

Relatório Especial

## Integridade e execução do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2360-9	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/767776	QJ-AB-15-005-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-2402-6	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/5418	QJ-AB-15-005-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2375-3	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/114340	QJ-AB-15-005-PT-E

© União Europeia, 2015  
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

*Printed in Luxembourg*

**Relatório Especial****Integridade e execução  
do Regime de Comércio  
de Licenças de Emissão  
da União Europeia**

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo,  
do artigo 287.º do TFUE)

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I — presidida pelo membro do TCE Augustyn Kubik — especializada nos domínios de despesas da conservação e gestão dos recursos naturais. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Kevin Cardiff, com a colaboração de Mary Kerrigan, chefe de gabinete; Gediminas Macys, assessor de gabinete; Colm Friel, chefe de unidade; Emese Fésús, chefe de equipa; Stefan den Engelsen, chefe de equipa adjunto; Marco Dentamaro, auditor; Andreas Dürrwanger, auditor; María Luisa Gómez-Valcárcel, auditora; Laura Gores, auditora; Joanna Kokot, auditora; Loulla Puisais-Jauvin, auditora; Frédéric Soblet, auditor e Anna Zalega, auditora.



Da esquerda para a direita: S. den Engelsen, E. Fésús, K. Cardiff, C. Friel.

## Pontos

### Siglas e acrónimos

### Glossário

## I-VII Síntese

## 1-8 Introdução

### 1-8 Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (RCLE UE)

4-6 O RCLE UE na prática entre 2005 e 2012 (fases I e II)

7-8 O RCLE UE a partir de 2013 (fase III)

## 9-11 Âmbito e método da auditoria

## 12-86 Observações

### 12-41 Quadro de proteção da integridade do RCLE UE

14-24 A regulamentação e a supervisão do mercado de emissões foram constantemente melhoradas pela Comissão, mas ainda são necessários mais progressos

25-28 Preocupações relativas à definição de licenças de emissão

29-41 Os sistemas relativos ao Registo da UE para tratamento das principais informações do RCLE UE revelaram algumas insuficiências

### 42-86 Execução do RCLE UE

46-63 Os sistemas dos Estados-Membros para registo e comunicação de emissões na fase II do RCLE UE não foram suficientemente desenvolvidos

64-79 Lacunas nas orientações dadas pela Comissão aos Estados-Membros e na monitorização da execução realizada por estes durante a fase II do RCLE UE

80-86 Verificaram-se algumas insuficiências na execução a nível nacional do regime de sanções do RCLE UE e nas práticas de devolução de créditos para projetos internacionais

87-97 **Conclusões e recomendações**

**Anexo — Informações gerais**

**Resposta da Comissão**

**CO<sub>2</sub>**: dióxido de carbono

**CO<sub>2</sub>e**: equivalente dióxido de carbono

**CQNUAC**: Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas

**DAM**: Diretiva «Abuso de mercado»

**DG**: Direção-Geral

**DMIF**: Diretiva «Mercados de instrumentos financeiros»

**DOUE**: Diário de Operações da União Europeia

**EA**: Cooperação Europeia para a Acreditação

**EEE-EFTA**: Espaço Económico Europeu — Associação Europeia de Comércio Livre

**GEE**: gases com efeito de estufa

**IC**: implementação conjunta

**IVA**: imposto sobre o valor acrescentado

**LUE**: licença de emissão da União Europeia

**MDL**: mecanismo de desenvolvimento limpo

**PCIP**: Prevenção e Controlo Integrados da Poluição

**PNA**: Plano Nacional de Atribuição

**RAA**: Relatório Anual de Atividades

**RAM**: Regulamento «Abuso de mercado»

**RCE:** redução certificada de emissões

**RCLE:** Regime de Comércio de Licenças de Emissão

**RCLE UE:** Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia

**URE:** unidade de redução de emissões



**Administrador central:** segundo a Diretiva RCLE<sup>1</sup>, a Comissão deve designar um administrador central, que manterá um diário independente de operações no qual devem ser registadas a concessão, a transferência e a anulação de licenças de emissão. O administrador central deve proceder a um controlo automático de cada operação para verificar se não existem irregularidades na concessão, transferência e anulação de licenças de emissão. O regulamento que estabelece o Registo da União estipula que o administrador central gere e mantém o Registo da União<sup>2</sup>.

**Administrador nacional:** entidade responsável por administrar, em nome de um Estado-Membro, um conjunto de contas de utilizador sob a jurisdição de um Estado-Membro no Registo da União.

**Autoridade competente:** os Estados-Membros designam uma ou várias autoridades competentes para execução das regras da Diretiva RCLE UE.

**Devolução de licenças de emissão:** até 30 de abril de cada ano, o operador de cada instalação deve devolver um número de licenças de emissão equivalente ao total das emissões verificadas provenientes dessa instalação durante o ano civil anterior<sup>3</sup>. No âmbito do RCLE UE, na fase II os operadores podem igualmente, dentro de certos limites, devolver créditos internacionais (RCE e URE) gerados pelos mecanismos do Protocolo de Quioto (MDL e IC). No total, o operador deve devolver um número suficiente de LUE, RCE e URE para cobrir as suas emissões verificadas.

**Diferimento da venda de licenças de emissão:** como medida a curto prazo, a Comissão adiou até 2019-2020 o leilão de 900 milhões de licenças de emissão a fim de permitir uma recuperação da procura<sup>4</sup>. O volume global de licenças de emissão a leiloar na fase III não sofre alterações devido a este diferimento, só é alterada a distribuição das licenças de emissão leiloadas no período de 2013-2020 («calendário dos leilões»). O diferimento dos leilões é executado através de uma alteração ao regulamento relativo aos leilões do RCLE UE<sup>5</sup> adotado pela Comissão em 2014, após aprovação pelo Comité das Alterações Climáticas da UE e exame do Parlamento Europeu e do Conselho. Em 2013 foi igualmente efetuada uma alteração à Diretiva RCLE UE a fim de preparar a alteração do regulamento<sup>6</sup>.

1 Artigo 20.º da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

2 Artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 389/2013 da Comissão.

3 N.º 3 do artigo 12.º da Diretiva 2003/87/CE.

4 Comissão Europeia, DG Ação Climática: [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm).

5 Regulamento (UE) n.º 176/2014 da Comissão, de 25 de fevereiro de 2014, que altera o Regulamento (UE) n.º 1031/2010, nomeadamente para determinar os volumes de licenças de emissão de gases com efeito de estufa a leiloar no período 2013-2020 (JO L 56 de 26.2.2014, p. 11).

6 Decisão n.º 1359/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de clarificar as disposições relativas ao calendário dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (JO L 343 de 19.12.2013, p. 1).

**Diretiva e Regulamento «Abuso de mercado»:** a primeira Diretiva «Abuso de mercado» do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado) (Diretiva 2003/6/CE) foi revogada e substituída por novas regras adotadas em 2014. Trata-se do Regulamento (UE) n.º 596/2014 relativo ao abuso de mercado (RAM)<sup>7</sup> e da Diretiva 2014/57/UE relativa às sanções penais aplicáveis por abuso de mercado (DAM)<sup>8</sup>. O Regulamento «Abuso de mercado» entra em vigor em julho de 2016 e os Estados-Membros têm dois anos para transpor a nova diretiva<sup>9</sup> para a legislação nacional.

**Diretiva «Mercados de instrumentos financeiros»:** a primeira Diretiva «Mercados de instrumentos financeiros» do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004 (Diretiva 2004/39/CE), foi revogada e substituída por novas regras adotadas em 2014. Trata-se da nova Diretiva 2014/65/UE relativa aos mercados de instrumentos financeiros e do Regulamento (UE) n.º 600/2014 relativo aos mercados de instrumentos financeiros. As novas regras serão aplicáveis a partir de janeiro de 2017<sup>10</sup>.

**Emissões de gases com efeito de estufa (GEE):** os gases atmosféricos considerados responsáveis pelo aquecimento global e pelas alterações climáticas. Os principais GEE são o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), o metano (CH<sub>4</sub>) e o óxido nitroso (N<sub>2</sub>O). Outros GEE menos generalizados, mas muito potentes, são os hidrofluorcarbonetos (HFC), os perfluorcarbonetos (PFC) e o hexafluoreto de enxofre (SF<sub>6</sub>)<sup>11</sup>.

**Implementação Conjunta (IC):** juntamente com os mecanismos de desenvolvimento limpo, trata-se de um dos dois mecanismos baseados em projetos criados pelo Protocolo de Quioto. Os países industrializados realizam projetos de implementação conjunta para redução de emissões em colaboração com outros países desenvolvidos, com o fim de gerar unidades de redução de emissões (URE) negociáveis que podem ser utilizadas, em determinadas condições, no âmbito do RCLE UE.

**Instalação:** unidade técnica fixa<sup>12</sup> onde se realizam uma ou mais das atividades que emitem GEE e quaisquer outras atividades diretamente associadas que tenham uma relação técnica com as atividades realizadas nesse local e que possam ter influência nas emissões e na poluição.

7 Regulamento (UE) n.º 596/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativo ao abuso de mercado (regulamento abuso de mercado) e que revoga a Diretiva 2003/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e as Diretivas 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE da Comissão (JO L 173 de 12.6.2014, p. 1).

8 Diretiva 2014/57/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa às sanções penais aplicáveis ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado) (JO L 173 de 12.6.2014, p. 179).

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

10 *Ibidem*.

11 Glossário de acrónimos sobre alterações climáticas, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC).

12 Artigo 3.º da Diretiva 2003/87/CE.

**Licença de emissão:** no âmbito do regime de comércio de licenças de emissão da UE (RCLE UE), uma licença de emissão da União Europeia (LUE) corresponde ao direito de emitir uma tonelada de equivalente dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>e) durante um determinado período<sup>13</sup>. As licenças de emissão da União Europeia podem ser utilizadas por operadores no âmbito do RCLE UE para cobrir as suas emissões verificadas ou podem ser negociadas com outros operadores que delas necessitem.

**Limitação e comércio de emissões:** o RCLE UE é considerado um sistema de limitação e comércio de emissões. Isto significa que existe um limite do montante total de emissões autorizadas pelas instalações abrangidas pelo regime. Nas fases I e II do RCLE UE, os limites eram definidos a nível nacional com a aprovação da Comissão, enquanto na fase III o limite é definido a nível da União Europeia. Dentro do limite definido, as empresas industriais e os operadores de aeronaves recebem licenças de emissão, que podem vender ou comprar umas às outras segundo as necessidades. Outros negociantes podem voluntariamente participar no mercado para comprar ou vender licenças de emissão. O limite do número total de licenças disponíveis garante o seu valor.

**Mecanismo de autoliquidação do imposto sobre o valor acrescentado (IVA):** este mecanismo implica transferir a responsabilidade pelo imposto do fornecedor para o destinatário, o que significa que o cliente, quando é identificado como sujeito passivo, é responsável pelo pagamento do IVA em vez do fornecedor. Um sistema de autoliquidação poderá eliminar a fraude «carrossel» no domínio do IVA.

**Mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL):** os projetos MDL criados no âmbito do Protocolo de Quioto dizem respeito a investimentos em projetos de desenvolvimento sustentável realizados em países em desenvolvimento e visam reduzir as emissões. Estes projetos geram reduções certificadas de emissões (RCE) transacionáveis. Estas, designadas por créditos, são autorizadas, em determinadas condições, a serem utilizadas no âmbito do RCLE UE.

**Mecanismos do Protocolo de Quioto:** o Protocolo de Quioto (para mais pormenores ver **caixa do anexo**) introduziu três mecanismos que podem ser utilizados para alcançar os objetivos de redução de emissões: comércio de licenças de emissão, mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL) e implementação conjunta (IC). O comércio de licenças de emissão permite que os países que têm unidades de emissão por utilizar as vendam a países que excedam os seus limites. A IC e os MDL são mecanismos baseados em projetos que geram créditos que podem ser negociados para compensar emissões.

**Mercado à vista:** mercado em que os títulos e as mercadorias são negociados para entrega imediata, contrariamente a um mercado de futuros.

