. Bovendien komt het ontbreken van een alomvattende verslaglegging over de tenuitvoerlegging van sancties de afschrikkende werking van een dergelijk systeem niet ten goede.

84

Verder heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de Commissie, met het oog op het toezicht op de tenuitvoerlegging van de EU-ETS, geen EU-ETS-specifiek overzicht van nationale sancties bijhoudt en dat zij geen statistieken verzamelt van de toepassing van sancties in de hele EU.

85

Vanwege een gebrek aan geconsolideerde informatie in de lidstaten en in Europa was de Rekenkamer over het algemeen niet in staat om de tenuitvoerlegging van sanctieprocedures door de lidstaten te beoordelen.

Specifieke problemen met betrekking tot de inlevering van internationale projectkredieten

86

De maximumpercentages voor de gebruikmaking of inlevering van internationale projectkredieten gecreëerd uit gemeenschappelijke uitvoering (JI — ERU) en het mechanisme voor schone ontwikkeling (CDM — CER) (zie voor meer achtergrondinformatie **deel I van de bijlage**) verschillen tussen de lidstaten, maar deze maximumpercentages waren vastgesteld in de respectieve nationale toewijzingsplannen voor fase 2. Als individuele exploitanten van hun nationale bevoegde autoriteit toestemming krijgen om meer internationale emissierechten in te leveren dan het voor hun installaties vastgestelde maximum, kan dat het gelijke speelveld voor exploitanten mogelijk beïnvloeden. In 6 %⁸² van de 150 door de Rekenkamer onderzochte gevallen waren de nationale maximumpercentages voor de inlevering van internationale projectkredieten door exploitanten overschreden. **Tekstvak 8** bevat meer details over enkele van deze gevallen.

82 Frankrijk (vijf gevallen), Griekenland (drie gevallen) en het Verenigd Koninkrijk (één geval). Voor exploitanten was het financieel interessant om in plaats van EU-emissierechten (EUA's) projectkredieten uit het Kyoto-Protocol in te leveren, met name aan het einde van fase 2, toen deze veel goedkoper waren dan EUA's. In fase 3 werden er beperkingen gesteld aan de hoeveelheid van deze projectkredieten die kon worden ingeleverd om te voldoen aan de EU-ETS. Als gevolg daarvan was er aan het einde van fase 2 sprake van een exponentiële toename van de door exploitanten ingeleverde hoeveelheid van deze projectkredieten — **figuur in bijlage**.

Overtollige inlevering van internationale emissierechten

In fase 2 werd de termijn voor de inlevering van internationale projectkredieten uitgedrukt als een percentage van de totale toewijzing voor een installatie.

In Frankrijk was de toegenomen productie van vijf van de twintig in de jaren 2008-2010 gecontroleerde installaties niet terug te zien in een toename van het aantal toegewezen emissierechten in het EUTL. Door de toename van het aantal toegewezen emissierechten was het absolute aantal van de internationale emissierechten die konden worden ingeleverd ook gestegen. De exploitant heeft deze kans benut door meer internationale emissierechten in te leveren. Aangezien de lidstaat echter heeft nagelaten om de Commissie te informeren over deze toenames in de productie en de daaropvolgende toename in het aantal toegewezen emissierechten uit de nationale reserve voor deelnemers, kwam de door de Rekenkamer berekende hoeveelheid ingeleverde internationale emissierechten op basis van EUTL-gegevens boven het in Frankrijk geldende maximum van 13,5 % uit.

In het Verenigd Koninkrijk trof de Rekenkamer één geval aan waarin het maximum voor het inleveren van internationale projectkredieten was overschreden. Op het moment dat een exploitant een van zijn installaties (waarvoor al een toewijzing was vastgesteld) sloot, gaven de autoriteiten hem toestemming om alle reeds aan de gesloten installatie toegewezen emissierechten te behouden en om het overeenkomstige maximum aan uit projecten gecreëerde emissierechten (8 %) over te dragen naar een van zijn andere installaties. De Rekenkamer heeft berekend dat de installatie waaraan de emissierechten werden overgedragen meer emissierechten heeft ingeleverd dan de toegestane 8 % van de toegewezen projectkredieten. De Rekenkamer constateerde dat de exploitant de capaciteit van de gesloten installatie slechts ten dele had behouden en dat hij deze had overgebracht naar de resterende installatie. Aangezien de exploitant toestemming had gekregen om uit projecten gecreëerde emissierechten in te leveren voor de totale hoeveelheid aan toegewezen emissierechten, werd het maximum overschreden. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze handelwijze mogelijk heeft geleid tot een ongelijke behandeling van de exploitanten in dezelfde sector.

87

De EU-ETS vormt de hoeksteen van het klimaatbeleid van de EU en wordt vaak genoemd als referentiemodel van opkomend klimaatbeleid en regelingen voor de handel in emissierechten in andere delen van de wereld. Deze innovatieve regeling die in 2005 werd ingevoerd en geleidelijk is verbeterd, bevindt zich nu in de derde fase, die van de tenuitvoerlegging. Op Europees niveau is het niet alleen het doel van de EU-ETS als marktgebaseerd mechanisme om de emissies overeenkomstig het emissieplafond terug te dringen, maar ook om een prijsmechanisme voor koolstof op te zetten. Een hogere prijs vormt een grotere stimulans om te investeren in koolstofarme technologieën⁸³. Om mogelijk te maken dat de EU-ETS functioneert zoals deze is bedoeld, is het ook noodzakelijk dat de integriteit van het systeem is gegarandeerd en dat de regeling correct wordt uitgevoerd. Eerdere incidenten zoals de vermeende diefstal van emissierechten en btw-carrouselfraude tonen bovendien de noodzaak tot waakzaamheid aan.

88

Bij de controle werd daarom onderzocht of de EU-ETS adequaat is beheerd, door te onderzoeken of het kader dat is ontwikkeld voor het beschermen van de integriteit van de EU-ETS voldoende robuust is om de EU-ETS goed te laten functioneren, en of de EU-ETS correct was uitgevoerd in fase 2.

89

Over het geheel genomen heeft de Rekenkamer geconcludeerd dat het beheer van de EU-ETS door de Commissie en de lidstaten niet in alle opzichten adequaat was. Het werd belemmerd door bepaalde problemen in verband met de robuustheid van het kader voor het beschermen van de integriteit ervan en door aanzienlijke tekortkomingen in de uitvoering van fase 2 van de EU-ETS.

90

Hoewel het kader voor de bescherming van de integriteit van de markt al aanzienlijk is verbeterd (zie de paragrafen 14-17), met name door de opname van het merendeel van de spotmarkt voor emissierechten onder de MiFID- en de MAD-regelingen, moet een aantal tekortkomingen nog worden aangepakt om het kader voldoende robuust te maken en om het vertrouwen van investeerders te bevorderen, waardoor de EU-ETS aan kracht wint als milieubeleidsinstrument.

91

Hoewel emissierechten werden gekwalificeerd als financiële instrumenten, is bij de controle een aantal resterende kwesties vastgesteld in verband met de regulering van en het toezicht op de emissiemarkt met betrekking tot compliance traders, bilaterale otc-spothandel en kleinere marktdeelnemers (zie de paragrafen 18-21). Hoewel het register in 2012 werd gecentraliseerd, is er op EU-niveau geen toezicht op de emissiemarkt en zijn de procedures voor de samenwerking tussen de nationale financiële toezichthouders en de Commissie onvoldoende duidelijk (zie de paragrafen 22-24). Derhalve bestaat het risico dat marktverstoringen of afwijkingen met mogelijk ernstige gevolgen niet op passende wijze worden beheerd.

83 European Commission Climate Action, „The EU Emissions Trading System (EU-ETS)” (factsheet De EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS)), beschikbaar op http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf.

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 1

De resterende kwesties in verband met de regulering van en het toezicht op de emissiemarkt moeten door de Commissie worden aangepakt om de integriteit van de markt verder te bevorderen. De Commissie moet:

- a) in verband met de toekomstige herziening van de MiFID- en MAR-regelgeving ter zake analyseren wat de potentiële risico's zijn in verband met de vrijstelling van wettelijke verplichtingen voor compliance traders en kleinere deelnemers op de emissiemarkt, om vast te stellen of er maatregelen nodig zijn om deze aan te pakken;
- b) ervoor zorgen dat, rekening houdend met de ontwikkeling in de regelgeving inzake de financiële markten in de EU (bijvoorbeeld MiFID en MAR), de emissiemarkt wordt onderworpen aan adequate supervisie op EU-niveau;
- c) de samenwerkingsmechanismen op het gebied van regelgeving versterken om beter markttoezicht te waarborgen.

92

De Rekenkamer is van oordeel dat meer duidelijkheid met betrekking tot de juridische definitie van emissierechten een gunstig effect kan hebben op de werking van de EU-ETS-markt (zie de paragrafen 1-27). Er is vertrouwen nodig om voor voldoende liquiditeit op de emissiemarkt te zorgen, in het bijzonder in het geval van investeerders die niet verplicht zijn om aan deze markt deel te blijven nemen. Meer duidelijkheid met betrekking tot de creatie en bescherming van zekerheidsrechten op emissierechten kan ook bijdragen tot een betere werking van de markt (zie paragraaf 28)

Aanbeveling 2

De juridische status van emissierechten moet verder worden verduidelijkt om een bijdrage te leveren aan de stabiliteit en het vertrouwen.

In dit verband dient de Commissie de voordelen te analyseren van het behandelen van emissierechten als eigendomsrechten in de hele EU, en te overwegen hoe zij kan voorzien in een duidelijk registratiemechanisme voor zekerheidsrechten.

93

Het EU-register is een belangrijk instrument waarmee fundamentele EU-ETS-gegevens kunnen worden verwerkt en verstrekt, en om de integriteit van de EU-ETS-markt te waarborgen. Vanwege de aanzienlijke financiële belangen en de grote variëteit aan deelnemers heeft het een hoog risicoprofiel (zie de paragrafen 29-31). Om ervoor te zorgen dat de markt op EU-niveau wordt beschermd en in het licht van eerdere beveiligingsincidenten die de markt hebben beïnvloed, is er behoefte aan een geharmoniseerde aanpak van de risicobeheersingsprocedures. De veiligheid van het register is gedurende fase 2 van de EU-ETS aanzienlijk verbeterd (zie paragraaf 32). In de meeste van de gecontroleerde lidstaten zijn de procedures voor de controle op het openen van EU-ETS-rekeningen, het toezicht op transacties en de samenwerking met de regelgevende instanties echter niet robuust genoeg (zie de paragrafen 33-38). Dit vormt een aanzienlijke lacune in het toezicht, omdat de Commissie ook geen adequaat toezicht op transacties kan houden uit het oogpunt van gegevensbescherming. Voor de Commissie was de ontwikkeling en de uitvoering van het register een complex project dat werd belemmerd door interne coördinatie en beperkte middelen (zie de paragrafen 39-41).