**Mercado de balcão:** o termo mercado de balcão descreve todas as operações do mercado financeiro que não são transacionadas em bolsa nem executadas num mercado regulado, mas negociadas de forma privada entre duas contrapartes.

**Mercado secundário:** mercado em que os investidores compram títulos ou ativos a outros investidores e não ao emitente.

**Operação:** processo<sup>14</sup> no Registo da União que inclui a transferência de uma licença de emissão ou unidade de Quioto de uma conta para outra.

<sup>13</sup> Artigo 3.º da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

<sup>14</sup> Artigo 3.º do Regulamento (UE) n.º 389/2013 da Comissão.

**Operador:** qualquer pessoa<sup>15</sup> que explore ou controle uma instalação ou, caso a legislação nacional o preveja, em quem tenha sido delegado um poder económico decisivo sobre o funcionamento técnico da instalação.

**Registo da União:** o registo consiste num sistema eletrónico que acompanha a titularidade de direitos de emissão. O administrador central<sup>16</sup> gere e mantém o Registo da União. O registo<sup>17</sup> é acessível ao público e tem contas separadas onde são registadas as licenças de emissão atribuídas ou cedidas a cada pessoa ou por ela transferidas para outrem. Qualquer pessoa pode ser titular de licenças de emissão no Registo da União.

**Regras relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão:** na fase III do RCLE UE, a Comissão desenvolveu regras relativas à atribuição harmonizada<sup>18</sup>, com parâmetros de referência por produto baseados no rendimento médio de emissão de gases com efeito de estufa dos 10% de instalações da UE com melhor desempenho. Os parâmetros de referência são calculados independentemente da tecnologia aplicável, do combustível, da dimensão da instalação ou da sua localização geográfica.

**Titular de conta:** o titular de conta<sup>19</sup> é uma pessoa singular ou coletiva que tem uma conta no sistema de registos da União.

**Tonelada de equivalente CO<sub>2</sub> (CO<sub>2</sub>e):** uma tonelada métrica de dióxido de carbono ou uma quantidade de qualquer outro gás com efeito de estufa com um potencial de aquecimento global equivalente<sup>20</sup>.

---

15 Artigo 3.º da Diretiva 2003/87/CE.

16 Artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 389/2013 da Comissão.

17 Artigo 19.º da Diretiva 2003/87/CE.

18 Decisão n.º 2011/278/UE da Comissão, de 27 de abril de 2011, sobre a determinação das regras transitórias da União relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 130 de 17.5.2011, p. 1)

19 Artigo 3.º do Regulamento (UE) n.º 389/2013 da Comissão, de 2 de maio de 2013, que estabelece um Registo da União nos termos da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e das Decisões n.º 280/2004/CE e n.º 406/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga os Regulamentos (UE) n.º 920/2010 e (UE) n.º 1193/2011 da Comissão (JO L 122 de 3.5.2013, p. 1).

20 Anexo II da Diretiva 2003/87/CE.



O Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (RCLE UE) constitui a política emblemática da UE para combater as alterações climáticas. Trata-se do maior sistema mundial de limitação e comércio de emissões de gases com efeito de estufa (GEE). Foi estabelecido um limite para as emissões globais dos setores industriais com elevadas emissões, que será reduzido ao longo do tempo. O limite restringe as emissões de mais de 11 000 instalações com utilização intensiva de energia em toda a UE, abrangendo cerca de metade das emissões de GEE. Estas instalações recebem licenças de emissão ou compram-nas em leilões e podem também transacionar as licenças conforme necessário. Cada licença representa o direito de emitir uma tonelada de equivalente dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>e). Todos os anos as instalações devem devolver licenças de emissão correspondentes à quantidade de equivalente dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>e) emitido.



O RCLE UE é muitas vezes citado como o modelo de referência da nova política em matéria de alterações climáticas e dos regimes de comércio de licenças de emissão em todo o mundo. Este regime inovador, que foi introduzido em 2005 e melhorado progressivamente, encontra-se agora na sua terceira fase de execução. Ao nível europeu, o objetivo ambiental do RCLE UE não consiste apenas em reduzir as emissões de acordo com o limite definido, mas também em fixar um preço para o carbono e dar um valor financeiro a cada tonelada de CO<sub>2</sub>e poupada. O preço é determinado pelo mercado em licenças de emissão. Este facto incentiva as instalações a aplicarem as medidas mais eficazes em termos de custos para a redução das emissões e promove o investimento em tecnologias hipocarbónicas, especialmente se os preços das licenças de emissão forem elevados.



Para que o RCLE UE funcione como previsto, é necessário que a integridade do regime seja garantida e que este seja corretamente executado. O Tribunal avaliou se o regime de comércio de licenças de emissão da União Europeia foi gerido de forma adequada, verificando se foi criado um quadro adequado para proteger a sua integridade enquanto mecanismo de mercado e examinando a sua aplicação efetiva. No que se refere à execução, a auditoria do Tribunal centrou-se na fase II do RCLE UE (2008-2012), para que se possam retirar ensinamentos aplicáveis à futura evolução desta política.

## IV

De uma maneira geral, o Tribunal concluiu que a gestão do RCLE UE por parte da Comissão e dos Estados-Membros não foi adequada em todos os aspetos, tendo sido prejudicada por alguns problemas ao nível da solidez do quadro de proteção da sua integridade, bem como por insuficiências significativas na execução da fase II do RCLE UE.

## V

Registaram-se melhorias significativas no quadro de proteção da integridade do regime, nomeadamente através da inclusão da maioria do mercado à vista de licenças de emissão no âmbito dos regimes previstos pela Diretiva «Mercados de instrumentos financeiros» (DMIF) e pela Diretiva/Regulamento «Abuso de mercado» (DAM/RAM), que qualificaram as licenças de emissão como instrumentos financeiros. Porém, algumas questões devem ainda ser resolvidas para tornar o quadro suficientemente sólido, proporcionar melhor regulamentação e supervisão, bem como para incentivar a confiança dos investidores, a fim de reforçar o RCLE UE como instrumento da política ambiental:

- a) subsistem questões pendentes referentes à regulamentação e à supervisão do mercado de emissões respeitantes aos negociantes de conformidade, às transações bilaterais nos mercados de balcão e à vista e a pequenos participantes nos mercados;
- b) não existe supervisão do mercado de emissões a nível da UE e a cooperação em termos de regulamentação é insuficiente;
- c) a definição jurídica de licença de emissão não é suficientemente clara e também há falta de clareza na criação e proteção de garantias relativas às licenças de emissão;

- d) o Registo da União processa os principais dados do RCLE UE e tem um perfil de risco elevado devido aos interesses financeiros e à vasta gama de titulares de contas que nele estão envolvidos. Embora a segurança do Registo tenha melhorado significativamente durante a fase II do RCLE UE, é ainda necessário realizar progressos. Os procedimentos dos Estados-Membros para controlo da abertura de contas RCLE UE, acompanhamento das operações e cooperação com as entidades reguladoras apresentavam insuficiências significativas e a Comissão não consegue acompanhar devidamente as operações devido a questões relacionadas com a proteção de dados. Além disso, o desenvolvimento e o funcionamento do Registo na Comissão foram dificultados por aspetos ligados à coordenação interna e por condicionamentos de recursos, descritos nos pontos 39-41.

## VI

Registaram-se insuficiências significativas na execução do quadro de controlo do RCLE UE na fase II por parte dos Estados-Membros e da Comissão. É necessário corrigir essas insuficiências na fase III para que existam garantias suficientes de que o regime funciona como previsto.

- a) os sistemas de monitorização, comunicação e verificação de emissões não eram suficientemente bem executados ou harmonizados. As autoridades competentes não controlaram devidamente o trabalho realizado pelos verificadores e efetuaram poucos controlos no local ao nível das instalações;
- b) verificaram-se lacunas nas orientações dadas pela Comissão aos Estados-Membros e na sua monitorização da execução realizada por estes durante a fase II do RCLE UE. Da mesma forma, a Comissão não avaliou de forma suficientemente transparente os planos nacionais de atribuição (PNA) dos Estados-Membros na fase II;
- c) alguns Estados-Membros não forneceram todos os relatórios exigidos sobre o funcionamento do RCLE UE e a Comissão não publicou o relatório anual de execução previsto pela Diretiva RCLE UE;

- d) o impacto de importantes fóruns de consulta e coordenação entre a Comissão e os Estados-Membros foi limitado devido ao fraco nível de participação destes;
  - e) a Comissão teve um papel limitado em termos de harmonização dos controlos-chave aplicáveis na execução do RCLE UE pelos Estados-Membros;
  - f) o Tribunal não pôde avaliar a eficácia dos diversos sistemas de sanções dos Estados-Membros devido à inexistência de informações consolidadas ao nível dos Estados-Membros e da União Europeia. Existiam práticas divergentes relativas às regras específicas de devolução dos créditos para projetos internacionais entre os Estados-Membros. Estas questões podem afetar a igualdade de condições entre os operadores.
- 4. O quadro de controlo ao nível dos Estados-Membros deve ser aplicado melhor para garantir que as insuficiências identificadas sejam tidas em conta durante a execução da fase III (ver recomendação 4, alíneas a) a f) dirigidas à Comissão e aos Estados-Membros, após o ponto 94).
  - 5. Na fase III, o nível das orientações e das informações sobre a execução do RCLE UE deve ser melhorado (ver recomendação 5, alíneas a) a c) dirigidas à Comissão e aos Estados-Membros, após o ponto 96).
  - 6. A aplicação das sanções referentes ao RCLE UE deve ser mais transparente. Deverão existir informações atualizadas e exatas ao nível dos Estados-Membros e da União Europeia sobre a aplicação e os resultados dos procedimentos de sanção e a Comissão deverá acompanhar melhor a sua aplicação na UE, bem como a aplicação coerente das sanções nacionais (ver recomendação 6, alíneas a) a c) dirigidas à Comissão e aos Estados-Membros, após o ponto 97).

## VII

Para dar resposta às observações acima mencionadas relativas ao quadro de proteção da integridade do regime e à sua execução, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

- 1. As questões pendentes sobre a regulamentação e supervisão do mercado de emissões devem ser resolvidas pela Comissão, a fim de continuar a melhorar a integridade do mercado (ver recomendação 1, alíneas a) a c), após o ponto 91).
- 2. O estatuto jurídico das licenças de emissão deve continuar a ser clarificado, a fim de contribuir para a estabilidade e a confiança (ver recomendação 2, após o ponto 92).
- 3. Alguns aspetos dos sistemas de tratamento das principais informações do RCLE UE (o Registo da União e os procedimentos relacionados) devem continuar a ser melhorados. Em particular, a Comissão deve ponderar a forma de desenvolver e coordenar uma monitorização eficaz das operações transfronteiriças ao nível da União Europeia para atenuar os riscos de abusos e de atividades fraudulentas e identificar medidas adequadas para melhorar o quadro de controlo e promover as melhores práticas dos Estados-Membros relativas à abertura de contas na UE. Os Estados-Membros devem garantir que esses controlos são executados (ver recomendação 3, alíneas a) a e) dirigidas à Comissão e aos Estados-Membros, após o ponto 93).



## Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (RCLE UE)

### 01

O RCLE UE constitui um pilar fundamental da política da União Europeia para combater as alterações climáticas (para mais informações sobre o quadro internacional relativo ao comércio de emissões, ver **parte I do anexo**). Tem por objetivo promover a redução de emissões de gases com efeito de estufa de uma forma económica e com uma boa relação custo-eficácia. Trata-se de um dos principais componentes do pacote da UE relativo ao clima e à energia<sup>21</sup>, que inclui três objetivos para 2020 (designados por objetivos «20-20-20»):

- redução de 20% das emissões de gases com efeito de estufa da União Europeia relativamente aos níveis de 1990;
- elevar para 20% a proporção de consumo de energia da União Europeia produzida a partir de recursos renováveis;
- melhoria de 20% na eficiência energética da União Europeia.