Aanbeveling 3

Bepaalde aspecten van de systemen voor de verwerking van fundamentele EU-ETS-informatie (het EU-register en bijbehorende procedures) moeten verder worden verbeterd.

De Commissie moet:

- a) nagaan hoe doeltreffend toezicht op grensoverschrijdende transacties kan worden ontwikkeld en gecoördineerd op EU-niveau ter beperking van risico's op misbruik en fraude;
- b) passende maatregelen vaststellen ter verbetering van het controlekader en de beste praktijken bij de lidstaten bevorderen in het openen van rekeningen om veiligheids- en integriteitsrisico's verder te beperken, en ervoor zorgen dat deze maatregelen in de hele EU worden uitgevoerd;
- c) zorgen voor een passende structuur voor de IT- en zakelijke functies in de desbetreffende Commissie dienst, en voor de goede werking van het registersysteem.

De lidstaten moeten:

- d) de in aanbeveling 3 b) genoemde controles uitvoeren, en
- e) de samenwerking verbeteren tussen de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het EU-register en andere bevoegde instanties, met name de financiële-inlichtingeneenheden en wetshandavingsinstanties.

94

De Rekenkamer concludeert dat aanzienlijke tekortkomingen de uitvoering van de EU-ETS in fase 2 hebben beïnvloed. De lidstaten hebben ervoor gekozen om de EU-ETS-richtlijn op verschillende wijzen uit te voeren (zie paragraaf 47). Er waren tekortkomingen in de uitvoering van het controlekader door de lidstaten. De systemen voor de controle van, de verslaglegging over en de verificatie van emissies werden niet voldoende geharmoniseerd en evenmin doeltreffend ten uitvoer gelegd (zie de paragrafen 48-60). In het bijzonder hebben de bevoegde autoriteiten de werkzaamheden van de verificateurs onvoldoende gecontroleerd en in beperkte mate controles ter plaatse uitgevoerd bij de installaties. Sommige lidstaten hebben daarnaast niet alle vereiste verslagen over de werking van de EU-ETS aangeleverd (zie de paragrafen 61-63).

Aanbeveling 4

De tekortkomingen die werden geconstateerd tijdens de door de Rekenkamer verrichte controle van de tenuitvoerlegging door de lidstaten van het controlekader in fase 2 moeten worden aangepakt bij de uitvoering van het herziene kader voor fase 3.

De Commissie moet:

- a) nagaan of verdere wijzigingen van het toezicht- en verslagleggingskader nodig zijn ter versterking van de controle van, verslaglegging over en verificatie van emissies;
- b) van de bevoegde autoriteiten verlangen dat zij hun handhavingspraktijken verbeteren om de kwaliteit van het controlekader te kunnen waarborgen.

De lidstaten moeten:

- c) samenhangende en doeltreffende controlekaders toepassen, met inbegrip van inspecties, voor activiteiten op het gebied van toezicht, verslaglegging en verificatie;
- d) zorgen voor een betere coördinatie en uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten en accreditatie-organisaties ter verbetering van de kwaliteit van het verificatieproces;
- e) de jaarlijkse verslagen waarin de richtlijn voorziet tijdig aan de Commissie verstrekken, en
- f) periodiek verslagen publiceren over de tenuitvoerlegging en de resultaten van de EU-ETS ter bevordering van de transparantie voor de exploitanten en de marktdeelnemers.

95

De Rekenkamer trof lacunes aan in de richtsnoeren en het toezicht van de Commissie op de tenuitvoerlegging door de lidstaten van de EU-ETS tijdens fase 2. De Rekenkamer stelde vast dat het gebrek aan transparantie bij het besluit van de Commissie om het Primes-model te gebruiken en 2005 te hanteren als referentiejaar voor de berekening van de emissieplafonds voor fase 2, heeft geleid tot ondoelmatigheid voor de lidstaten en een gebrek aan transparantie bij de voorbereiding en de beoordeling van de NTP's van fase 2 (zie de paragrafen 65-67). Vanwege het ontbreken van specifieke interne documenten van de Commissie met betrekking tot beoordeling van de NTP's was de Rekenkamer niet in staat om te concluderen dat het door de Commissie verrichte werk bij haar beoordeling van de NTP's van alle geselecteerde lidstaten in alle gevallen even volledig en gedetailleerd was (zie de paragrafen 68 en 69).

Conclusies en aanbevelingen

96

De EU-ETS is een op de markt gebaseerd mechanisme en dit vereist dat er regelmatig gedetailleerde en relevante informatie over de uitvoering en werking van het systeem wordt gepubliceerd. Hoewel veel informatie openbaar toegankelijk is, heeft de Commissie verzuimd het belangrijke, door de richtlijn vereiste jaarlijkse uitvoeringsverslag te publiceren (zie de paragrafen 71 en 72). De coördinatie en uitwisseling van informatie tussen de lidstaten is ook van cruciaal belang. De Commissie heeft een beperkte rol gespeeld bij het waarborgen van de harmonisatie van de belangrijke controles op de uitvoering van de EU-ETS door de lidstaten (zie de paragrafen 73-76). Voor de uitwisseling van informatie werden verschillende fora en werkgroepen opgezet die essentiële steun hebben geboden aan de lidstaten. De impact van deze fora en werkgroepen was tot op zekere hoogte echter beperkt, doordat de lidstaten er slechts in geringe mate aan deelnamen (zie de paragrafen 77-79).

Aanbeveling 5

Gedurende fase 3 moeten de richtsnoeren voor en de informatie over de uitvoering van de EU-ETS worden verbeterd. De Commissie moet:

- a) haar toezicht op de tenuitvoerlegging door de lidstaten verbeteren om vast te kunnen stellen op welke terreinen meer harmonisatie is vereist, en
- b) regelmatig het vereiste verslag over de tenuitvoerlegging van de EU-ETS publiceren, waarbij zij in het bijzonder aandacht moet besteden aan de kwesties van niet-harmonisering en de daaruit voortvloeiende risico's.

De lidstaten moeten:

- c) ervoor zorgen dat vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteiten regelmatig de vergaderingen bijwonen en deelnemen aan de uitwisseling van informatie, ervaringen en kennis over kwesties in verband met de uitvoering.

97

Ten aanzien van de EU-brede verplichting voor installaties om elk jaar het vereiste aantal emissierechten in te leveren, kent de EU-ETS een zeer hoog nalevingspercentage. Toch constateerde de Rekenkamer dat de lidstaten een grote verscheidenheid aan sanctiebepalingen hadden gedefinieerd voor andere soorten inbreuken, waardoor de gelijkheid van het speelveld voor exploitanten mogelijk wordt verminderd (zie de paragrafen 81 en 82). De Rekenkamer kon de doeltreffendheid van de sanctieregelingen van de lidstaten niet beoordelen doordat het ontbrak aan geconsolideerde informatie op nationaal en Europees niveau. De doeltreffende tenuitvoerlegging van de sancties werd soms belemmerd door beperkingen in verband met de juridische en administratieve stelsels van de lidstaten (zie de paragrafen 83-85). Bovendien bestonden er uiteenlopende praktijken met betrekking tot de specifieke regels voor het inleveren van internationale projectkredieten (zie paragraaf 86). Deze kwesties zijn mogelijk van invloed op de gelijkheid van het speelveld voor exploitanten.

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 6

De tenuitvoerlegging van sancties in verband met de EU-ETS moet transparanter worden gemaakt. Op lidstaat- en EU-niveau moet actuele en accurate informatie voorhanden zijn over de tenuitvoerlegging en resultaten van sanctieprocedures en de Commissie moet beter toezicht houden op handhavingspraktijken in de gehele EU alsmede op de consequente toepassing van nationale sancties.

De Commissie moet:

- a) ervoor zorgen dat de lidstaten actuele informatie bijhouden inzake de toepassing van alle soorten sancties (in EU- en nationaal verband) en passende voorstellen doen en richtsnoeren opstellen voor meer transparantie bij de betrokken organen.

De lidstaten moeten:

- b) de sancties zoals die zijn bepaald op nationaal niveau en de sanctie waarin de richtlijn voorziet consequent toepassen, en
- c) actuele en accurate informatie bijhouden over de toegepaste sancties.

Dit verslag werd door kamer I onder voorzitterschap van de heer Augustyn KUBIK, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 15 april 2015.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Achtergrondinformatie

Deel I — Het internationale kader voor emissiehandel

1. Er bestaat brede wetenschappelijke consensus dat de broeikasgassen die vrijkomen bij menselijke activiteiten en in de atmosfeer terechtkomen, een rechtstreekse uitwerking hebben op het broeikaseffect, hetgeen de wereldwijde opwarming van de aarde veroorzaakt en het klimaatstelsel beïnvloedt. Deze consensus houdt verder in dat, indien de wereldwijde gemiddelde temperatuur 2°C stijgt ten opzichte van de temperatuur in het pre-industriële tijdperk, het risico dat gevaarlijke en mogelijk catastrofale veranderingen in het milieu wereldwijd zich zullen voordoen, veel groter wordt. Daarom beveelt de internationale gemeenschap aan de temperatuurstijging onder de 2°C te houden door deze emissies terug te dringen¹.
2. De Europese Unie heeft blijk gegeven van internationaal leiderschap door middel van haar maatregelen ter bestrijding van klimaatverandering. In overeenstemming met het Protocol van Kyoto van 1997 (zie **tekstvak**) heeft zij zich ertoe verbonden de uitstoot van broeikasgassen terug te brengen tot onder het niveau van het UNFCCC van 1992, dat voorziet in een algemeen kader voor intergouvernementele inspanningen om het hoofd te bieden aan de uitdaging van de klimaatverandering.

Tekstvak — Het Protocol van Kyoto

Het **Protocol van Kyoto** is op 11 december 1997 aangenomen in Kyoto, Japan en trad in werking op 16 februari 2005. 188 landen en één regionale organisatie voor economische integratie (de Europese Unie) hebben het protocol ondertekend. Van de ondertekenaars van het UNFCCC hebben alleen de Verenigde Staten het protocol niet geratificeerd. Het protocol formuleert voor de 37 geïndustrialiseerde landen en de Europese Unie de bindende doelstelling van een verlaging van de uitstoot van broeikasgassen met gemiddeld 5 % ten opzichte van de niveaus van 1990 gedurende de vijfjarige periode 2008-2012. Het Protocol van Kyoto heeft drie marktgebaseerde mechanismen geïntroduceerd om bij te dragen tot de verwezenlijking van deze doelstellingen: de handel in emissierechten, het mechanisme voor schone ontwikkeling en gezamenlijke uitvoering.