### 02

O RCLE UE é o maior sistema mundial de limitação e comércio (ver **caixa 1**) de emissões de GEE, sendo muitas vezes citado como o modelo de referência da nova política de alterações climáticas e dos regimes de comércio de emissões em todo o mundo. O limite restringe as emissões de mais de 11 000 instalações com utilização intensiva de energia em toda a UE<sup>22</sup>. A partir de 2013, o RCLE UE abrange cerca de 50% das emissões de GEE na UE<sup>23</sup>. Além de limitar o total de emissões com um preço de carbono suficientemente elevado, o RCLE UE deve incentivar as instalações a aplicarem medidas de redução de emissões com a melhor relação custo-eficácia e a promoverem investimentos em tecnologias hipocarbónicas<sup>24</sup>.

- 21 COM(2008) 30 final, de 23 de janeiro de 2008, «Duas vezes 20 até 2020 — As alterações climáticas, uma oportunidade para a Europa».
- 22 Incluindo os principais setores seguintes: instalações de combustão, cimento, clínquer, cal, refinarias de óleos minerais, gusa e aço. Entre os setores não incluídos encontram-se os transportes terrestres, a agricultura e os serviços.
- 23 COM(2012) 652 final, de 14 de novembro de 2012, «A situação do mercado europeu do carbono em 2012».
- 24 Comissão Europeia, Ação Climática, ficha informativa «The EU Emissions Trading System (EU ETS)» (O Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia — RCLE UE) disponível em [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf)

## Caixa 1

### O sistema de limitação e comércio de emissões do RCLE UE

O sistema de limitação e comércio de emissões consiste em impor limites às emissões globais de setores industriais com um elevado nível de emissões. Estes limites são reduzidos ao longo do tempo e, dentro dos mesmos, as empresas podem comprar e vender licenças de emissão conforme necessário. Cada licença representa o direito de emitir uma tonelada de equivalente dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>e). O montante das licenças determina a quantidade de emissões permitidas, ou seja, as emissões ficam «limitadas». As licenças são distribuídas pelas instalações e podem ser comercializadas livremente no mercado<sup>25</sup>. Todos os anos as instalações devem devolver licenças de emissão correspondentes à quantidade de CO<sub>2</sub>e emitido. O preço é determinado pelo mercado.

25 COM(2010) 796 final, de 21 de dezembro de 2010, «Rumo a um melhor quadro de supervisão do mercado para o Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE».



## Introdução

### 03

O RCLE UE foi criado pela Diretiva 2003/87/CE<sup>26</sup>. No âmbito desta diretiva, os Estados-Membros devem desenvolver e aplicar os sistemas e disposições administrativas necessários para executar o RCLE UE ao nível nacional. A diretiva atribui igualmente diversas responsabilidades específicas à Comissão, muitas das quais visam garantir uma execução coerente e coordenada do RCLE UE. Uma vez que este regime criou igualmente um mercado de comércio de licenças de emissão, é necessário que os Estados-Membros e a Comissão garantam a integridade e a estabilidade do RCLE UE para que este possa efetivamente contribuir para a concretização dos objetivos ambientais.

### O RCLE UE na prática entre 2005 e 2012 (fases I e II)

### 04

O funcionamento do RCLE UE está organizado em períodos ou fases de comercialização: nas duas primeiras fases (2005-2012) os limites das licenças de emissão foram definidos a nível nacional através dos planos nacionais de atribuição (PNA) criados pelos Estados-Membros e avaliados pela Comissão.

### 05

A primeira fase (2005-2007) do RCLE UE consistiu num período piloto de três anos de preparação para a segunda fase (2008-2012) durante o qual as licenças foram distribuídas gratuitamente. Uma vez que a maior parte dos Estados-Membros ainda não tinham incluído no RCLE UE dados históricos sobre as emissões das instalações, os limites da fase I foram baseados em estudos e previsões. O objetivo da primeira fase era criar um mercado operacional, estabelecer um preço para o carbono e criar as infraestruturas necessárias para monitorizar e verificar as emissões efetivas e comunicar informações sobre as mesmas. Os dados gerados durante a primeira fase proporcionaram as informações em falta e ajudaram a definir os limites nacionais para a segunda fase.

### 06

A segunda fase (2008-2012)<sup>27</sup> coincidiu com a primeira fase de compromissos do Protocolo de Quioto — o período de cinco anos em que os Estados-Membros da União Europeia deviam reduzir as suas emissões de acordo com as metas definidas no Protocolo de Quioto<sup>28</sup>. Com base nas emissões verificadas comunicadas na fase I, o volume de licenças de emissão permitidas na fase II foi reduzido para 6,5% abaixo do nível de 2005 (ou seja, o primeiro ano de cumprimento do RCLE UE), a fim de garantir uma verdadeira redução das emissões (para mais informações sobre a evolução da oferta e da procura durante a fase II do RCLE UE ver **parte II do anexo**).

- 26 Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275 de 25.10.2003, p. 32).
- 27 Na fase II, a Islândia, o Listensteane e a Noruega, membros do EEE-EFTA (Espaço Económico Europeu — Associação Europeia de Comércio Livre), aderiram ao RCLE UE.
- 28 A União Europeia comprometeu-se a alcançar uma redução global de 8% das emissões de GEE no período de 2008-2012 relativamente aos níveis de 1990 (o que é superior à meta referida para o conjunto dos países industrializados na **caixa do anexo**). Esta meta é partilhada por 15 Estados-Membros através de um acordo juridicamente vinculativo, a Decisão n.º 2002/358/CE do Conselho, de 25 de abril de 2002, relativa à aprovação, em nome da comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas e ao cumprimento conjunto dos respetivos compromissos (JO L 130 de 15.5.2002, p. 1).

### O RCLE UE a partir de 2013 (fase III)

#### 07

Na fase III (2013-2020), o sistema dos PNA foi substituído. O limite para as emissões provenientes de instalações abrangidas pelo RCLE UE é agora definido a nível da União Europeia. Para as licenças de emissão que ainda são atribuídas gratuitamente, aplicam-se regras harmonizadas relativas à atribuição baseadas em ambiciosos parâmetros de referência de desempenho definidos a nível da UE para as emissões. Tal como nas fases anteriores, as instalações que não receberam quaisquer licenças gratuitas ou receberam um número insuficiente para cobrir as suas emissões têm de comprar licenças adicionais no mercado ou reduzir as suas emissões.

#### 08

No início da fase III, mais de 40% de todas as licenças foram leiloadas. Os leilões são considerados pela Comissão e pela teoria económica como o método de atribuição mais transparente e permitem pôr em prática o princípio do poluidor-pagador (na **parte III do anexo** são dadas mais informações gerais sobre a reforma e as perspetivas para o futuro do RCLE UE).

## 09

Ao determinar o âmbito e método da auditoria, o Tribunal definiu como aspetos fundamentais a integridade e a execução do regime. A auditoria não examinou a eficácia global do RCLE UE. O seu objetivo consistiu em dar resposta à seguinte questão: o regime de comércio de licenças de emissão da União Europeia é gerido de forma adequada pela Comissão e pelos Estados-Membros? Para esse efeito, o Tribunal procurou responder às seguintes subquestões:

- a) **Existe um quadro adequado para proteger a integridade do RCLE UE?** Para dar resposta a esta questão o Tribunal examinou se a regulamentação do mercado e as regras de supervisão aplicáveis ao comércio de emissões são apropriadas, bem como o estatuto jurídico e a definição das licenças de emissão e o Registo da União utilizado para registar e comunicar os dados do RCLE UE. Esta parte da auditoria incidiu sobre uma série de medidas nestes domínios, desenvolvidas e propostas pela Comissão a partir de 2011, incluindo as alterações introduzidas até 30 de setembro de 2014. O âmbito da auditoria não incluiu uma avaliação das medidas nacionais destinadas a dar resposta ao risco de fraude «carrossel» no domínio do IVA<sup>29</sup>.
- b) **O RCLE UE é executado corretamente?** Para dar resposta a esta questão, o Tribunal examinou a execução do RCLE UE pelos Estados-Membros e pela Comissão durante a fase II. Esta parte da auditoria incidiu apenas sobre a execução do RCLE UE relativamente às instalações fixas<sup>30</sup>.

## 10

A auditoria foi realizada tanto na Comissão como nos Estados-Membros. Os trabalhos realizados ao nível da Comissão analisaram de que forma esta orientou a execução do RCLE UE pelos Estados-Membros e se cumpriu as suas obrigações decorrentes do quadro jurídico aplicável. Obtiveram-se provas de sete Estados-Membros, que foram selecionados com base no volume e tipo de emissões. Realizaram-se visitas às autoridades competentes em cinco Estados-Membros (Alemanha, França, Itália, Polónia e Reino Unido) e obtiveram-se provas documentais de dois outros Estados-Membros (Grécia e Espanha). As auditorias realizadas nos Estados-Membros incidiram na atribuição (PNA) e devolução de licenças de emissão, nos sistemas de monitorização, comunicação e verificação das emissões, bem como nas sanções aplicadas em caso de incumprimento. Não abrangeram os leilões, dado que estes ainda eram realizados numa escala muito pequena e num número reduzido de Estados-Membros no final da fase II.

## 11

Além disso, obtiveram-se provas através de testes substantivos da documentação disponível nas autoridades nacionais competentes referentes a 150 instalações selecionadas nestes sete Estados-Membros, bem como de uma análise de dados relativos às instalações e ao cumprimento obtidos do Diário de Operações da União Europeia (DOUE — ver **caixa 2**). As instalações selecionadas não foram visitadas no local uma vez que o Tribunal não tinha direitos de acesso.

29 Ver **caixa 3** para mais pormenores sobre questões relativas ao IVA.

30 A aviação só foi incluída no RCLE UE a partir de 2012.

## Quadro de proteção da integridade do RCLE UE

### 12

A fim de garantir uma liquidez suficiente no mercado de licenças de emissão criado pelo RCLE UE e de estabelecer um mecanismo eficiente que contribua para a realização dos objetivos ambientais da política, o mercado deve ser seguro e atraente<sup>31</sup> para os compradores não sujeitos a obrigações de conformidade<sup>32</sup>, bem como para os operadores (compradores de conformidade) que, nos termos da Diretiva RCLE UE, são obrigados a participar no regime. Por conseguinte, é importante ponderar se a integridade do RCLE UE está suficientemente protegida para manter a estabilidade e garantir a confiança dos investidores no mercado. Essa proteção implica uma regulamentação e supervisão adequadas do mercado, bem como cooperação entre as autoridades reguladoras. Além disso, o estatuto jurídico e a definição das licenças de emissão devem ser suficientemente claros, de modo a contribuir para a estabilidade e a confiança no mercado das licenças de emissão.

### 13

O Registo da União (ver **caixa 2**) é um elemento fundamental para proteger a integridade do RCLE UE, uma vez que permite registar e acompanhar todas as «operações físicas» de licenças de emissão, bem como divulgar informações essenciais para o mercado. Além do valor ambiental do instrumento, os interesses financeiros do RCLE UE são consideráveis. O valor representado por todas as licenças de emissão e outras unidades de conformidade constantes do Registo da União está estimado em mais de dez mil milhões de euros, conforme o preço dessas unidades e o período de avaliação. Além disso, a integridade do RCLE UE deveria estar suficientemente protegida contra o tipo de incidentes que ocorreram entre 2008 e 2011 (foram comunicados roubos de licenças, mecanismos de fraude ao IVA e ameaças informáticas, como a mistificação da interface — «*phishing*»). Por conseguinte, é também fundamental que existam procedimentos eficazes para controlar a abertura de contas e as operações constantes do Registo da União.

**A regulamentação e a supervisão do mercado de emissões foram constantemente melhoradas pela Comissão, mas ainda são necessários mais progressos**

### 14

A Comissão reconheceu<sup>33</sup> que era necessário melhorar a regulamentação e a supervisão do mercado, bem como a segurança do Registo, para evitar a repetição dos incidentes em matéria de segurança que ocorreram na fase II (ver igualmente pontos 12 e 13 e **caixa 2**). A Comissão desenvolveu um pacote abrangente de medidas para dar resposta a estes riscos (como referido nos pontos 15 e 16).