3. In haar routekaart voor de lange termijn streeft de Commissie naar een vermindering van de emissie van broeikasgassen met 80 % tegen 2050². Op 23 oktober 2014 heeft de Raad overeenstemming bereikt over het kader voor het klimaat- en energiebeleid 2030 en een bindend EU-streefcijfer vastgesteld van een minimale reductie van de broeikasgasemissies van 40 % in 2030 ten opzichte van 1990³. De EU-ETS wil een centrale rol blijven spelen in de verwezenlijking van deze doelstellingen.

1 Zie Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC — Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering), in 1988 ingesteld door het Milieuprogramma van de Verenigde Naties en de Wereld Meteorologische Organisatie (www.ipcc.ch).

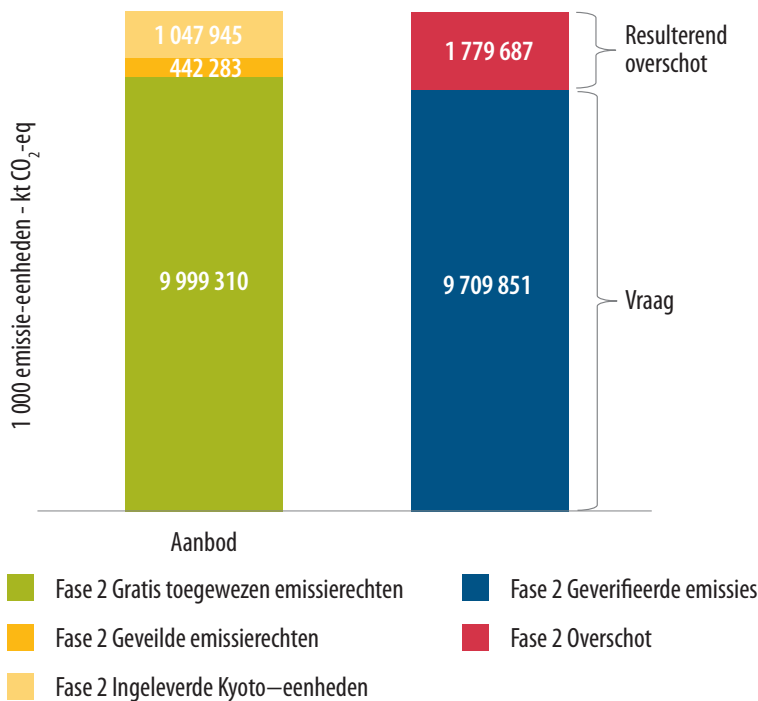
2 COM(2011) 112 final van 8.3.2011, „Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050”.

3 Conclusies van de Europese Raad over het beleidskader voor klimaat en energie voor 2030 (23 en 24 oktober 2014), SN 79/14.

Deel II — Vraag en aanbod gedurende fase 2 van de EU-ETS (2008-2012)

- De economische crisis die in 2008 begon, heeft de industriële activiteit en de emissies aanzienlijk verminderd⁴. In fase 2 was de vraag naar emissierechten dus lager dan verwacht, waardoor op de markt een overschot aan emissierechten ontstond (zie de **figuur**), wat invloed had op de koolstofprijs, die van ongeveer 22 euro daalde tot 5 euro in de periode tussen het begin van fase 2 in 2008 en het einde van fase 2 in 2012.

Figuur — Vraag, aanbod en overschot gedurende fase 2 van de EU-ETS (2008-2012)



Bron: Analyse van de ERK op basis van de EEA ETS Dataviewer (juni 2014) voor stationaire installaties.

⁴ Het verband tussen de economische crisis en de afname van de emissies is gelegd door de Commissie („De toestand van de Europese koolstofmarkt in 2012”, COM(2012) 652 final) en in vele andere bronnen (bijvoorbeeld de Wereldbank in haar verslag van 2013 „Mapping Carbon Pricing Initiatives” (Initiatieven voor koolstofbeprijzing in kaart gebracht).

Deel III — Discussies over hervormingen ter vermindering van het overschot aan emissierechten en toekomstperspectieven

5. Het debat over verdere wijzigingen van de EU-ETS en een structurele hervorming vanaf 2020 is nog niet afgerond. Gedurende fase 2 was er weinig flexibiliteit in het systeem om in te spelen op de veranderende economische situatie, de verminderde vraag naar emissierechten en het groeiende overschot. De Commissie heeft erkend dat dit afbreuk deed aan de doeltreffendheid van de regeling. De Commissie is ook van oordeel dat een hogere marktprijs een grotere stimulans zou vormen om te investeren in koolstofarme technologieën⁵. In een poging om de effecten van het overschot aan EU-ETS-emissierechten te beperken (de Commissie heeft vastgesteld dat er aan het begin van fase 3 bijna 2 miljard emissierechten in omloop waren⁶) (zie ook de figuur) en om het prijssignaal voor de koolstofemissies te versterken, heeft de Commissie in 2012 voorgesteld om de veilingen voor fase 3 gedeeltelijk uit te stellen. De veiling van 900 miljoen emissierechten zou worden uitgesteld tot 2019-2020. Het gedeeltelijke uitstel zou het totale aantal van de beschikbare emissierechten niet verminderen, maar de verdeling daarvan over de periode wel veranderen. Dit wetsvoorstel werd gedurende 2013 aangenomen door het Parlement en de Raad.

6. Met het oog op de aanpak van de kwestie rond het overschot en ter versterking van het milieueffect van de regeling was de Commissie van oordeel dat er een duurzame oplossing nodig was voor de onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod. In januari 2014 heeft de Commissie dan ook structurele hervormingsmaatregelen voor de EU-ETS voorgesteld — samen met het voorstel voor het klimaat- en energiepakket 2030⁷ — in de vorm van de invoering van een marktstabiliteitsreserve vanaf 2021, waarmee het reeds opgebouwde overschot aan emissierechten moest worden teruggebracht en de veerkracht van het systeem bij grote schokken moest worden verbeterd door de automatische aanpassing van de hoeveelheid te veilen emissierechten. Dit wetsvoorstel wordt overwogen door de Raad en het Europees Parlement.

5 Europese Commissie, DG Klimaat, „The EU Emissions Trading System (EU-ETS)” factsheet (De EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS)), beschikbaar op http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

6 Europese Commissie, DG Klimaat (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm)

7 COM(2014) 15 final van 22.1.2014, „Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030”.

Antwoorden van de Commissie

Samenvatting

II

De EU-ETS is de hoeksteen van het klimaatbeleid van de EU. In het kader van de regeling is een prijs voor koolstof vastgesteld en, zoals de bedoeling was, zijn de emissies van de onder de regeling vallende installaties gedaald: in 2012 lagen zij 19 % lager dan in 1990.

De EU-ETS zorgt voor de noodzakelijke emissiereducties tegen lage kosten. Geen enkele andere beleidsmaatregel, of het nu belastingen of regelgeving betreft, garandeert dit op de wijze waarop de emissiehandel dit doet.

Het succes van de EU-ETS heeft overal in de wereld anderen geïnspireerd en de Commissie zal de ETS als beleidsmaatregel blijven promoten.

III

De Rekenkamer heeft haar audit op fase 2 van de EU-ETS (2008-2012) toegespitst, maar intussen zijn reeds tal van verbeteringen voor fase 3 (2013-2020) aangebracht, waarmee specifiek de door de Rekenkamer gemaakte opmerkingen zijn aangepakt. Deze opmerkingen worden dan ook geapprecieerd als verdere ondersteuning voor de betrokken, reeds voor fase 3 ingezette ontwikkelingen en in de andere gevallen als verdere stof tot nadenken.

IV

De Commissie neemt kennis van de conclusie van de Rekenkamer.

De Commissie benadrukt dat in fase 2 het beheer van de EU-ETS werd gehinderd door een aantal problemen in verband met de robuustheid van het kader voor de bescherming van de integriteit van de regeling. Dat er in fase 2 tekortkomingen waren bij de uitvoering van de EU-ETS is een van de belangrijke redenen waarom zoveel aandacht aan de nieuwe ontwikkelingen is besteed en er nu in fase 3 verbeteringen ten uitvoer worden gelegd.

V

Belangrijke nog resterende kwesties met betrekking tot de regulering van en het toezicht op de emissiemarkt moeten worden aangepakt om de marktintegriteit waar nodig te verbeteren. Om te garanderen dat EU-optreden vereist en doeltreffend is, beoordeelt de Commissie het effect van haar beleidsmaatregelen en voorstellen in elk stadium, nl. dat van voorstel, uitvoering en beoordeling. De onlangs aangenomen regels voor de regulering van en het toezicht op de emissiemarkt, die momenteel ten uitvoer worden gelegd, zullen wellicht worden geëvalueerd in het kader van de verslagen die de Commissie in 2019 aan het Europees Parlement en de Raad moet voorleggen op grond van artikel 90 van MiFID II¹ en artikel 38 van de MAR².

V a)

De Commissie en de medewetgevers hebben de mogelijke risico's betreffende de regulering van en het toezicht op de emissiemarkt met betrekking tot de „compliance traders”, de bilaterale otc-spothandel (over-the-counter) en de kleinere marktdeelnemers grondig geanalyseerd tijdens de aannemingsprocedure voor MiFID II (hierna „MiFID” genoemd), die dan ook een evenwichtige vrijstellingsregeling bevat. De uitzonderingen in artikel 2, lid 1, onder e), artikel 2, lid 1, onder j), en artikel 3, lid 1, onder e), van de MiFID zijn aan voorwaarden en regelgevend toezicht onderworpen en zijn niet noodzakelijk specifiek voor emissierechten, maar gelden evenzeer voor grondstoffenderivaten. De redenen voor de vrijstellingen vloeien voort uit een beoordeling van het doel dat met het vereisen van een MiFID-vergunning wordt beoogd (hoofdzakelijk de bescherming van de cliënten van beleggingsondernemingen bij grensoverschrijdende transacties) en uit de evenredigheid van die vrijstellingen wat betreft de kosten van het verkrijgen van een dergelijke vergunning ten opzichte van de voordelen voor de vrijgestelde personen.

1 Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van Richtlijn 2002/92/EG en Richtlijn 2011/61/EU.

2 Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (Verordening marktmisbruik) en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en de Richtlijnen 2003/124, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie.

V b)

Het toezichtkader dat in de wetgeving betreffende de financiële markten van de EU is ingesteld en ook voor alle in de EU verhandelde grondstoffenderivaten wordt gebruikt (bv. positierapportage in het kader van de MiFID, verregaande samenwerkingsmechanismen in het kader van de MAR), is van toepassing op de emissiemarkt.

De samenwerkingsmechanismen op regelgevingsgebied zullen volledig van kracht worden vanaf 2017.

V c)

Uit de analyse van de koolstofmarkt in de EU blijkt in het algemeen dat de markt is gegroeid en rijpt ondanks het feit dat de juridische status van de emissierechten niet op EU-niveau gedefinieerd is en dat niet uitdrukkelijk is voorzien in de creatie en bescherming van zekerheidsrechten op emissierechten.

V d)

De Commissie zal, voortbouwend op de vooruitgang die in fase 2 is gemaakt, de verbeteringen blijven aanbrenge die nodig zijn om de veiligheid van het EU-register op de hoogste niveau te handhaven.

In de wetgeving is niet voorzien dat de Commissie toezicht houdt op de transacties in het EU-register. Het toezicht op EU-niveau op de Europese koolstofmarkt kan worden verbeterd om misbruik en frauduleuze activiteiten op te sporen, maar deze kwestie is ruimer dan het register, dat alleen informatie over de fysieke overdracht van koolstofeenheden bevat, en geen informatie over het financiële aspect.

VI a)

Er zijn verordeningen van de Commissie goedgekeurd om de monitoring, verslaglegging, verificatie en accreditering in het kader van de EU-ETS nog doeltreffender, efficiënter en harmonischer te maken in fase 3.

VI b)

Uitvoeringsbesluit 2014/166/EU van de Commissie en een bijbehorende toelichting hebben het systeem weer op gang gebracht waarbij van de lidstaten wordt verlangd dat zij elk jaar een „artikel 21“-verslag over hun uitvoering van de EU-ETS-richtlijn bij de Commissie uitbrengen. Deze verslagen zijn openbaar toegankelijk via het Report-Net-systeem van het Europees Milieugentschap.

VI c)

De Commissie erkent een zekere onvolledigheid bij de indiening van verslagen op grond van artikel 21 in fase 2. Voor fase 3 worden de voorschriften nu strenger toegepast op basis van Uitvoeringsbesluit 2014/166/EU van de Commissie.

VI d)

De Commissie blijft zorgen voor de coördinatie van veelvuldige uitwisselingen met en tussen de lidstaten in de vorm van overleg en druk bijgewoonde vergaderingen, waarvan de notulen worden gepubliceerd.

VI e)

De Commissie is van mening dat zij bij het aansturen van de harmonisatie van de essentiële controles op de uitvoering van de EU-ETS een grote rol blijft spelen door het regelgevend kader en haar ondersteunende richtsnoeren en modellen alsmede door passende conferenties, vergaderingen en overleg.

VI f)

Overzichten van de EU-ETS-sanctieregelingen in de lidstaten worden verkregen als onderdeel van de studies van de Commissie waarin de naleving van de EU-ETS door de lidstaten wordt getoetst, en in het kader van Uitvoeringsbesluit 2014/166/EU van de Commissie, dat het systeem actualiseert en waarbij van de lidstaten wordt verlangd dat zij elk jaar een „artikel 21“-verslag over hun uitvoering van de EU-ETS-richtlijn bij de Commissie uitbrengen.

In fase 3 kan elke exploitant internationale projectkredieten gebruiken tot een bepaald maximum, dat is vastgesteld overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1123/2013 van de Commissie.

VII 1.

De Commissie aanvaardt gedeeltelijk de aanbevelingen en is het ermee eens dat belangrijke nog resterende problemen bij de regulering van en het toezicht op de emissiemarkt moeten worden aangepakt om de integriteit van de markt waar nodig te verbeteren.

VII 2.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en zal onderzoeken welke voordelen het verduidelijken van de juridische status van de emissierechten zou opleveren.

VII 3.

De Commissie aanvaardt de voor haar bestemde aanbevelingen. De veiligheid van het registersysteem is sinds 2012 aanzienlijk verbeterd en de Commissie zal ernaar streven het systeem verder te verbeteren op de door de Rekenkamer genoemde punten.

VII 4.

De Commissie aanvaardt de voor haar bestemde aanbevelingen. De specifieke taken en verantwoordelijkheden van alle bij de EU-ETS betrokken partijen zijn verduidelijkt als gevolg van de verordeningen van de Commissie betreffende accreditatie, verificatie, monitoring en rapportage die voor fase 3 zijn vastgesteld.

VII 5.

De Commissie aanvaardt de voor haar bestemde aanbevelingen en ontkent niet dat in fase 2 in grotere mate richtsnoeren voor en informatie over de uitvoering van de EU-ETS hadden kunnen worden verstrekt. Zij is van mening dat de situatie terdege is verbeterd voor fase 3.

VII 6.

Volgens de Commissie is de EU-ETS-sanctieregeling efficiënt. De boete van 100 EUR per ton uitgestoten CO₂ waarvoor uiterlijk op 30 april geen emissierechten zijn ingeleverd, heeft een sterk afschrikkende werking. Dit wordt met name aangetoond door een zeer hoge nalevingsgraad.

De lidstaten moeten transparant zijn over de sancties die op nationaal niveau van toepassing zijn, en moeten ook informatie bekendmaken over exploitanten die de verplichting om emissierechten in te leveren, schenden.

De Commissie aanvaardt de voor haar bestemde aanbeveling en hecht belang aan transparantie tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten met het oog op de handhaving van een zeer hoge nalevingsgraad.

Inleiding

Tekstvak 2

De EU-ETS werd geconfronteerd met verschillende risico's, die zijn aangepakt door middel van specifieke acties. De btw-carrouselfraude op de koolstofmarkt is aangepakt door de mogelijkheid voor de lidstaten om een verleggingsregeling toe te passen. Verschillende

ationale registers waren het doelwit van IT-aanvallen en de veiligheid van het registersysteem is verbeterd dankzij de centralisatie van de activiteiten in één EU-register. Tot slot zijn de regulering van en het toezicht op de koolstofmarkt versterkt.

15

De Commissie neemt er akte van dat de Rekenkamer uitdrukkelijk heeft gesteld dat de vraag welke regelgevende aanpak het meest geschikt zou zijn voor de emissiemarkt, buiten de reikwijdte van deze controle viel.

De Commissie is van oordeel dat bij het onderzoek van de resterende punten die voor verdere regelgevende maatregelen in overweging moeten worden genomen, rekening moet worden gehouden met het regelgevingskader voor emissierechten dat zal gelden zodra emissierechten in 2017 financiële instrumenten worden.

16 Eerste streepje

Op voorstel van de Commissie heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan Richtlijn 2010/23/EU van de Raad³, die in artikel 199 bis voorziet in de mogelijkheid om voor de overdracht van emissierechten de verleggingsregeling toe te passen. De toepassingsduur van deze richtlijn werd verlengd tot en met 31 december 2018⁴.

16 Derde streepje

Verordening (EU) nr. 389/2013 (registerverordening) bevat geen rechtstreekse verwijzing naar de essentiële bepalingen van de antiwitwasrichtlijn, maar voorziet in een ad-hocregeling voor de nationale registeradministrateurs die op een geharmoniseerde reeks ken-uw-klant-checks en andere toepasselijke voorschriften is gebaseerd en dus op dit gebied regels bevat die op EU-niveau zijn geharmoniseerd en rechtstreeks toepasbaar zijn.

3 Richtlijn 2010/23/EU van de Raad van 16 maart 2010 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, wat betreft een facultatieve en tijdelijke toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van bepaalde fraudegevoelige diensten (PB L 72 van 20.3.2010, blz. 1).

4 Bij Richtlijn 2013/43/EU van de Raad van 22 juli 2013 (PB L 201 van 26.7.2013, blz. 4).

Tekstvak 3 — Antwoord op de tweede alinea

De commissarissen die voor het ETS-beleid en het btw-beleid bevoegd zijn, hebben in juni 2011 een gezamenlijke brief gestuurd aan alle lidstaten die de verleggingsregeling nog niet toepasten, en hen verzocht om nationale bepalingen in te voeren. Hieruit blijkt dat deze kwestie op het hoogst mogelijke niveau is aangepakt.

Tekstvak 3 — Antwoord op de derde alinea

De Italiaanse wetgeving voorziet vanaf 1 januari 2015 in de toepassing van de verleggingsregeling voor emissierechten.

18

Compliance buyers zijn verplicht om aan de koolstofmarkt deel te nemen als hun emissies hoger zijn dan de emissierechten die hun gratis zijn toegewezen. Zij kunnen kopen via banken of beleggingsondernemingen, die onder de MiFID vallen. De MiFID (toegepast in samenhang met de MAR en de verordening betreffende de Europese marktinfrastructuur (EMIR)⁵) heeft tot doel de stabiliteit en de integriteit van de markt te verbeteren, onder meer door het terugdringen van systeemrisico's, rekening houdend met de kosteneffectiviteit en de evenredigheid van EU-wetgeving.

19

De vrijstellingen hebben betrekking op „niet-financiële” entiteiten die in emissierechten handelen. Dit is vergelijkbaar met de vrijstellingen bij andere voorschriften voor financiële markten, zoals de vrijstelling van de clearingverplichting voor niet-financiële tegenpartijen op grond van de EMIR of de vrijstellingen voor grondstoffenderivaten. Dat zijn geen algemeen geldende vrijstellingen; zij zijn onderworpen aan voorwaarden en/of toezicht door nationale bevoegde autoriteiten en ook op EU-niveau. In sommige gevallen hebben de vrijstellingen een nationale werkingssfeer en hebben zij geen grensoverschrijdende effecten.

Zelfs wanneer entiteiten op grond van de MiFID zijn vrijgesteld, blijven vele daarvan onderworpen aan de verplichtingen op grond van de MAR betreffende handel met voorwetenschap en marktmanipulatie.

Het voorstel van de Commissie werd onderschreven door de medewetgevers, die deze aanpak duidelijk

goedkeurden en bevestigden en het toepassingsgebied van de vrijstellingen veeleer nog hebben uitgebreid.

Rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel is de Commissie van oordeel dat met betrekking tot de doelstellingen van de MiFID-vergunning, de kosten en de baten daarvan en de daarmee gepaard gaande regeldruk, de vrijstellingen voor de compliance buyers de minst belastende manier zijn om tot het gewenste resultaat te komen.

Bovendien vallen de vrijgestelde entiteiten nog steeds onder de werkingssfeer van de MAR.

20

Wat de otc-derivaten betreft, legt de EMIR verplichtingen op aan bepaalde marktdeelnemers die in derivaten beginnen te handelen, en als zodanig zijn zij gereguleerd⁶.

Uit verschillende studies blijkt dat het aandeel niet-geclearde otc-spotcontracten in 2010 ongeveer 1 % bedroeg. Onderzoek van de beschikbare gegevens over recentere marktontwikkelingen staft de conclusie dat dit aandeel nu waarschijnlijk zelfs nog kleiner is⁷.