31 Ver, por exemplo, COM(2010) 796 final.

32 Os compradores (ou negociantes) não sujeitos a obrigações de conformidade são entidades que participam voluntariamente no mercado de emissões (por exemplo, negociantes, investidores, particulares, intermediários financeiros, etc.) contrariamente aos compradores de conformidade (operadores sujeitos à obrigação regulamentar de participar no regime).

33 [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm) «Garantir a integridade do mercado europeu do carbono», FAQ, abril de 2014: as regras aplicáveis ao mercado financeiro visam igualmente proporcionar um ambiente comercial seguro e eficiente para reforçar a confiança no mercado do carbono, na sequência de uma série de atividades fraudulentas ocorridas no mercado há alguns anos. Ver igualmente o COM(2010) 796 final, em particular o capítulo 1 — Introdução.

## O sistema de registos nacionais e o Registo da União

Durante a fase I e a maior parte da fase II, os Estados-Membros utilizaram registos nacionais com contas nas quais as licenças de emissão e os créditos internacionais podiam ser inscritos e transferidos. Para simplificar o sistema e permitir a futura ligação do RCLE UE a outros regimes de comércio internacional de licenças de emissão, em 2009 os legisladores decidiram centralizar os registos nacionais num Registo da União mantido e administrado pela Comissão Europeia. Entre 2008 e 2011 ocorreram diversos incidentes de segurança que envolveram principalmente fraudes ao IVA e ciberataques. A migração das contas e dos dados foi realizada em junho de 2012. Apesar desta centralização do sistema de registos, os Estados-Membros continuam a ser os únicos responsáveis pela abertura, gestão e atualização das contas nas respetivas secções nacionais do Registo da União, sem a participação do administrador central da Comissão na realização destas atividades. O Diário de Operações da União Europeia (DOUE) destina-se a verificar, registar e autorizar todas as operações iniciadas no Registo da União para garantir que todas as transferências de licenças estão em conformidade com as regras do RCLE UE<sup>34</sup>. Uma versão pública do DOUE coloca à disposição do público os dados relevantes do RCLE UE. O funcionamento do Registo (e do anterior sistema de registos nacionais) rege-se por regulamentos da Comissão<sup>35</sup>.

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

35 Trata-se nomeadamente dos Regulamentos (CE) n.º 2216/2004 da Comissão, de 21 de dezembro de 2004, relativo a um sistema de registos normalizado e protegido, em conformidade com a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão n.º 280/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 386 de 29.12.2004, p. 1) e (UE) n.º 920/2010 da Comissão, de 7 de outubro de 2010, relativo a um sistema de registos normalizado e protegido, em conformidade com a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e com a Decisão n.º 280/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 270 de 14.10.2010, p. 1), do Regulamento (UE) n.º 1193/2011 da Comissão que estabelece o Registo da União relativo ao período de comércio de emissões com início em 1 de janeiro de 2013 e que altera os Regulamentos da Comissão n.º 2216/2004 e n.º 920/2010 que estabelecem o Registo da União para o período que termina em 31 de dezembro de 2012 e o Regulamento (UE) n.º 389/2013 da Comissão que estabelece um Registo da União para a fase III.

## 15

A necessidade de melhorar a regulamentação relativa ao mercado do carbono coincidiu com o processo de revisão do quadro regulamentar aplicável aos mercados financeiros (DMIF/DAM)<sup>36</sup>. Esta circunstância constituiu uma oportunidade para a Comissão analisar a regulamentação do mercado do carbono no contexto da regulamentação global dos mercados financeiros. De acordo com a Avaliação de Impacto<sup>37</sup> que acompanhou a proposta de revisão da DMIF apresentada em outubro de 2011, as duas principais opções que a Comissão teve em consideração foram a criação de um regime específico para o mercado do carbono ou a classificação das licenças de emissão como instrumentos financeiros, incluindo-as no quadro regulamentar das diretivas DMIF/DAM. No âmbito desta auditoria não se incluía a questão de saber qual seria a melhor abordagem para regulamentar o mercado de emissões. Os derivados sobre licenças de emissão<sup>38</sup>, que a Comissão estimou representarem mais de 90% do mercado do carbono, são instrumentos financeiros e, portanto, já foram regulados pelas DMIF e DAM nas fases I e II do RCLE UE (2005-2012). Porém, o mesmo não sucede com a negociação em mercados secundários à vista de licenças de emissão. Em 2011, a Comissão propôs que a DMIF fosse alargada e adaptada especificamente para abranger também a negociação em mercados secundários à vista de licenças de emissão classificando expressamente as licenças de emissão como instrumentos financeiros. Esta proposta foi adotada em 2014<sup>39</sup> e inclui igualmente as licenças de emissão no âmbito da DAM e do RAM. As novas regras serão aplicáveis a partir de janeiro de 2017<sup>40</sup>.

## 16

Outras importantes medidas tomadas pela Comissão para melhorar a integridade e a segurança do RCLE UE consistiram em:

- dar aos Estados-Membros a possibilidade de aplicarem um mecanismo de autoliquidação para dar resposta à fraude ao nível do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) (ver **caixa 3**);
- medidas de segurança suplementares relativas ao Registo da União para combater potenciais cibercrimes e reciclagem de créditos internacionais;
- integração de disposições contra o branqueamento de capitais no Regulamento sobre o Registo inspiradas na Diretiva relativa ao branqueamento de capitais<sup>41</sup>;
- estabelecer as regras de conduta e de participação aplicáveis ao mercado primário no Regulamento relativo aos leilões<sup>42</sup>.

## 17

Estas medidas representam uma melhoria significativa do regulamento sobre o mercado do carbono e, com efeito, tem-se registado uma diminuição significativa dos incidentes comunicados nos últimos anos. Apesar destes esforços, o Tribunal identificou um determinado número de insuficiências relativas à introdução das medidas, bem como questões pendentes que devem ser consideradas para que o quadro seja suficientemente sólido. Esses aspetos são abordados nas secções seguintes.

- 36 A DMIF e a DAM constituem dois pilares essenciais da regulamentação aplicável aos mercados financeiros. A DMIF (Diretiva «Mercados de instrumentos financeiros») inclui a disposição relativa aos serviços de investimento em instrumentos financeiros e a DAM (Diretiva «Abuso de mercado») abrange o abuso de mercado.
- 37 Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado Avaliação de Impacto que acompanha o documento Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos mercados de instrumentos financeiros (reformulação) e Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos mercados de instrumentos financeiros, de 20 de outubro de 2011 [SEC(2011) 1226 final].
- 38 Um derivado é um contrato financeiro ligado ao valor ou estatuto futuros do ativo subjacente a que se refere (por exemplo, a evolução de taxas de juro ou do valor de uma divisa ou a eventual falência de um devedor) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-232\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en)
- 39 Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros e que altera a Diretiva 2002/92/CE e a Diretiva 2011/61/UE (JO L 173 de 12.6.2014, p. 349).
- 40 A partir de julho de 2016 para o Regulamento «Abuso de mercado».
- 41 Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (JO L 309 de 25.11.2005, p. 15). Em 2013, a Comissão adotou propostas tendentes à sua atualização e o Parlamento Europeu e o Conselho obtiveram um acordo político no final de 2014.
- 42 Regulamento (UE) n.º 1031/2010 da Comissão, de 12 de novembro de 2010, relativo ao calendário, administração e outros aspetos dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, nos termos da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade (JO L 302 de 18.11.2010, p. 1).

**O mercado do RCLE continua sujeito ao risco de fraude relativa ao IVA**

No seu Relatório Geral de Atividades de 2009, a Europol estimou que o prejuízo devido a fraudes com os créditos de carbono (através de fraudes «carrossel» no domínio do IVA) ocorridas entre junho de 2008 e dezembro de 2009 ascendia a cerca de cinco mil milhões de euros. O mercado do RCLE foi particularmente vulnerável a este tipo de atividade criminosa nas transações transfronteiriças. Em resposta a estes casos de fraude, foi adotada uma Diretiva (2010/23/UE)<sup>43</sup> para dar aos Estados-Membros a possibilidade de aplicarem um mecanismo de autoliquidação do IVA, impondo à pessoa para a qual as licenças de emissão ou outras unidades de conformidade foram transferidas a obrigação de pagar o IVA. Esta disposição foi prorrogada até dezembro de 2018 (Diretiva 2013/43/UE)<sup>44</sup>.

À data da auditoria, quase um terço dos Estados-Membros não tinha aplicado o mecanismo de autoliquidação às licenças de emissão. Por conseguinte, a União Europeia ainda não abordou plenamente o risco de fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) ao nível das licenças de emissão do RCLE UE.

Dos cinco Estados-Membros visitados pelo Tribunal, só a Itália ainda não tinha aplicado o mecanismo de autoliquidação do IVA à data de realização da auditoria. A única plataforma de negociação de licenças de emissão em Itália suspendeu as suas operações no mercado de licenças de emissão em dezembro de 2010 devido às anomalias observadas nas flutuações das transações. As operações da bolsa foram permanentemente encerradas em março de 2014. No entanto, a negociação bilateral de licenças de emissão envolvendo contas italianas no Registo do RCLE UE continua a ser possível. A autoridade competente e o administrador nacional do Registo consideraram, à data de realização da auditoria, que existia um risco material de ocorrência de fraude «carrossel» no domínio do IVA em Itália devido à inexistência do mecanismo de autoliquidação do IVA.

43 Diretiva 2010/23/UE do Conselho, de 16 de março de 2010, que altera a Diretiva 2006/112/CE, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, no que se refere à aplicação facultativa e temporária de um mecanismo de autoliquidação ao fornecimento ou prestação de certos serviços que apresentam um risco de fraude (JO L 72 de 20.3.2010, p. 1).

44 Diretiva 2013/43/UE do Conselho, de 22 de julho de 2013, que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, no que diz respeito à aplicação facultativa e temporária de um mecanismo de autoliquidação ao fornecimento ou prestação de certos bens e serviços que apresentam um risco de fraude (JO L 201 de 26.7.2013, p. 4).



### **Embora as licenças de emissão tenham sido qualificadas como instrumentos financeiros, a auditoria detetou algumas questões pendentes relacionadas com a regulamentação e a supervisão do mercado de emissões**

#### 18

O Tribunal examinou a forma como a proposta de revisão da DMIF apresentada pela Comissão em 2011 abordou as especificidades do comércio de licenças de emissão. Uma dessas especificidades é a presença de negociantes de conformidade no mercado de emissões do RCLE UE (negociando tanto licenças à vista como derivados). Este mercado é atualmente em larga medida um mercado financeiro, mas caracteriza-se pela participação de negociantes de conformidade e, portanto, exige uma cuidadosa atenção quando os regulamentos são revistos. A proposta de revisão da Comissão previa isentar os negociantes de conformidade no âmbito do RCLE UE da obrigação de obterem uma autorização da DMIF<sup>45</sup>.

#### 19

No âmbito da DMIF revista, os negociantes de conformidade, bem como certas outras entidades que negociam licenças de emissão<sup>46</sup>, ficarão isentos de obterem uma autorização da DMIF. Em particular, os grandes negociantes de conformidade, que muitas vezes dispõem de grandes salas de negociação especializadas, ficarão isentos se negociarem por conta própria<sup>47</sup> no âmbito do RCLE UE. Pequenas entidades que comercializam voluntariamente licenças de emissão à vista por conta própria podem também operar sem autorização da DMIF<sup>48</sup>. O Tribunal considera que há um risco para a integridade do mercado se essas entidades abusarem da isenção introduzida pela DMIF praticando atividades comerciais não cobertas pela respetiva isenção. Além disso, o Tribunal detetou o risco de a isenção prevista pela DMIF para as entidades comerciais de conformidade poder ser objeto de uma utilização abusiva por partes que tentem adquirir instalações, com o fim de comprarem e venderem licenças de emissão à vista sem uma autorização da DMIF. O Tribunal constatou que a Comissão não analisou suficientemente o impacto dos negociantes de conformidade sobre o mercado de emissões para demonstrar que os riscos resultantes da isenção de grupos de participantes no mercado não eram significativos.