Bovendien blijven louter bilaterale otc-transacties onder de werkingssfeer vallen van de MAR, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat die verordening „van toepassing [is] op elke transactie, order of gedraging met betrekking tot elk financieel instrument als bedoeld in [artikel 2,] lid 1 en lid 2, ongeacht of de transactie in kwestie, de order of de gedraging plaatsvindt op een handelsplatform of niet.”

⁵ Voluit: Verordening betreffende otc-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters (Verordening (EU) nr. 648/2012).

⁶ Bijna alle antwoorden op de raadpleging door de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) over de daarmee verband houdende toepasselijke ontwerpclearingdrempels, wezen uit dat die drempels moeten worden verhoogd, met als argument dat niet-financiële ondernemingen een verwaarloosbaar systemisch risico voor het financiële stelsel vormen doordat zij onderling niet verweven zijn. Hetzelfde kan worden gezegd van niet-financiële ondernemingen als het gaat om hun handel in louter bilaterale otc-emissierechten op de spotmarkt.

⁷ Berekeningen van de Commissie op basis van de gegevens van Bloomberg New Energy Finance over de totale omvang van de markt voor EU-emissierechten (EUA's) en de uitsplitsing daarvan naar veilingen, omruilingen en otc, gecombineerd met de raming door London Energy Brokers Association (LEBA) van het aandeel van de otc-EUA-transacties dat in 2010 op spotproducten betrekking had, en met gegevens van LEBA voor 2010-2014 over het aandeel niet-geclearde otc-transacties.

21

In oktober 2013 heeft de Commissie de ESMA verzocht om haar te adviseren over de inhoud van de gedelegeerde handelingen die krachtens een aantal bepalingen van de MAR moeten worden vastgesteld, en onder meer over het niveau van de drempels voor in kooldioxide-equivalenten uitgedrukte emissies en het nominaal thermisch vermogen.

De meerderheid van de respondenten op de in dit verband georganiseerde raadpleging van de ESMA voerde aan dat er weinig of geen relevante entiteitspecifieke informatie is die niet reeds is gepubliceerd op grond van andere voorschriften, met name de verordening betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie (REMIT)⁸.

Een mogelijk cumulatief effect op de emissiemarkt zou slechts van belang zijn voor zover de kleinere marktdeelnemers in groten getale hun activiteiten zouden coördineren, wat niet alleen een antitrustaangelegenheid zou zijn waarop antitrusttoezicht wordt gehouden, maar voor hen ook moeilijk vol te houden zou zijn omdat het een groot aantal marktdeelnemers zou betreffen.

22

De Commissie is het ermee eens dat er meer zou kunnen worden gedaan op het vlak van de samenwerkingsmechanismen op regelgevingsgebied binnen het toezichtkader voor de markt van de emissierechten. De bestaande bepalingen inzake samenwerkingsmechanismen zullen evenwel pas vanaf 2017 volledig van kracht worden. Daarom moet bij toekomstige activiteiten worden gefocust op opties om de bestaande systemen waar nodig te versterken op basis van een heldere beoordeling van de omvang van eventuele resterende risico's voor de EU-ETS of de Europese koolstofmarkt, en om dat op de meest kosteneffectieve en evenredige wijze te doen.

23

Het toezichtkader dat in de wetgeving betreffende de financiële markten van de EU is ingesteld, wordt ook voor alle in de EU verhandelde grondstoffenderivaten gebruikt (bv. positierapportage in het kader van de MiFID, verregaande samenwerkingsmechanismen in het kader van de MAR). Een beoordeling heeft geen elementen opgeleverd die het standpunt staven dat dit kader voor de emissiemarkt, in vergelijking met contracten voor grondstoffenderivaten in het algemeen, niet adequaat zou zijn.

⁸ Verordening (EU) nr. 1227/2011.

Wat de MAR betreft, oefenen de bevoegde instanties hun uit de MAR voortvloeiende functies en taken uit in samenwerking met andere autoriteiten of met de marktonderneming. De in het kader van de MAR bevoegde autoriteiten moeten samenwerken met de ESMA, met name voor de uitwisseling van de nodige informatie, en met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten van de EU.

Met betrekking tot het EU-register en de bevoegdheden van de Commissie kunnen de nationale financiële toezichthouders overeenkomstig artikel 110, lid 2, van Verordening (EU) nr. 389/2013 informatie over transacties in het EU-register verkrijgen van de betrokken nationale administrateur of van de Commissie als centrale administrateur (die gegevens kan verstrekken over meerdere of alle lidstaten). Voorts valt op te merken dat 30-40 % van de futures op emissierechten niet tot de vervaldag wordt aangehouden en dus niet wordt afgewikkeld door middel van materiële levering, waardoor die futures ook niet zichtbaar zijn in het EU-register.

24

De Commissie merkt op dat het toezicht op de emissiemarkt bij de nationale toezichthouders blijft. Geïntegreerde procedures tussen de nationale toezichthouders voor het organiseren van toezicht op EU-niveau op de emissiemarkt zijn vastgesteld in de herziene MiFID en MAR, die uitvoeringsvoorschriften bevatten voor grensoverschrijdende samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten onderling en tussen die autoriteiten, de ESMA en het EU-niveau en met derde landen over de hele wereld.

Daarnaast zal een uitgebreid bewakings-, gegevensrapportage- en toezichtkader (op nationaal en EU-niveau) ten uitvoer worden gelegd op grond van de herziene MiFID/MiFIR⁹ en MAR/MAD-regelingen, die vanaf januari 2017, respectievelijk juli 2016 op de emissierechten van toepassing zullen zijn.

De frequentie en de structuur van de bestaande formele en informele contacten tussen de diensten binnen de Commissie zijn voor de algemene regelgevende taken toereikend en daarmee evenredig.

⁹ Verordening (EU) nr. 600/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten in financiële instrumenten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012.

25

De EU-koolstofmarkt is gegroeid en gerijpt, ondanks het feit dat de juridische status van de emissierechten niet op EU-niveau gedefinieerd is. De factoren die van invloed zijn op de liquiditeit, zijn grotendeels van economische aard, veeleer dan van juridische¹⁰.

De Commissie is van mening dat Richtlijn 2003/87/EG en de bijbehorende uitvoeringswetgeving, met name artikel 40 van Verordening (EU) nr. 389/2013¹¹, alsook het veranderende kader voor de regulering van de financiële markten van de EU¹² voorzien in de noodzakelijke juridische onderbouwing van een transparante en liquide koolstofmarkt in de EU en tegelijk de stabiliteit en de integriteit van de markt waarborgen.

26

Overeenkomstig artikel 345 VWEU is het eigendomsrecht, uit hoofde van het recht van de Unie, een bevoegdheid van de lidstaten. Dit is des te meer het geval als het gaat om de machtiging tot het creëren van eigendomsrechten op EU-niveau voor een categorie van activa waarvoor er, zoals de Rekenkamer heeft geconstateerd, in de lidstaten nog geen reeds bestaande eigendomsrechten zijn.

Het bestaan van een specifieke regeling van het eigendomsrecht voor handelsactiva is veel meer de uitzondering dan de regel voor de overgrote meerderheid van de verhandelde activa, waaronder de financiële instrumenten. Dit neemt evenwel niet weg dat de normale beginnelen van het nationale verbintenissen- en eigendomsrecht van toepassing zijn op transacties in deze activa¹³. Richtlijn 2003/87/EG en de bijbehorende uitvoeringswetgeving regelen alle belangrijke juridische kenmerken met betrekking tot de uitoefening van de rechten op emissierechten.

¹⁰ De Commissie heeft al voorgesteld om een marktstabiliteitsreserve in te stellen (COM(2014)20) om het overschot aan emissierechten aan te pakken en de bestendigheid van het systeem tegen grote schokken te verbeteren door bijsturing van het aanbod aan te veilen emissierechten. Dit voorstel wordt momenteel door het Europees Parlement en de Raad besproken.

¹¹ Iedereen kan houder van emissierechten zijn, maar het eigendomsrecht kan worden bepaald aan de hand van het EU-register, aangezien de in het register opgeslagen gegevens een afdoend „prima facie”-bewijs zijn voor het recht op een emissierecht.

¹² Vanaf 2017 zullen emissierechten in de EU de status van financiële instrumenten hebben en onder het kader voor de regulering van de financiële markten van de EU vallen.

¹³ Er is bijvoorbeeld geen specifieke wettelijke regeling voor geld op een bankrekening. De rekeninghouder als dusdanig heeft het geld op zijn rekening niet in eigendom, maar heeft er enkel een juridische aanspraak op. Dit heeft evenwel niet belet dat de financiële markten op basis van geld zich hebben ontwikkeld, niet alleen binnen de EU, maar ook op wereldschaal.

De rechten op het houden, overdragen, inleveren en annuleren van emissierechten worden volledig gewaarborgd door Richtlijn 2003/87/EG en worden ook ten volle ondersteund door het EU-register, in het kader waarvan zij kunnen worden uitgeoefend.

27

In het licht van het voorgaande is de Commissie van mening dat de juridische belangen naar behoren worden beschermd en dat emissierechten kunnen worden betwist in het kader van een civiele procedure voor een nationale rechtbank. Dit neemt niet weg dat de Commissie zal proberen na te gaan wat de voordelen van een verdere verduidelijking van de juridische status van de emissierechten in het EU-recht kunnen zijn voor de werking van de EU-ETS en de Europese koolstofmarkt.

28

De Commissie zal, in het licht van de openbare beleidsdoelstellingen van de EU-ETS, onderzoeken of het vergemakkelijken van de registratie van zekerheidsrechten op emissierechten juridisch en technisch haalbaar is.

30

De Commissie is van mening dat in het EU-register verbeteringen zijn aangebracht om tekortkomingen uit het verleden die in het gedecentraliseerde systeem van nationale registers van fase 2 zijn aangetroffen, aan te pakken. Ook zijn later, in fase 3 van de EU-ETS, aanvullende maatregelen genomen na de herziening van de EU-ETS-richtlijn in 2009. Sinds de start van het EU-register in 2012 is geen enkel incident gemeld, en in het EU-register of het EUTL opgeslagen gegevens worden in het kader van formele onderzoeken of gerechtelijke procedures aan nationale rechtshandavingsinstanties verstrekt.

De Commissie gaat ermee akkoord dat het toezicht op de koolstofmarkt kan worden verbeterd. Het EU-register bevat geen financiële informatie, waardoor de registergegevens van weinig nut zouden zijn voor het toezicht op de financiële transacties.