45 Para prestar serviços de investimento, a empresa de investimentos tem de obter uma autorização junto do regulador nacional.

46 Ver n.º 1, alínea j), subalínea i) do artigo 2.º da Diretiva 2014/65/UE relativo às pessoas que negociam por conta própria em licenças de emissão ou seus derivados.

47 E cumpram os requisitos estabelecidos no n.º 1, alínea e), do artigo 2.º da Diretiva 2014/65/UE.

48 Um relatório de 2012 elaborado por um perito contratado pela Comissão sobre as partes da Avaliação de Impacto da DMIF relevantes para o mercado de emissões assinalou igualmente as potenciais implicações de possíveis isenções previstas pela DMIF para pequenos participantes no mercado, que podem também ter estado envolvidos em fraudes e presumíveis furtos de licenças, e que não irão solicitar a autorização, mesmo que as licenças de emissão de carbono sejam classificadas como instrumentos financeiros.



### 20

Além disso, a negociação puramente bilateral no mercado de balcão, incluindo a negociação de licenças de emissão, realizada fora de locais regulados pela DMIF continuará fora do âmbito da DMIF revista. A entrega «física» de licenças de emissão negociadas bilateralmente entre duas partes requer que ambas as partes tenham uma conta no Registo da União do RCLE UE. Porém, como é em seguida discutido nos pontos 37 e 38, essas operações «físicas» constantes do Registo da União não são sujeitas a supervisão, o que significa que podem existir intervenientes que operam em partes do mercado com visibilidade limitada para os reguladores e as entidades competentes. Por conseguinte, a classificação das licenças de emissão como instrumentos financeiros no âmbito da DMIF não permitirá colmatar esta lacuna da regulamentação. Porém, segundo a Comissão, a negociação à vista bilateral não regulamentada, relativa à negociação de derivados, representa uma pequena proporção (cerca de 1%) do mercado de emissões secundárias.

### 21

A Comissão propôs<sup>49</sup> também isentar, até um determinado limiar, os pequenos participantes no mercado do dever de divulgar informação privilegiada ao abrigo da regulamentação revista relativa ao abuso de mercado (DAM/RAM). A auditoria não revelou provas de que a Comissão analisou suficientemente a identidade e o comportamento desses participantes e as respetivas informações, bem como o seu potencial efeito acumulado sobre o mercado de emissões. A importância desta questão depende da definição de participantes «mais pequenos», que ainda não tinha sido estabelecida à data de realização da auditoria.

### A adequação do quadro de supervisão aplicável ao mercado de licenças de emissão suscita preocupações em vários aspetos

### 22

Tal como para qualquer outro mecanismo de mercado, é necessária uma supervisão adequada do mercado para proteger a integridade do RCLE UE (ver igualmente o ponto 12). Para o efeito, a Comissão deve consultar os reguladores financeiros nacionais relativamente ao funcionamento do mercado de emissões e ter em consideração a cooperação ao nível da regulamentação no mercado de emissões. É também importante que seja estabelecido na Comissão Europeia um sistema de cooperação constante e eficaz relativo ao funcionamento do mercado do carbono, principalmente entre os serviços responsáveis pelo RCLE UE e pela regulação dos mercados financeiros, nomeadamente a DG Ação Climática<sup>50</sup> e a DG Mercado Interno e Serviços<sup>51</sup>.

- 49 Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado Avaliação de Impacto que acompanha o documento Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado) e proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às sanções aplicáveis ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado), de 20 de outubro de 2011 (SEC(2011) 1217 final).
- 50 Direção-Geral da Comissão responsável pela ação climática.
- 51 Direção-Geral da Comissão responsável pelo mercado interno e pelos serviços. Em 2015 a DG Mercado Interno e Serviços passou a designar-se por DG Estabilidade financeira, Serviços Financeiros e União dos Mercados de Capitais.

### 23

Apesar da sua natureza transfronteiriça e das preocupações expressas sobre a fraude e outras atividades criminosas (ver igualmente os pontos 13 e 14 e a **caixa 2**), o Tribunal constatou que não tinha sido definida nenhuma supervisão do mercado de emissões ao nível da UE. Os reguladores financeiros nacionais podem solicitar aos seus administradores nacionais ou ao administrador central informações provenientes do Registo da União sobre as operações relacionadas com as licenças de emissão, nos termos dos procedimentos restritos definidos no regulamento relativo ao Registo. No entanto, o Tribunal constatou que, à data da auditoria, essas práticas raramente eram aplicadas nos Estados-Membros. Além disso, o Registo da União não regista preços ou informações financeiras relativas às operações. Desta forma, os reguladores nacionais não podem obter uma imagem completa de operações transfronteiriças que considerem suspeitas e dispõem de menos informações sobre operações que o possam ser. A Comissão não tem poderes de supervisão nesta área (ver igualmente os pontos 37 e 38), o que aumenta a importância da cooperação entre os reguladores nacionais para garantir que o comércio de licenças de emissão está sujeito a um nível adequado de supervisão e que o abuso potencial é limitado a um mínimo.

### 24

O Tribunal considera que os reguladores nacionais não dispõem de procedimentos integrados para organizarem uma supervisão especificamente para o mercado de emissões a nível da UE e que continuam a existir preocupações sobre o quadro de supervisão relativo ao mercado de licenças de emissão que será aplicável quando a DMIF e o RAM revistos entrarem em vigor<sup>52</sup>. Na própria Comissão, a cooperação entre a DG Ação Climática e a DG Mercado Interno e Serviços é organizada de uma maneira *ad hoc* e informal, que não é suficiente para possibilitar uma abordagem coordenada para monitorizar o mercado de emissões. Os procedimentos formais existentes para a consulta inter-serviços e para a elaboração de propostas de legislação não são concebidos para coordenar a regulamentação e a monitorização do mercado de emissões.

### Preocupações relativas à definição de licenças de emissão

### 25

Para funcionar bem, o mercado de emissões necessita de liquidez suficiente (ver igualmente o ponto 12). Neste aspeto, o funcionamento do mercado de emissões poderia melhorar se a definição das licenças de emissão a nível da UE fosse mais clara e se estas fossem mais interessantes do ponto de vista comercial para os participantes voluntários, por exemplo, apoiando a capacidade de criar e proteger garantias seguras e aplicáveis<sup>53</sup>.

52 O relatório de um perito contratado pela Comissão identifica igualmente potenciais lacunas restantes no quadro de supervisão das licenças de emissão, mesmo após a adoção dos regulamentos revistos relativos ao mercado financeiro. A responsabilidade pela supervisão no mercado do carbono será partilhada por muitos intervenientes diferentes. Esta situação suscita preocupações acerca das lacunas remanescentes, que poderão exigir futuros ajustamentos dos regulamentos caso se verifiquem perturbações do mercado.

53 As garantias sobre interesses consistem em direitos jurídicos de terceiros, tais como hipotecas ou outros encargos jurídicos.

## Observações

### 26

A Diretiva RCLE UE não definiu o estatuto jurídico das licenças de emissão. A sua descrição como instrumentos fungíveis, desmaterializados e transacionáveis, constante do regulamento que estabelece o Registo da União<sup>54</sup>, apenas explica algumas das formas como essas licenças podem ser utilizadas. Além disso, o facto de as licenças de emissão serem consideradas instrumentos financeiros só clarifica a forma como devem tratadas no âmbito da legislação aplicável aos serviços financeiros. Porém, continua a não ser claro quais os direitos de que os titulares de licenças de emissão dispõem. Os Estados-Membros auditados adotam diferentes abordagens do estatuto jurídico e da natureza das licenças de emissão. Em França e no Reino Unido, as características destas licenças são compatíveis com os atributos jurídicos da propriedade ou são tratadas como tal, mas na maioria dos Estados-Membros auditados não existe uma definição jurídica para as licenças de emissão.

### 27

A indefinição jurídica ao nível da UE e dos Estados-Membros, bem como as diferentes abordagens adotadas, leva a que os problemas jurídicos daí resultantes sejam resolvidos de forma pontual. Este facto aumenta o risco de existirem definições e tratamentos jurídicos divergentes, não apenas entre Estados-Membros (que na sua maioria ainda não definiram o conceito de licenças de emissão nos seus sistemas jurídicos nacionais) mas também na legislação nacional de cada Estado-Membro. A questão da ausência de uma definição jurídica das licenças de emissão ao nível da UE já foi levantada em diversos relatórios de peritos<sup>55</sup> contratados pela Comissão. Contudo, a Comissão não tomou quaisquer medidas para dar resposta ao problema. O Tribunal considera que uma maior clareza no que se refere à definição jurídica das licenças de emissão poderá ser benéfica para o funcionamento do mercado.

### 28

Acresce que atualmente não é claro, tanto de um ponto de vista jurídico como prático, se as licenças de emissão podem ser utilizadas para apoiar as garantias, como sucede com os instrumentos financeiros tradicionais com valor comercial. Não existem disposições específicas relativas à constituição de garantias sobre as licenças de emissão. Segundo o regulamento que estabelece o Registo da UE, a solução prática para constituir garantias sobre as licenças de emissão consiste em nomear «representantes autorizados adicionais»<sup>56</sup>, cuja autorização seria necessária para realizar operações implicando essas licenças. Uma disposição específica ao nível da UE indicando que as licenças de emissão podem justificar a existência de garantias, bem como um mecanismo para registo dessas garantias, podem aumentar o valor comercial das licenças de emissão para os participantes no mercado.

54 N.º 1 do artigo 40.º do Regulamento (UE) n.º 389/2013 da Comissão.

55 O Tribunal recebeu dois relatórios de peritos contratados pela Comissão Europeia: um sobre as partes da Avaliação de Impacto da DMIF relativas ao mercado de emissões (2012) e um outro sobre a articulação entre o Registo do RCLE UE e as infraestruturas pós-negociação (2013), tendo ambos identificado riscos similares aos que o Tribunal identificou.

56 N.º 3 do artigo 21.º do Regulamento (UE) n.º 1193/2011 e n.º 3 do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 389/2013.

### Os sistemas relativos ao Registo da União Europeia para tratamento das principais informações do RCLE UE revelaram algumas insuficiências

#### 29

O Registo da União é um sistema eletrónico para registar as licenças de emissão e os seus proprietários e para tratar os principais dados do RCLE UE relativos às instalações e às entidades negociadoras (ver igualmente o ponto 13 e a **caixa 2**). As regras respeitantes aos procedimentos de abertura de conta estão definidas no regulamento que estabelece o Registo da União<sup>57</sup> e são aplicadas pelos administradores nacionais. Os procedimentos de abertura de conta para participantes voluntários (por exemplo, para fins de investimento ou negociação) são particularmente importantes, uma vez que definem em que condições outras entidades, além dos negociantes de conformidade, podem abrir uma conta para negociar licenças de emissão. Além disso, logo que os negociantes tenham acesso a uma conta podem dar início a operações transfronteiriças.

#### 30

O Registo da União tem um elevado perfil de risco e, por conseguinte, o seu funcionamento deve implicar a identificação e o seguimento orientado de operações específicas, bem como a realização de controlos e a identificação dos titulares das contas e dos seus saldos. Para apoiar a integridade do mercado deverão ser aplicados por todos os Estados-Membros procedimentos rigorosos de abertura de contas de forma coerente e deverá

ser realizada uma monitorização transfronteiriça das operações potencialmente suspeitas para impedir e detetar atividades fraudulentas ou criminosas. As disposições relativas ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo foram incluídas no regulamento que estabelece o Registo da União e especificam de que forma os administradores nacionais devem cooperar com as autoridades competentes nestes domínios, em particular com as unidades de informação financeira e com os serviços de polícia. Tendo em conta os elevados interesses financeiros em jogo e os riscos em matéria de segurança, o bom funcionamento do Registo requer boas estruturas de governação, que incluam uma adequada separação de funções entre as TI e os domínios de atividade na organização interna da Comissão, bem como recursos suficientes.

#### 31

A criação da arquitetura de segurança do Registo da União teve também em conta os incidentes ocorridos no passado (ver o ponto 13). O Tribunal constatou que, embora os sistemas e os procedimentos de registo tenham vindo a melhorar, continuam a verificar-se certas insuficiências que são descritas nas secções seguintes.

57 Regulamento (UE) n.º 920/2010 da Comissão.

## Os procedimentos de abertura de contas não eram suficientemente sólidos

### 32

Na sequência de uma série de incidentes graves que afetaram a segurança do sistema de registos, verificados entre 2008 e 2011 (ver o ponto 13 e a **caixa 2**), a segurança do RCLE UE foi reforçada em 2011. As regras aplicáveis à abertura de contas e aceitação dos representantes autorizados (ou seja, os denominados controlos para conhecimento dos clientes<sup>58</sup>) foram significativamente alargadas. O regulamento que estabelece o Registo define regras de abertura de contas de depósito pessoais no Registo da União e indica os motivos pelos quais os administradores nacionais podem recusar a abertura de uma conta para participantes voluntários, nomeadamente se a pessoa que solicita a abertura da conta estiver sob investigação por estar implicada em fraudes que envolvam as licenças de emissão ou unidades de Quioto, por branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo ou outros crimes graves para os quais a conta possa constituir um instrumento. Além disso, foi dada aos Estados-Membros a possibilidade de definir regras nacionais mais pormenorizadas para recusa de abertura de contas no Registo. Existe igualmente uma obrigação de partilhar informações entre Estados-Membros sobre a recusa de abertura de contas.

### 33

Embora a centralização do sistema de registo tenha sido introduzida em junho de 2012 quando os registos nacionais migraram para o novo Registo da União gerido pela Comissão, a gestão das contas (e o acesso de particulares e entidades jurídicas às contas de comércio de licenças de emissão) continua a ser da exclusiva responsabilidade dos Estados-Membros e dos seus administradores nacionais. À semelhança do que

sucedida antes da centralização dos registos nacionais, os administradores nacionais não têm acesso aos dados das secções do Registo referentes aos outros Estados-Membros.

### 34

O Tribunal identificou muitas diferenças nos processos, organização interna e capacidade administrativa referentes aos controlos de conhecimento dos clientes e às práticas de definição de perfis de risco entre os vários Estados-Membros. A França e o Reino Unido constituem exemplos de Estados-Membros que excedem os requisitos mínimos neste domínio. Estes Estados-Membros aplicaram procedimentos aprofundados de avaliação de risco e de verificação dos antecedentes.

### 35

Embora o quadro de abertura de contas tenha sido reforçado desde 2011, o Tribunal constatou que, na maioria dos Estados-Membros visitados, continuaram a verificar-se as seguintes insuficiências:

- não foram recusados pedidos de abertura de conta<sup>59</sup>, mesmo nos casos em que seria justificado com base nos critérios para recusa definidos no regulamento que estabelece o Registo (ver o ponto 32);
- as informações sobre pedidos suspeitos de abertura de conta não eram partilhadas de forma eficaz entre os administradores nacionais e a Comissão (por exemplo, devido à ausência de uma base jurídica não existe uma lista permanente ao nível da UE de recusas de abertura de conta, sendo esta informação apenas partilhada temporariamente, e os pedidos que não foram formalmente recusados, mas apenas suspensos devido a suspeitas do administrador nacional,

58 O conhecimento do cliente é um processo utilizado pelas instituições financeiras ou outras entidades para vigilância da clientela (ou seja, para realizar controlos dos clientes a fim de verificar a sua identidade, a identidade do beneficiário efetivo, para compreender a natureza da relação de negócios e para garantir o seu acompanhamento de forma contínua). Este processo é exigido no âmbito da legislação aplicável em matéria de regulamentação financeira e de devida diligência, como a que se aplica ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/financial-crime/130205\\_impact-assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 Durante a auditoria, foram comunicados ao Tribunal apenas três casos (um pela Alemanha e dois pela França), dois dos quais eram relativos à fase III.

## Observações

não foram comunicados aos outros Estados-Membros como recusas de abertura de conta);

- a maioria dos Estados-Membros visitados não utilizou a opção de criar regras nacionais para abertura de conta;
- em muitos casos, os procedimentos internos de abertura de conta destinados a verificar que tinham sido obtidos todos os elementos necessários dos pedidos dos futuros titulares de conta não foram devidamente documentados ou sujeitos ao princípio da dupla verificação (por exemplo, na Alemanha, Itália e Polónia);
- as relações formais das autoridades competentes e dos administradores nacionais com as unidades de informação financeira ou os serviços de polícia ainda estavam a ser desenvolvidas e não estavam operacionais à data de realização da auditoria (em particular, em Itália e na Polónia).

### 36

Os procedimentos de abertura de conta permitem controlar o acesso ao sistema avaliando a integridade dos participantes no mercado. Os países que realizam controlos menos rigorosos para abertura de conta podem ser procurados por indivíduos com intenções criminosas. Porém, no que se refere a esses procedimentos, o regulamento que estabelece o Registo não confere à Comissão (na sua função de administrador central) autoridade para impor uma aplicação coordenada dos sistemas dos Estados-Membros.

### As operações não são suficientemente supervisionadas e acompanhadas ao nível da UE

#### 37

A ocorrência anterior de atos criminosos (ver o ponto 13 e a **caixa 2**) no âmbito do RCLE UE causou prejuízos financeiros graves aos Estados-Membros e a alguns participantes e constituiu um risco significativo para a reputação do RCLE UE e da Comissão Europeia. Esta situação está também refletida na reserva repetida pela DG Ação Climática nos seus relatórios anuais de atividade de 2012 e 2013 elaborados após a centralização do Registo em 2012 (ver igualmente o ponto 41). Embora a Comissão gire o Registo da UE a nível central, não dispõe de bases jurídicas para supervisionar e acompanhar as operações. O Registo da União não prevê a monitorização de operações potencialmente suspeitas ao nível da UE (ver igualmente o ponto 23), o que pode comprometer a integridade do RCLE UE.



## 38

Os administradores dos registos dos Estados-Membros têm de informar as autoridades nacionais responsáveis pelo combate ao branqueamento de capitais (unidades de informação financeira) sobre suspeitas de branqueamento de capitais ou de atividades criminosas. O Tribunal considera que, para o fazerem de forma eficaz, deverão ser criados procedimentos adequados para monitorizar operações potencialmente suspeitas. Após a centralização do Registo da União na Comissão em 2012, os Estados-Membros já não dispõem de acesso direto às bases de dados dos seus registos nacionais e têm dificuldade em analisar os dados relativos às operações transfronteiriças. Alguns Estados-Membros<sup>60</sup> cooperam de forma pontual e desenvolvem instrumentos comuns fora do sistema do Registo. Embora a Comissão faça a gestão da base de dados centralizada, não pode explorar plenamente os dados à sua disposição devido a questões ligadas à proteção dos dados e à confidencialidade. O Tribunal considera que nesta situação, em que os Estados-Membros e a Comissão estão limitados por questões técnicas e de proteção dos dados, não é possível responder totalmente aos riscos de abuso que já se concretizaram.

### **Aspetos de coordenação interna e condicionalismos de recursos dificultaram a gestão e o desenvolvimento do Registo da União**

## 39

Como é referido no ponto 30, a execução eficaz do Registo exige uma cuidadosa avaliação dos objetivos e prioridades, bem como uma afetação de recursos adequada. Além disso, devem existir disposições adequadas para garantir a separação de funções entre as TI e os domínios de atividade no serviço responsável da Comissão.

## 40

Durante a fase II do RCLE UE, o Tribunal constatou que a Comissão tem participado ativamente em muitas atividades importantes (ver o ponto 16) destinadas a aumentar a maturidade e credibilidade do RCLE UE.

## 41

Porém, o Tribunal considera que a estrutura organizacional e os recursos disponíveis nos serviços da Comissão não facilitaram de forma suficiente a gestão e o desenvolvimento do Registo. O Tribunal verificou que as responsabilidades ao nível informático e empresarial não estavam devidamente definidas e separadas nos serviços da DG Ação Climática responsáveis pela execução do RCLE UE. As descrições de funções da equipa da DG Ação Climática responsável pelo Registo eram genéricas e apresentavam sobreposições. O Serviço de Auditoria Interna da Comissão já publicou recomendações de auditoria nesta matéria<sup>61</sup>. Embora, à data da auditoria, estivesse a ser aplicado um plano de ação para estas recomendações, são necessários mais progressos para aumentar a eficácia da gestão e desenvolvimento do Registo. Neste contexto, o Tribunal chama igualmente a atenção para as reservas emitidas pela DG Ação Climática nos seus relatórios anuais de atividades relativos a 2012 e 2013 acerca das ameaças à segurança do Registo da União<sup>62</sup>.

60 Segundo a Comissão, cerca de dez Estados-Membros à data de realização da auditoria.

61 As constatações do Tribunal são apoiadas por um relatório interno da Comissão. Para mais informações, ver o Relatório Anual de Atividades da DG Ação Climática relativo a 2013, Capítulo 2.3, *Assessments of audit results and follow-up of audit recommendation* (Avaliações dos resultados de auditoria e seguimento dado às recomendações de auditoria).

62 Na síntese do Relatório Anual de Atividades (RAA) da DG Ação Climática relativo a 2013 afirma-se que a reserva por motivos de reputação respeitante às insuficiências significativas de segurança remanescentes no Registo da União para o Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE UE), emitida nos RAA relativos a 2010, 2011 e 2012, foi repetida no RAA relativo a 2013. Não é possível fornecer garantias razoáveis de que as atuais medidas de segurança consigam evitar um futuro ataque. Esta garantia de segurança é uma condição para que a reserva seja levantada.

## Execução do RCLE UE

### 42

A execução do RCLE UE teve início em 2005, mas o primeiro período de aplicação efetivo, no âmbito do Protocolo de Quioto, decorreu entre 2008 e 2012 (fase II do RCLE UE). A execução do RCLE UE pelos Estados-Membros deve implicar a atribuição de licenças às instalações, a execução dos PNA e das regras aplicáveis pelos Estados-Membros, a monitorização das emissões e procedimentos de comunicação e verificação, incluindo a acreditação ou o reconhecimento dos verificadores quando for caso disso.

### 43

O ciclo anual de conformidade do RCLE UE nos Estados-Membros durante a fase II é descrito na **caixa 4**. Neste contexto, a aprovação dos planos de monitorização constitui um controlo fundamental, uma vez que a correção dos dados e parâmetros incluídos nesses planos se reveste de grande importância para uma comunicação fíavel das informações sobre as emissões. A Diretiva RCLE UE e as orientações para a monitorização e a comunicação de informações emitidas pela Comissão para a fase II<sup>63</sup> descrevem o conteúdo dos títulos de emissão, dos planos de monitorização, dos relatórios sobre as emissões e, em certa medida, dos relatórios de verificação, bem como os prazos previstos para a sua apresentação. Porém, não definem os controlos que lhes devem ser aplicados pelas autoridades competentes. Para a fase III, o quadro de controlo foi revisto e foram introduzidas responsabilidades adicionais em matéria de verificação e de acreditação dos verificadores<sup>64</sup>.

### 44

A diretiva definiu o papel da Comissão Europeia, que consiste em avaliar os PNA, fornecer orientações aos Estados-Membros, coordenar o intercâmbio de informações entre as autoridades competentes e monitorizar, até certo ponto, a execução por parte dos Estados-Membros.

### 45

Para que a devolução das licenças seja aplicada corretamente, devem existir regimes adequados de sanções que sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas. A diretiva prevê uma multa de «100 euros» por tonelada de CO<sub>2</sub> e nos casos em que um operador não devolva licenças de emissão suficientes para cobrir as suas emissões ao longo do ano<sup>65</sup>. Os Estados-Membros deviam igualmente definir disposições nacionais de sanção aplicáveis a outros tipos de infração das regras do RCLE UE.