Voorts heeft de Commissie overeenkomstig de toepasselijke primaire wetgeving en Verordening (EU) nr. 389/2013 geen rechtsgrondslag om in het EU-register opgeslagen gegevens van de lidstaten te onderzoeken.

De Commissie heeft de lidstaten actief gesteund bij de totstandbrenging van samenwerking met de financiële-inlichtingeneenheden.

31

De Commissie is van mening dat de registersystemen in de loop van de tijd gestaag verbeterd zijn en dat vele van de door de Rekenkamer aangekaarte kwesties in fase 3 worden aangepakt.

32

Met betrekking tot de KYC-controles en -praktijken bevat Verordening (EU) nr. 389/2013 een uitputtende opsomming van de voorwaarden voor het openen van rekeningen van deelnemers met nalevingsverplichtingen („compliance“-deelnemers) en van de daarvoor voor te leggen documenten. In de voorschriften voor rekeningen van vrijwillige deelnemers zijn evenwel alleen de minimum-eisen voor het openen van een rekening opgenomen.

34

De in Verordening (EU) nr. 389/2013 vastgestelde voorschriften voor vrijwillige deelnemers bieden de lidstaten ruimte om passende risicobeoordelingspraktijken toe te passen.

35 Tweede streepje

In Verordening (EU) nr. 389/2013 staat welke informatie over verdachte aanvragen voor het openen van een rekening tussen de nationale administrateurs moet worden gedeeld. De invoering van een permanente EU-brede lijst van geweigerde rekeningopeningen doet vragen rijzen met betrekking tot het wettelijk kader voor de bescherming van persoonsgegevens.

36

Richtlijn 2003/87/EG en Verordening (EU) nr. 389/2013 van de Commissie vertrouwen het beheer van de registerrekeningen van de gebruikers volgens het subsidiariteitsbeginsel toe aan de lidstaten. De rol van de Commissie als centrale administrateur bestaat erin het EU-register te beheren en bij te houden. De Commissie coördineert de uitvoering van de toepasselijke wettelijke voorschriften doordat zij uitwisselingen van informatie en beste praktijken over ken-uw-klant-controles organiseert, met name in de werkgroep van registeradministrateurs; daarbij besteedt zij bijzondere aandacht aan de methoden en instrumenten die binnen het bestaande rechtskader kunnen worden geïmplementeerd.

37

Het toezicht van de Europese koolstofmarkt op EU-niveau kan verder worden verbeterd, onder meer door gebruik te maken van de desbetreffende gegevens uit het EU-register. Het EU-register bevat evenwel alleen informatie over de fysieke overdracht van koolstofeenheden en geen informatie over het financiële aspect van de transacties; daardoor volstaan de gegevens niet om misbruik of frauduleuze activiteiten op te sporen.

38

Analyse van grensoverschrijdende transacties was niet mogelijk vóór de migratie naar het EU-register, aangezien de nationale registers werden beheerd door de afzonderlijke lidstaten en niet werden geconsolideerd.

In het huidige rechtskader stelt de Commissie de EU-registerapplicatie ter beschikking, maar is zij niet bevoegd om actief toezicht op de transacties in het EU-register te houden via het gebruik van namens de lidstaten bijgehouden gegevens.

41

De Commissie is van mening dat haar organisatorische structuur adequaat is. De functies van beleidsverantwoordelijke voor het project („business/policy owner“) en IT-leverancier zijn sinds 2014 gescheiden overeenkomstig de desbetreffende methodologie voor projectbeheer, en de middelen en vaardigheden zijn verder geoptimaliseerd om te zorgen voor een adequate interne organisatie.

Met de uitvoering van het actieplan dat is opgesteld naar aanleiding van de IT-audit door de dienst Interne Audit van de Commissie, worden de geconstateerde tekortkomingen aangepakt en worden de ontwikkeling en het beheer van het register doeltreffender gemaakt.

50

Tekstvak 4 in het verslag van de Rekenkamer laat de voornaamste aspecten zien die voor de monitoring, de rapportage en de verificatie van belang zijn. Terwijl redelijkerwijs kan worden verwacht dat de geverifieerde jaarlijkse emissieverslagen op een of andere wijze door de bevoegde autoriteit zouden worden gecontroleerd, is dit niet uitdrukkelijk vereist op grond van Richtlijn 2003/87/EG en de daarbij horende uitvoeringsmaatregelen. Volledige dubbele verificatie zou contraproductief zijn, ook door de hogere kosten.

51

Voor fase 3 is nu bepaald wat het verificatieverslag voor de EU-ETS moet inhouden en is voor dat verslag een standaardmodel vastgesteld. De wetgeving op Europees niveau voor fase 2 van de EU-ETS-regeling bood niet de mogelijkheid om een standaardmodel vast te stellen.

52

De Commissie is het ermee eens dat er in fase 2 een gebrek aan follow-up van de bevindingen van de verificateurs was. Voor fase 3 moeten de exploitanten nu, ter goedkeuring door de bevoegde autoriteit, een verbeteringsverslag indienen omtrent alle gevallen van niet-naleving en aanbevelingen die de verificateur had gerapporteerd. De Commissie heeft ook richtsnoeren bekendgemaakt met instructies voor de verificateurs over hoe zij met herhaalde bevindingen moeten omgaan.

Tekstvak 7

In het model voor het verificatieverslag dat de Commissie nu heeft gepubliceerd, is het minimum aangegeven dat in de modellen voor de verificatieverslagen van de lidstaten voor fase 3 moet worden opgenomen en is specifiek bepaald dat de verificateur aanbevelingen moet geven.

Voor fase 3 zijn aanvullende verantwoordelijkheden op het gebied van accreditatie en verificatie gegeven en moeten de nationale accreditatie instanties voortdurend toezicht op de verificateurs houden. Een van de belangrijkste doelstellingen van dit voortdurende toezicht is te toetsen of de verificateurs over de vereiste bekwaamheid blijven beschikken; hierbij wordt met name gekeken naar inconsistenties, zoals een verificateur die nooit gevallen van niet-naleving rapporteert of aanbevelingen geeft, of naar inconsistenties tussen de interne verificatiedocumentatie en het voorgelegde verificatieverslag.

53

De richtsnoeren voor monitoring en rapportage in fase 2 bevatten specifieke, voor fase 2 geldende definities met betrekking tot de vereiste „verificateur” (afdeling 2, punt 5, onder m), van bijlage I bij Beschikking 2007/589/EG van de Commissie) en „accreditatie” (afdeling 2, punt 5, onder k), van bijlage I van Beschikking 2007/589/EG van de Commissie), alvorens te verwijzen naar de desbetreffende richtsnoeren van de Europese Samenwerking voor accreditatie. De richtsnoeren bevatten ook bepalingen voor de accreditatie instanties en de bevoegde

autoriteiten inzake het verkrijgen van toegang om het interne verificatieverslag van de verificateur te evalueren. Toch is de noodzaak om de verificatie en de accreditatie in het kader van de EU-ETS veel beter te harmoniseren de voornaamste reden waarom Verordening (EU) nr. 600/2012 inzake verificatie en accreditatie in het kader van de EU-ETS voor fase 3 is goedgekeurd.

56

De rol van de afzonderlijke entiteiten in de EU-ETS is gebaseerd op hun respectieve bevoegdheden. De verificateurs (en niet de regelgevende instanties) zijn in de eerste plaats voor de verificatie bevoegd. De nationale accreditatie instanties (en niet de regelgevende instanties) zijn bevoegd en gemachtigd om verificateurs te accrediteren. De aangewezen bevoegde autoriteiten (en niet de verificateurs of de nationale accreditatie instanties) zijn bevoegd voor en gemachtigd tot de algemene implementatie van de EU-ETS. De coördinatie tussen de verschillende entiteiten is belangrijk om de doeltreffende uitvoering van de EU-ETS in haar geheel te bevorderen, maar moet in verhouding staan tot de bevoegdheden en inefficiënt en contraproductief dubbel werk en verhoging van de kosten voorkomen.

57

De Commissie is van mening dat de gerapporteerde situatie waarin de verificateurs niet alleen bij de verificatie zijn betrokken, maar ook bij het opstellen van de monitoringplannen voor dezelfde site, tot een belangenconflict leidt. Verordening (EU) nr. 600/2012 (de accreditatie- en verificatieverordening voor fase 3) is hierover expliciet en deze kwestie is een eerste punt van zorg dat de nationale accreditatie instanties moeten onderzoeken en aanpakken.

58

Op grond van Richtlijn 2003/87/EG en de uitvoeringsmaatregelen zijn inspecties ter plaatse door de bevoegde autoriteiten niet vereist. Dit creëert ruimte voor flexibiliteit voor een evenredige en efficiënte handhaving door de bevoegde autoriteiten, onder meer met betrekking tot waar en wanneer inspecties het productiefst zijn, de voorkoming van overlappingen met de rol van de verificateur en de mogelijkheid om te combineren met andere regelgevende taken.

64

De Commissie is het ermee eens dat het regelmatig verstrekken van relevante informatie over de algemene uitvoering en werking van de EU-ETS bevorderlijk is voor het vertrouwen van de belanghebbenden in het systeem. Met de rapportage waarin Richtlijn 2003/87/EG voorziet, met name krachtens de artikelen 10 en 21, wordt aan deze behoefte voldaan.

67

In het kader van de evaluatie van de NTP's van de lidstaten werd het Primes-model, een algemeen gebruikt analytisch instrument, geacht de beste beschikbare referentie te zijn. Meer bepaald was dat model bij de lidstaten bekend, werd het betrouwbaar geacht en werd het door sommige lidstaten bij de opstelling van hun NTP's gebruikt.

De Commissie erkent dat de richtsnoeren van december 2005 geen instructie bevatten om de emissiegegevens van 2005 te gebruiken. De geverifieerde emissiegegevens van 2005 waren evenwel voor de lidstaten beschikbaar vanaf het voorjaar van 2006, en dus ruim vóór de uiterste datum voor de indiening van de NTP's en ook ruim voordat de meeste NTP's in de praktijk werden ingediend. Rekening houdend met de doelstelling van de EU-ETS moest de Commissie de NTP's aan de recentste emissiegegevens toetsen, wat ook door het Comité klimaatverandering werd onderstreept.

69

De Commissie erkent dat zij de Rekenkamer geen ingevulde controlelijsten voor alle lidstaten kon voorleggen. De administratieve bewaartermijn voor deze documenten is verstreken. Aan de Rekenkamer zijn evenwel andere documenten verstrekt, zoals briefwisseling met de lidstaten, presentaties en briefingbladen.

Toch is de Commissie van oordeel dat er geen reden is om aan te nemen dat de beoordeling van de NTP's op enigerlei wijze meer of minder gedetailleerd of onvolledig zou zijn geweest.

Met name hebben alle voor het publiek toegankelijke besluiten van de Commissie inzake de NTP's van de lidstaten dezelfde structuur en bevatten zij in de overwegingen een uitvoerige motivering van de redenen voor de goedkeuring of de afwijzing van de NTP's. Voor elk aspect dat door de Commissie overeenkomstig bijlage III bij de richtlijn moest worden onderzocht, wordt in detail uiteengezet of de wettelijke vereisten al dan niet zijn nageleefd. Hieruit blijkt dat de Commissie de bij Richtlijn 2003/87/EG voorgeschreven beoordeling voor alle lidstaten op gelijke wijze heeft uitgevoerd.

Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 71 en 72

De Commissie erkent dat de „artikel 21“-rapportage met betrekking tot de uitvoering van de EU-ETS in fase 2 niet altijd volledig was. De voorschriften worden nu voor fase 3 strikter uitgevoerd op basis van Uitvoeringsbesluit 2014/166/EU van de Commissie, zodat in de toekomst zal worden voldaan aan de voorwaarde van de publicatie van een volledig jaarlijks uitvoeringsverslag.

74

De Commissie heeft de uitvoering van de EU-ETS in fase 3 verder geharmoniseerd (daarvoor werd in 2009 de herziene EU-ETS aangenomen) en blijft nadenken over mogelijkheden voor verdere verbeteringen in de toekomst.

76

Het rechtskader laat de uitvoering van inspecties over aan de lidstaten, als onderdeel van hun algemene aanpak van de handhaving van de regelgeving, en de Commissie speelt daarbij, gelet op het subsidiariteitsbeginsel, geen specifieke rol.

77

De Commissie blijft uitgebreide informatie-uitwisselingen met de voor de EU-ETS bevoegde autoriteiten van de lidstaten organiseren, bijv. via regelmatig overleg in het Comité klimaatverandering en zijn werkgroep 3 voor emissiehandel, in technische ad-hocwerkgroepen en op fora zoals het Forum van accreditatie en verificatie en het Compliance Forum (forum inzake de naleving) met de bijbehorende taskforces en de desbetreffende groepen, zoals de werkgroep van registeradministrateurs. Gewoonlijk worden de notulen elektronisch gedeeld ten behoeve van wie niet persoonlijk op de vergaderingen aanwezig kan zijn.

79

De Commissie erkent dat het Compliance Forum voor de EU-ETS en de in het kader van dat forum opgerichte taskforces een belangrijke aanvullende rol spelen bij de geharmoniseerde uitvoering van de EU-ETS en de uitwisseling van informatie over de beste praktijken tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Hoewel de deelname van de nationale overheden soms beperkt was, werd de op het Compliance Forum besproken en uitgewerkte informatie gedeeld door middel van een webgebaseerde faciliteit die ter beschikking staat van alle bevoegde autoriteiten.

80

Het hoge nalevingspercentage is de beste indicator van de afschrikkende werking van de EU-ETS-sanctieregeling, met name de in de richtlijn opgenomen bepaling betreffende de sanctie op EU-niveau die van toepassing is bij niet-inlevering van emissierechten.

Naast deze EU-brede geharmoniseerde sanctie worden door de lidstaten voor bepaalde inbreuken, zoals voor de niet-tijdige indiening van een emissieverslag, sancties vastgesteld en toegepast op basis van de desbetreffende nationale wetgeving.

82

De Commissie merkt op dat de variaties in de soorten nationale inbreuken en sancties volledig gerechtvaardigd kunnen zijn, rekening houdend met de nationale omstandigheden en administratieve procedures, te meer omdat de medewetgevers hebben besloten om de sancties op grond van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 2003/87/EG onder de nationale bevoegdheid te laten vallen in het kader van het subsidiariteitsbeginsel.

83

Overzichten van de EU-ETS-sanctieregelingen in de lidstaten worden verkregen als onderdeel van de studies van de Commissie waarin de naleving van de EU-ETS door de lidstaten wordt getoetst, en in het kader van Uitvoeringsbesluit 2014/166/EU van de Commissie, dat het systeem actualiseert en waarbij van de lidstaten wordt verlangd dat zij elk jaar een „artikel 21“-verslag over hun uitvoering van de EU-ETS-richtlijn bij de Commissie uitbrengen.

84

De Commissie streeft ernaar een EU-ETS-specifiek overzicht van nationale sancties bij te houden, alsmede statistische gegevens over de toepassing van sancties. Zij pakt de monitoring van de sanctieregeling reeds systematischer aan door het verbeteren van de vragen over de sancties die in de context van het verslag op grond van artikel 21 van Richtlijn 2003/87/EG aan de lidstaten worden gesteld.

De autoriteiten van de lidstaten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de EU-ETS, maar de Commissie volgt de uitvoering van de EU-ETS-richtlijn in de lidstaten op de voet. Telkens wanneer er in fase 2 twijfels rezen over de rechtmatigheid van de toepassing van de sancties, heeft de Commissie altijd voor een follow-up gezorgd en heeft zij, als dat nodig was, regelmatig contact met de lidstaten gehad. Zo heeft de Commissie er consequent aan herinnerd dat de lidstaten de boetes van 100 EUR die van toepassing zijn bij niet-inlevering van rechten, niet mochten verminderen¹⁴.

¹⁴ Deze interpretatie van artikel 16 is inmiddels door het Europese Hof van Justitie bevestigd.

86

In fase 3 van de EU-ETS kunnen exploitanten niet langer rechtstreeks internationale kredieten gebruiken om aan hun EU-ETS-verplichtingen te voldoen. De exploitanten moeten eerst hun internationale kredieten inruilen voor emissierechten, die zij vervolgens voor de naleving van de regeling kunnen gebruiken.

Het aantal internationale kredieten dat een exploitant mag uitwisselen, is beperkt. De regels voor de vaststelling van de individuele kredietrechten per installatie en vliegtuigexploitant zijn vastgesteld in Verordening (EU) nr. 1123/2013. De exploitanten ontvangen een recht voor de periode 2008-2020; bij hun recht voor fase 3 wordt dus rekening gehouden met hun gebruik in fase 2.

Tekstvak 8 — Antwoord op de tweede alinea

In fase 3 van de EU-ETS zullen zich geen dergelijke problemen meer voordoen. Zie het antwoord van de Commissie op punt 86.

Tekstvak 8 — Antwoord op de derde alinea

In fase 3 van de EU-ETS zullen zich geen dergelijke problemen meer voordoen. Zie het antwoord van de Commissie op punt 86.

Conclusies en aanbevelingen

87

Toen de ETS werd ingevoerd, was er geen sprake van enige praktische ervaring op nationaal of EU-niveau. Daarom hebben de Commissie en de lidstaten een aanpak gevolgd waarbij zij al doende leerden; deze aanpak heeft geleid tot gestage verbeteringen bij zowel het ontwerp als de uitvoering.

Met betrekking tot de EU-ETS en de btw-carrouselfraude heeft de Commissie, om de btw-fraude aan te pakken, een rechtsgrondslag gecreëerd voor Eurofisc, een netwerk voor de snelle uitwisseling van gerichte informatie over frauduleuze btw-transacties. In dit verband kijken de lidstaten ook naar nieuwe fraudetrends en waarschuwen zij elkaar vroegtijdig als zich nieuwe fraudegevallen voordoen. De handel in koolstofuitstoot is een van de sectoren die in dit verband onder scherp toezicht van de lidstaten staat.

89

De Commissie neemt kennis van de conclusie van de Rekenkamer.

De Commissie benadrukt dat de EU-ETS in fase 2 werd gehinderd door een aantal problemen in verband met de robuustheid van het kader voor de bescherming van de integriteit van de regeling. Dat er in fase 2 tekortkomingen waren bij de uitvoering van de EU-ETS is een van de belangrijke redenen waarom zoveel aandacht aan de nieuwe ontwikkelingen is besteed en er nu in fase 3 verbeteringen ten uitvoer worden gelegd.

91

Ten aanzien van de bevindingen van de Rekenkamer dat er resterende kwesties zijn in verband met de regulering van en het toezicht op de emissiemarkt met betrekking tot de „compliance traders”, de bilaterale otc-spothandel en de kleinere marktdeelnemers, hebben de Commissie en de medewetgevers de mogelijke risico's grondig geanalyseerd tijdens de aannemingsprocedure voor de MiFID, die dan ook een evenwichtige vrijstellingsregeling bevat. Het toezichtkader dat in de wetgeving betreffende de financiële markten van de EU is ingesteld en ook voor alle in de EU verhandelde grondstoffen-derivaten wordt gebruikt (bv. positierapportage in het kader van de MiFID, verregaande samenwerkingsmechanismen in het kader van de MAR) is van toepassing op de emissiemarkt. De samenwerkingsmechanismen op regelgevingsgebied zullen volledig van kracht worden vanaf 2017.

Aanbeveling 1

De Commissie is het ermee eens dat alle belangrijke nog resterende kwesties met betrekking tot de regulering van en het toezicht op de emissiemarkt moeten worden aangepakt om de marktintegriteit waar nodig te verbeteren. Om te garanderen dat EU-optreden vereist en doeltreffend is, beoordeelt de Commissie het effect van haar beleidsmaatregelen en voorstellen in elk stadium, van voorstel over uitvoering tot evaluatie.

De onlangs aangenomen regels voor de regulering van en het toezicht op de emissiemarkt, die momenteel ten uitvoer worden gelegd, zullen wellicht worden geëvalueerd in het kader van de verslagen die de Commissie in 2019 aan het Europees Parlement en de Raad moet voorleggen op grond van artikel 90 van MiFID II en artikel 38 van de MAR.

Aanbeveling 1 a)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 a). De Commissie en de medewetgevers hebben de mogelijke risico's grondig geanalyseerd tijdens de aannemingsprocedure voor de herziene MiFID, die dan ook een evenwichtige vrijstellingsregeling bevat. Die vrijstellingen zullen in 2019 worden geëvalueerd op grond van de toepasselijke wetgeving.

De uitzonderingen in artikel 2, lid 1, onder e), artikel 2, lid 1, onder j), en artikel 3, lid 1, onder e), van de MiFID zijn aan voorwaarden en regelgevend toezicht onderworpen en zijn niet noodzakelijk specifiek voor emissierechten, maar gelden evenzeer voor grondstoffenderivaten. De redenen voor de vrijstellingen vloeien voort uit een beoordeling van het doel dat met het vereisen van een MiFID-vergunning wordt beoogd (hoofdzakelijk de bescherming van de cliënten van beleggingsondernemingen bij grensoverschrijdende transacties) en uit de evenredigheid van die vrijstellingen wat betreft de kosten van het verkrijgen van een dergelijke vergunning ten opzichte van de voordelen voor de vrijgestelde personen.