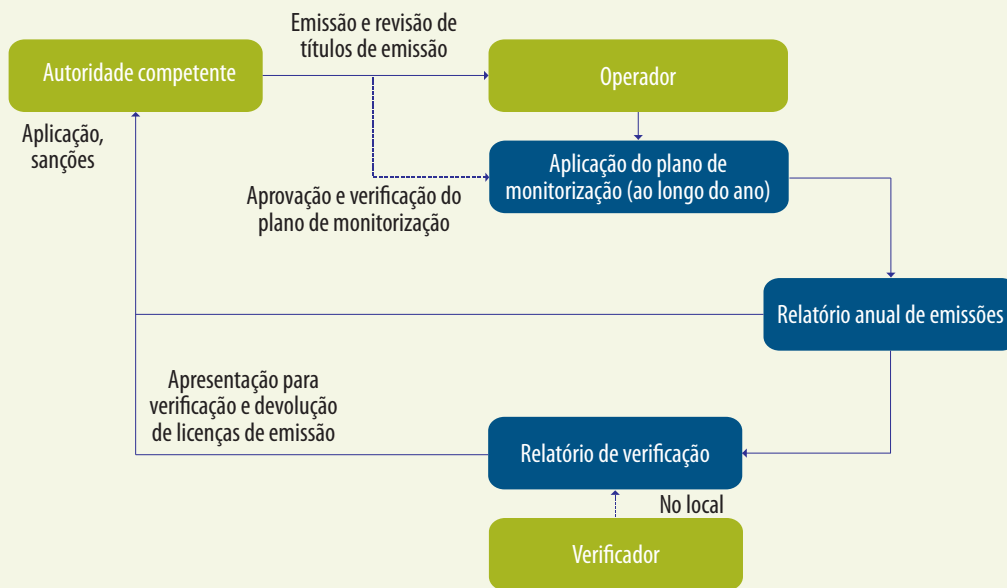
63 Em 18 de julho de 2007, a Comissão adotou a Decisão n.º 2007/589/CE que estabelece orientações para a monitorização e a comunicação de informações relativas às emissões de gases com efeito de estufa, nos termos da Diretiva RCLE UE, que foram aplicadas e atualizadas durante a fase II (2008-2012) (JO L 229 de 31.8.2007, p. 1).

64 Regulamento (UE) n.º 600/2012 da Comissão, de 21 de junho de 2012, relativo à verificação dos relatórios respeitantes às emissões de gases com efeito de estufa e às toneladas-quilómetro e à acreditação de verificadores em conformidade com a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 181 de 12.7.2012, p. 1).

65 Artigo 16.º da Diretiva 2003/87/CE.



Visão global do ciclo de conformidade da fase II do RCLE UE



**Autoridade competente:** os Estados-Membros designam uma ou mais autoridades competentes (ou seja, regionais) como responsáveis pela execução da Diretiva RCLE UE.

**Título de emissão e plano de monitorização:** segundo a Diretiva RCLE UE e as orientações para a monitorização e a comunicação de informações publicadas pela Comissão, a autoridade competente emite os títulos de emissão de GEE para as instalações dos operadores, que incluem um plano de monitorização descrevendo os pormenores técnicos da instalação e a forma como as emissões serão monitorizadas (por exemplo, efetuando cálculos e/ou medições) e comunicadas.

**Relatório anual de emissões e relatório de verificação:** com base na monitorização efetuada ao longo do ano, os operadores elaboram um relatório anual de emissões, que é analisado por um verificador independente por eles contratado. O verificador examina o relatório anual de emissões e elabora um relatório de verificação que inclui um parecer de verificação. Estes documentos são enviados à autoridade competente antes de 31 de março do ano seguinte. O verificador elabora igualmente um relatório de verificação interna mais pormenorizado que pode ser enviado ao operador e/ou à autoridade competente.

**Devolução de licenças de emissão:** com base nos valores constantes dos relatórios anuais de emissões verificados, o número correto de licenças é devolvido a partir da conta do operador constante do Registo antes de 30 de abril do ano seguinte.

Fonte: Análise do TCE baseada no quadro legislativo e nas orientações para a monitorização e a comunicação de informações.

## Os sistemas dos Estados-Membros para registo e comunicação de emissões na fase II do RCLE UE não foram suficientemente desenvolvidos

- inspeções às instalações realizadas pelas autoridades competentes;
- relatórios sobre a execução do RCLE UE.

### 46

Os sistemas dos Estados-Membros para registo e comunicação de emissões incluíam:

- procedimentos para garantir que as emissões das instalações eram corretamente monitorizadas;
- procedimentos para garantir que os relatórios de emissões das instalações eram corretamente verificados;
- procedimentos para garantir a qualidade do trabalho realizado pelos verificadores;

### 47

Dado que o RCLE UE foi criado por uma diretiva no âmbito da rubrica do Tratado respeitante ao ambiente, este domínio de intervenção continua a ser essencialmente da competência dos Estados-Membros. Por conseguinte, estes podem executar o regime de formas diferentes, como é descrito na **caixa 5**.

## Caixa 5

### Diversidade dos modelos de execução nos Estados-Membros

Na Grécia, o RCLE UE é executado a nível central. A autoridade competente do RCLE UE é o gabinete de comércio de emissões da Direção-Geral do Ambiente no Ministério do Ambiente, da Energia e das Alterações Climáticas. É responsável pela maior parte dos elementos do ciclo anual de conformidade e emite os títulos de emissões, aprova os planos de monitorização, recebe os relatórios anuais de emissões verificados e comunica ao administrador do registo nacional os valores das emissões verificadas. É igualmente responsável pela imposição de multas e sanções.

Em Itália também se aplica uma abordagem centralizada. Um comité é responsável pela execução do RCLE UE, apoiado por um secretariado técnico do Ministério do Ambiente, em Roma. Durante a fase II, o comité foi responsável pela aprovação dos títulos do RCLE UE, dos planos de monitorização, pelo ciclo de comunicação e pelo reconhecimento dos verificadores.

Em Espanha a execução do RCLE UE é essencialmente descentralizada, na medida em que as autoridades competentes das comunidades autónomas aprovam os títulos de emissão e os planos de monitorização e controlam o ciclo de comunicação. A autoridade competente central, dependente do Ministério do Ambiente, é responsável pela coordenação global da execução do RCLE UE em Espanha e garante a harmonização emitindo orientações e organizando um comité de coordenação específico.

Na Alemanha, em França e na Polónia as autoridades regionais e/ou locais participavam habitualmente na concessão de títulos de emissão e aprovavam e verificavam os planos de monitorização, enquanto a autoridade nacional competente tinha geralmente um papel fundamental na cadeia de comunicação das emissões e coordenava a execução global do RCLE UE.

### Verificaram-se insuficiências e atrasos nos procedimentos de aprovação dos planos de monitorização

**48**

A aprovação dos planos de monitorização das instalações reveste-se da maior importância para a concessão de títulos de emissão às instalações e para possibilitar uma futura comunicação fiável de informações sobre as emissões.

**49**

O Tribunal constatou que os procedimentos de aprovação dos planos de monitorização apresentavam insuficiências na maior parte dos Estados-Membros auditados, como se pode ver na **caixa 6**.

#### Caixa 6

### Insuficiências dos procedimentos de aprovação dos planos de monitorização

Em França, não existe uma metodologia harmonizada a nível nacional para analisar, controlar e aprovar os planos de monitorização. Até na mesma região as abordagens podem variar em função do responsável pelo controlo (inspetor ambiental). Na Polónia, a auditoria permitiu verificar que os controlos realizados pelas autoridades locais aos planos de monitorização se limitam a controlos documentais dos elementos básicos dos planos. Não são efetuados outros controlos mais pormenorizados das instalações para verificar a fiabilidade dos dados apresentados e para garantir que os planos de monitorização refletem de forma precisa a situação da instalação.

Na Alemanha, o Tribunal constatou que durante a fase II do RCLE UE existiam diferenças ao nível dos *Bundesländer* na forma como eram aplicadas as regras para definir uma instalação. Na prática, uma determinada instalação situada num *Bundesland* pode receber um único título de emissão que inclua a totalidade do local e dos seus edifícios, enquanto em outros *Bundesländer* o local da instalação pode ser dividido sendo-lhe atribuídos vários títulos de emissão separados. O tamanho da instalação, definido no título de emissão, pode ter contribuído para que a instalação ultrapassasse ou não o limiar de participação no RCLE UE. Além disso, na primeira metade da fase II, os *Bundesländer* adotaram diferentes abordagens de aprovação dos planos de monitorização (ou «conceitos», como eram chamados na Alemanha), pelo que alguns deles aprovaram a totalidade do plano de monitorização desde o início da fase II e outros aprovaram apenas as diferenças em relação às orientações para a monitorização. Posteriormente, um acórdão do Tribunal<sup>66</sup> impôs a harmonização das práticas de aprovação, tendo reconhecido que a aprovação pelas autoridades responsáveis de um plano de monitorização abrangente para o conjunto da fase II era importante porque reduzia o risco de comunicação de dados errados sobre as emissões.

Em Espanha, em Itália e na Grécia, registaram-se atrasos de até dois anos na criação e aprovação dos planos de monitorização para a fase II, após a adoção das orientações para a monitorização e a comunicação de informações da fase II, em julho de 2007. Segundo as autoridades competentes os prazos eram demasiado curtos para transpor as novas regras para as orientações ou regulamentos nacionais e para integrar o novo plano de monitorização nos títulos de emissão antes do início do período de comunicação. Em determinados casos, os planos de monitorização só foram formalmente aprovados em 2010.

<sup>66</sup> Bundesverwaltungsgericht 7 C 10.09 de 18de fevereiro de 2010.

## A comunicação das constatações dos verificadores não era clara e o acompanhamento efetuado pelas autoridades competentes era limitado

### 50

A Diretiva RCLE UE confere aos Estados-Membros a responsabilidade geral de garantir que as emissões sejam monitorizadas nas instalações e verificadas segundo as regras definidas nessa diretiva e nas orientações da Comissão<sup>67</sup>. As principais etapas do ciclo anual de conformidade do RCLE UE referentes à monitorização, comunicação e verificação são apresentadas na **caixa 4** e, na fase II, basearam-se nessas orientações e princípios. Neste contexto, os controlos dos relatórios anuais de emissões verificados recebidos dos operadores são um elemento central do quadro de controlo ao nível da autoridade competente. Com base no seu exame da documentação relativa a 150 instalações em sete Estados-Membros selecionados, o Tribunal detetou muitas diferenças nas abordagens da organização desses controlos e no seu nível de eficácia.

### 51

Na fase II do RCLE UE, não existia um modelo normalizado que definisse o conteúdo obrigatório de um relatório de verificação. Na ausência desse modelo ou de orientações mais específicas sobre a natureza e o conteúdo desse tipo de relatório, criaram-se diferentes formatos e abordagens que nem sempre permitem ter uma imagem global clara das constatações e conclusões da verificação.

### 52

O Tribunal verificou que as provas disponíveis na autoridade competente relativas à correta realização da verificação eram, por vezes, insuficientes ou pouco claras<sup>68</sup>. Por exemplo, as descrições de algumas constatações retiradas das verificações eram limitadas e não havia um acompanhamento das constatações do ano anterior nem dos resultados das medidas corretivas. Na maioria dos Estados-Membros selecionados não foi possível obter provas das medidas tomadas pelas autoridades competentes decorrentes de repetidas constatações, tais como, por exemplo, a não aplicação do nível de detalhe exigido nos cálculos das emissões, a falta de calibragem dos instrumentos de medição ou de pesagem com a regularidade requerida ou a não utilização de um laboratório com a acreditação adequada. Na maior parte dos Estados-Membros, o Tribunal constatou casos em que as constatações dos verificadores eram repetidas de ano para ano, sem quaisquer informações adequadas sobre os motivos, os antecedentes ou o acompanhamento. Porém, o Tribunal detetou igualmente muitos casos na maioria dos Estados-Membros em que os verificadores não apresentaram quaisquer constatações, apesar da complexidade e dimensão das instalações individuais ou do nível de experiência relativamente baixo na monitorização e comunicação de emissões no âmbito do RCLE UE. Na **caixa 7** são dados mais pormenores acerca destas constatações.

67 Decisão n.º 2007/589/CE.

68 O Tribunal constatou igualmente que nenhum dos Estados-Membros selecionados utilizou a possibilidade, prevista nas orientações, de as autoridades competentes avaliarem o trabalho dos verificadores solicitando e examinando os seus relatórios de verificação internos. Este aspeto é explicado nos pontos 53 a 57.

### Exemplos de incoerência na comunicação das constatações das verificações

A Alemanha aplica um sistema eletrónico muito automatizado e normalizado para apresentação dos relatórios anuais de emissões verificados. Este sistema dava uma imagem clara dos resultados do trabalho de verificação e da opinião real do verificador sobre os valores das emissões, mas não fornecia informações pormenorizadas sobre a metodologia utilizada nem o trabalho realizado pelos verificadores. Além disso, os formulários não tinham campos de texto específicos, na secção destinada aos verificadores, para estes apresentarem as suas recomendações de melhorias ou efetuarem o seguimento específico de constatações e observações do ano anterior.

Em França, a autoridade competente recebeu uma declaração de garantia razoável no relatório anual de emissões dos verificadores. Nestas declarações os verificadores incluem as suas observações e os casos de não conformidade. No entanto, a auditoria permitiu constatar que alguns verificadores nunca comunicavam quaisquer questões nas suas declarações, mesmo quando os relatórios de verificação internos incluíam observações, e que o conteúdo da declaração de garantia variava consoante os verificadores.

A legislação nacional italiana prevê a utilização de modelos específicos de relatório por parte dos verificadores, o que permite obter um elevado nível de normalização na cadeia de comunicação. Contudo, o Tribunal verificou que na maioria dos casos os verificadores não apresentaram constatações. Sucede o contrário no Reino Unido, onde os verificadores comunicaram constatações na maioria dos casos.

Num caso em Itália, um verificador apresentou muitas constatações durante os três primeiros anos. A documentação não mostrava se todas as questões estavam resolvidas, nem de que forma, nem ainda se tinha havido intervenção da autoridade competente. No entanto, em 2011, o operador contratou um novo verificador que não comunicou quaisquer constatações referentes a esse ano.

Na Polónia, a autoridade competente utiliza uma base de dados eletrónica para realizar controlos cruzados das emissões comunicadas, mas não efetua um acompanhamento das constatações eventualmente comunicadas nos pareceres formulados pelos verificadores.

## A qualidade do trabalho realizado pelos verificadores não foi suficientemente controlada

### 53

A Diretiva RCLE UE e as respetivas orientações para a monitorização e a comunicação na fase II não introduziram requisitos bem definidos relativos à acreditação de verificadores independentes ou ao controlo de qualidade do trabalho realizado pelos verificadores. A diretiva especificava os requisitos mínimos de competência dos verificadores e as orientações para a monitorização e a comunicação de informações incluíam definições de «verificador» e «acreditação» e convidavam os Estados-Membros a considerarem as orientações emitidas pela Cooperação Europeia para a Acreditação<sup>69</sup>. As orientações para a monitorização e a comunicação de informações davam também às autoridades competentes e aos organismos de acreditação a possibilidade de avaliarem o relatório de verificação interna dos verificadores<sup>70</sup>. Os Estados-Membros tinham um considerável poder discricionário nestes domínios, o que não contribuiu para uma aplicação eficaz das orientações. Por conseguinte, os requisitos aplicáveis aos operadores não eram os mesmos em toda a UE e a garantia obtida através das atividades de verificação era reduzida.

### 54

Todos os Estados-Membros selecionados para a auditoria utilizavam algum tipo de acreditação ou reconhecimento dos verificadores, a fim de criar grupos de verificadores aprovados que pudessem ser contratados pelos operadores. Em Itália, o reconhecimento dos verificadores era realizado pela autoridade competente nacional, que elaborou uma lista de 23 verificadores reconhecidos para o RCLE UE nesse Estado-Membro, mas não efetuou avaliações de qualidade periódicas nem supervisionou o seu trabalho. Este modelo deixou de ser aplicado na fase III. Noutros Estados-Membros auditados, a acreditação

ou reconhecimento eram concedidos por um organismo de acreditação ou reconhecimento já existente.

### 55

O Tribunal constatou que as autoridades competentes nos Estados-Membros selecionados se baseavam muito no trabalho realizado pelos verificadores para obter garantias sobre os relatórios anuais de emissões. Contudo, nenhuma dessas autoridades realizou controlos específicos da qualidade e do conteúdo dos relatórios de verificação e dos documentos associados, dado considerarem que essa tarefa era da responsabilidade dos organismos de acreditação. Da mesma forma, nenhum dos Estados-Membros selecionados utilizou a possibilidade prevista pelas orientações de solicitar aos verificadores os relatórios de verificação interna<sup>71</sup> e de os utilizar para avaliar o trabalho destes.

### 56

Além disso, em três (Alemanha, Polónia e Reino Unido) dos cinco Estados-Membros visitados nos quais os verificadores eram acreditados por um organismo independente, havia falta de coordenação ou de intercâmbio regular de informações entre as autoridades competentes e os organismos de acreditação sobre a exaustividade e a qualidade dos relatórios de verificação e a garantia que deles se podia obter. O Tribunal observa que apenas as autoridades competentes tinham acesso pleno e direto aos relatórios anuais de emissões verificados que lhes eram apresentados. O Tribunal considera que as constatações apresentadas anteriormente se deveram em parte à falta de disposições relativas a atividades de acreditação e de controlo (de qualidade) no âmbito do RCLE UE e ao facto de as autoridades competentes não serem obrigadas a examinar o trabalho realizado pelos verificadores durante fase II do RCLE UE.

69 A Cooperação Europeia para Acreditação ou <http://www.european-accreditation.org/home> EA é uma associação de organismos nacionais de acreditação na Europa oficialmente reconhecidos pelos respetivos governos nacionais para avaliar e verificar — segundo normas internacionais — as organizações que realizam serviços de avaliação como a certificação, verificação, inspeção, testes e calibragem (também designados por serviços de avaliação da conformidade) <http://www.european-accreditation.org/about-us>.

70 Decisão n.º 2007/589/CE da Comissão, ponto 10.4.2, alínea d), ver também a **caixa 4**.

71 Para mais informações, ver a **caixa 4**.

## Observações

### 57

Acresce que nenhum destes Estados-Membros dispunha de uma política de rotação para reforçar a independência e a imparcialidade dos verificadores. Em França e na Polónia, o Tribunal detetou casos em que os verificadores não só participavam na verificação dos relatórios de emissões, mas também na elaboração do plano de monitorização para a instalação em causa ou outras atividades relacionadas (como inspeções de instalações para a autoridade competente) que podiam ocasionar conflitos de interesses.

### As inspeções de instalações no local foram muito limitadas

### 58

A Diretiva RCLE UE e as orientações para a monitorização e a comunicação de informações não definem os controlos que as autoridades competentes devem realizar nas instalações. Em particular, não era exigido que as autoridades competentes realizassem inspeções das instalações no local para avaliar a execução do plano de monitorização ou a fiabilidade dos relatórios de emissões verificados.

### 59

Em todos os Estados-Membros visitados, com exceção do Reino Unido, o Tribunal constatou que as autoridades competentes não efetuaram visitas no local no âmbito do RCLE UE. Os organismos governamentais realizaram frequentemente outro tipo de visitas às instalações, por exemplo no âmbito da concessão de licenças PCIP<sup>72</sup> ou da legislação aplicável aos resíduos e ao ambiente, às quais foi atribuída uma maior prioridade (por exemplo, na Alemanha, em França e na Polónia), mas não abordaram expressamente questões respeitantes ao RCLE UE. Na Alemanha e em Espanha, o Tribunal identificou alguns casos em que as

autoridades competentes regionais acompanharam os verificadores no terreno em casos pontuais.

### 60

Não foi possível obter estatísticas centralizadas das inspeções no âmbito do RCLE UE em nenhum dos Estados-Membros selecionados, com exceção do Reino Unido, onde o número de visitas diminuiu<sup>73</sup> gradualmente no final da fase II.

### Verificaram-se insuficiências na comunicação sobre a execução do RCLE UE pelos Estados-Membros

### 61

Nos termos do artigo 21.º da Diretiva RCLE UE, os Estados-Membros têm a obrigação de elaborar um relatório anual. Os seus relatórios anuais sobre aspetos importantes da aplicação da diretiva devem ser apresentados à Comissão. Além deste relatório anual obrigatório, o Tribunal considera que os Estados-Membros devem informar o público em geral da execução nacional do RCLE UE e dos seus resultados.

### 62

O Tribunal verificou que a Itália não elaborou nem apresentou à Comissão os relatórios previstos no artigo 21.º relativos a 2010, 2011 e 2012 e que a França só elaborou o relatório referente a 2012 depois de o Tribunal o ter pedido.

72 Prevenção e Controlo Integrados da Poluição (até 2013), com base na Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 24 de 29.1.2008, p. 8), revogada pela Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (JO L 334 de 17.12.2010, p. 17).

73 No Reino Unido, a percentagem de inspeções de instalações diminuiu de aproximadamente 5% no início da fase II, em 2008, para aproximadamente 1% no final da fase II, em 2012.



### 63

No que se refere a outros tipos de relatórios destinados a informar o público acerca da execução nacional do RCLE UE, a Alemanha e Espanha elaboraram relatórios anuais extensivos sobre o RCLE UE, incluindo análises setoriais e de tendências das emissões e valores de cumprimento. Em contrapartida, a Grécia, França e Itália forneceram reduzida informação específica pública sobre a execução nacional e os resultados do RCLE UE. O Reino Unido só elaborou um relatório anual nacional sobre o RCLE UE até 2010.

### Lacunas nas orientações dadas pela Comissão aos Estados-Membros e na monitorização da execução realizada por estes durante a fase II do RCLE UE.

### 64

Na fase II, as responsabilidades da Comissão<sup>74</sup> consistiam em avaliar as regras de atribuição dos Estados-Membros estabelecidas nos PNA, em fornecer orientações aos Estados-Membros e em monitorizar a execução das políticas. Estas tarefas da Comissão visam essencialmente garantir que o RCLE UE funciona corretamente como um regime a nível europeu, evitar distorções da concorrência e impedir que outros problemas decorrentes da falta de harmonização afetem negativamente o funcionamento eficaz do RCLE UE enquanto instrumento de mercado para conseguir reduzir as emissões com a melhor relação custo-eficácia. A comunicação regular de informações pormenorizadas e pertinentes sobre a execução e o funcionamento globais do RCLE UE permitirão reforçar a confiança das partes interessadas no correto funcionamento do regime, especialmente quando este é executado de forma descentralizada.

### A avaliação da fase II dos PNA efetuada pela Comissão não foi transparente

### 65

Nas fases I e II do RCLE UE, os Estados-Membros elaboraram planos nacionais de atribuição indicando a quantidade total de licenças de emissão que tencionavam atribuir aos operadores. A Comissão emitiu orientações específicas para o efeito<sup>75</sup>, das quais constavam descrições dos principais fatores que determinam as tendências das emissões, como o crescimento do PIB e a intensidade de carbono, bem como formas de avaliar o potencial de redução das emissões dos Estados-Membros. Com base no potencial de redução e nas emissões de um ano de base adequado é possível calcular um limite indicativo.

### 66

Depois de aprovar o primeiro grupo de dez PNA da fase II, a Comissão publicou uma comunicação<sup>76</sup> em 2006 na qual explicava que utilizava a metodologia apresentada na versão de 2005 do relatório *European Energy and Transport Trends to 2030*<sup>77</sup> como base dos valores relativos à intensidade de carbono e ao crescimento económico necessários para calcular os limites de emissões. Os resultados desse relatório obtiveram-se a partir do modelo PRIMES<