Aanbeveling 1 b)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 b) aangezien daarbij rekening wordt gehouden met het geheel aan wetgeving betreffende de financiële markten van de EU, die is goedgekeurd en momenteel ten uitvoer wordt gelegd.

Aanbeveling 1 c)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 c) ten dele. Er bestaan samenwerkingsmechanismen, die volgens de Commissie adequaat zijn voor de bestaande toestand van de emissiemarkt. De diensten van de Commissie zijn, wanneer beleidskwesties worden besproken, aanwezig in de raad/de vaste commissies en de werkgroepen van de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) en staan in contact met het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER). Dit neemt niet weg dat de samenwerking binnen de Commissie verder wordt versterkt in de fase van de uitvoering van de herziene wetgeving. Wat de andere toezichthouders en toezichthoudende autoriteiten (met inbegrip van de agentschappen) betreft, zal de Commissie in het licht van de toekomstige marktontwikkelingen opties overwegen ter bevordering van initiatieven voor meer samenwerking op regelgevingsgebied die verder reiken dan de reeds ingevoerde mechanismen.

Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt aanbeveling 2. Zij zal onderzoeken welke voordelen het verduidelijken van de juridische status van de emissierechten zou opleveren en zal tevens nagaan of en hoe een expliciet registratiemechanisme voor zekerheidsrechten kan worden ingesteld.

De EU-koolstofmarkt is gegroeid en gerijpt, ondanks het feit dat de juridische status van de emissierechten niet op EU-niveau gedefinieerd is. De factoren die van invloed zijn op de liquiditeit, zijn grotendeels van economische aard, veeleer dan van juridische.

De Commissie heeft dan ook al voorgesteld om een marktstabiliteitsreserve in te stellen (COM(2014)20) om het overschot aan emissierechten aan te pakken en de bestendigheid van het systeem tegen grote schokken te verbeteren door bijsturing van het aanbod aan te veilen emissierechten. Dit voorstel wordt momenteel door het Europees Parlement en de Raad besproken.

De Commissie is van mening dat Richtlijn 2003/87/EG en Verordening (EU) nr. 389/2013, alsook het veranderende kader voor de regulering van de financiële markten van de EU voorzien in de noodzakelijke juridische onderbouwing van een transparante en liquide koolstofmarkt in de EU en tegelijk de stabiliteit en de integriteit van de markt waarborgen.

93

In de loop van fase 3 van de EU-ETS is de veiligheid van het register aanzienlijk verbeterd. Naast het handhaven van de voorschriften voor het openen van rekeningen stimuleert de Commissie een actieve samenwerking en uitwisseling van beste praktijken tussen de lidstaten. Sinds 2012 heeft de permanente verbetering van het EU-register overeenkomstig de toepasselijke projectmethodologie aanpassingen binnen de Commissie noodzakelijk gemaakt.

Aanbeveling 3 a)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 3 a). Het EU-register bevat niet alle gegevens die van belang zijn voor het opsporen van misbruik en frauduleuze activiteiten. In het kader van MiFID/MiFIR en MAR/MAD zullen, zodra die in 2017 volledig ten uitvoer zullen zijn gelegd, grote aantallen gegevens worden verzameld met betrekking tot het financiële aspect van de transacties met emissierechten.

Aanbeveling 3 b)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 3 b).

Aanbeveling 3 c)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 3 c). Wat de structuur betreft, is de Commissie van mening dat die reeds ten uitvoer is gelegd. Na een IT-audit door haar dienst interne audit heeft de Commissie de rol van de personeelsleden verder verduidelijkt en de structuur geoptimaliseerd. De Commissie zal er alles aan doen om de goede werking van het registratiesysteem te garanderen.

Aanbeveling 3 d) - e)

Deze aanbevelingen zijn gericht tot de lidstaten.

94

De verordeningen van de Commissie die vóór de start van fase 3 zijn vastgesteld, verbeteren de doeltreffendheid, de efficiëntie en de harmonisatie van de uitvoering van de EU-ETS in fase 3. Deze verordeningen pakken de door de Rekenkamer beschreven zwakke punten aan. De verbeteringen hebben betrekking op monitoring, rapportage, verificatie en accreditatie en houden een bevestiging in van de taken en verantwoordelijkheden van alle partijen, waaronder de bevoegde autoriteiten, de exploitanten, de verificateurs, de nationale accreditatieinstanties en de lidstaten.

Aanbeveling 4

De specifieke taken en verantwoordelijkheden van alle bij de EU-ETS betrokken partijen zijn verduidelijkt als gevolg van de voor fase 3 vastgestelde verordeningen van de Commissie betreffende accreditatie, verificatie, monitoring en rapportage.

Aanbeveling 4 a)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 4 a).

Aanbeveling 4 b)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 4 b). In Richtlijn 2003/87/EG en de uitvoeringsmaatregelen is het kader voor de handhaving omschreven. Deze aanpak creëert ruimte voor flexibiliteit voor een evenredige en efficiënte handhaving door de bevoegde autoriteiten, onder meer met betrekking tot waar en wanneer inspecties het productiefst zijn, de voorkoming van overlappings met de rol van de verificateur en de mogelijkheid om te combineren met andere regelgevende taken.

Aanbeveling 4 c) - f)

Deze aanbevelingen zijn gericht tot de lidstaten.

95

De Commissie heeft uitvoerige richtsnoeren voor de opstelling en de uitvoering van de NTP's voor fase 2 verstrekt. Zij erkent dat deze richtsnoeren geen instructie bevatten om de emissiegegevens van 2005 te gebruiken, wat echter niet van invloed was op de kwaliteit van de beoordeling door de Commissie.

De richtsnoeren van de Commissie en haar monitoring van de uitvoering van de EU-ETS door de lidstaten worden in fase 3 verbeterd. Uitvoeringsbesluit 2014/166/EU van de Commissie en een bijbehorende toelichting hebben het systeem weer op gang gebracht waarbij van de lidstaten wordt verlangd dat zij elk jaar een „artikel 21“-verslag over hun uitvoering van Richtlijn 2003/87/EG bij de Commissie uitbrengen. Deze verslagen zijn openbaar toegankelijk via het ReportNet-systeem van het Europese Milieuagentschap.

96

De Commissie erkent dat de „artikel 21“-rapportage met betrekking tot de uitvoering van de EU-ETS in fase 2 niet altijd volledig was. De voorschriften worden nu voor fase 3 strikter uitgevoerd op basis van Uitvoeringsbesluit 2014/166/EU van de Commissie, zodat in de toekomst zal worden voldaan aan de voorwaarde van de publicatie van een volledig jaarlijks uitvoeringsverslag.

De Commissie blijft uitgebreide informatie-uitwisselingen met de voor de EU-ETS bevoegde autoriteiten van de lidstaten organiseren, bijv. via regelmatig overleg in het Comité klimaatverandering en zijn werkgroep 3 voor emissiehandel, in technische ad-hocwerkgroepen en op fora zoals het Forum van accreditatie en verificatie en het Compliance Forum (forum inzake de naleving) met de bijbehorende taskforces en de desbetreffende groepen, zoals de werkgroep van registeradministrateurs, alsook via de faciliteiten voor het delen van de hiermee verband houdende documenten.

Aanbeveling 5 a)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 5 a).

In fase 3 is de EU-ETS op essentiële punten geharmoniseerd en de Commissie voert het toezicht op de uitvoering van de EU-ETS door de lidstaten in fase 3 strikter uit.

Aanbeveling 5 b)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 5 b) betreffende de regelmatige publicatie van een verslag over de tenuitvoerlegging van de EU-ETS.

Aanbeveling 5 c)

Deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten.

97

Overzichten van de EU-ETS-sanctieregelingen in de lidstaten worden verkregen als onderdeel van de studies van de Commissie waarin de naleving van de EU-ETS door de lidstaten wordt getoetst, en in het kader van Uitvoeringsbesluit 2014/166/EU van de Commissie, dat het systeem actualiseert en waarbij van de lidstaten wordt verlangd dat zij elk jaar een „artikel 21“-verslag over hun uitvoering van Richtlijn 2003/87/EG bij de Commissie uitbrengen.

Aanbeveling 6

Volgens de Commissie is de EU-ETS-sanctieregeling efficiënt. De boete van 100 euro per ton uitgestoten CO₂ waarvoor uiterlijk op 30 april geen emissierechten zijn ingeleverd, heeft een sterk afschrikkende werking. Dit wordt met name aangetoond door het feit dat elk jaar voor ongeveer 99 % van de emissies daadwerkelijk het vereiste aantal emissierechten wordt ingeleverd; de sanctie is derhalve slechts van toepassing op 1 % van de gerapporteerde emissies.

De lidstaten moeten transparant zijn over de sancties die op nationaal niveau gelden voor andere inbreuken dan de verplichte inlevering van emissierechten en moeten ook informatie bekendmaken over exploitanten die de inleveringsverplichting schenden. Het is evenwel van belang op te merken dat de lidstaten overeenkomstig artikel 16, lid 1, van Richtlijn 2003/87/EG het recht behouden om sancties vast te stellen en dat verschillen in de sanctieniveaus gerechtvaardigd kunnen zijn, rekening houdend met de context van een bepaalde lidstaat.

De Commissie hecht belang aan transparantie tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten met het oog op de handhaving van een zeer hoge nalevingsgraad.

Antwoorden van de Commissie

Aanbeveling 6 a)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 6 a). Zij zal een uitvoerige analyse maken van de informatie die zij ontvangt in het kader van de studies waarin de naleving van de EU-ETS wordt getoetst, en in het kader van de jaarlijkse verslagen die de lidstaten overeenkomstig artikel 21 van de EU-ETS-richtlijn indienen, en zij zal optreden wanneer zij dat nodig acht.

Aanbeveling 6 b) - c)

Deze aanbevelingen zijn gericht tot de lidstaten.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

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

De EU-ETS is het vlaggenschip van het EU-beleid ter bestrijding van de klimaatveranderingen wordt vaak genoemd als referentiemodel voor nieuw beleid inzake klimaatverandering in de wereld. De Rekenkamer heeft aanzienlijke tekortkomingen geconstateerd in de uitvoering in fase 2 (2008-2012) en problemen met de deugdelijkheid van het kader voor de bescherming van de integriteit van de markt. Er is verbetering nodig op het gebied van marktregulering en -toezicht, de juridische status van emissierechten en de systemen voor het verwerken van essentiële EU-ETS-informatie. De lidstaten moeten hun tenuitvoerlegging van de controlekaders en sanctieregelingen verbeteren. De Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen, gericht op het verbeteren van de integriteit en uitvoering van de regeling.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau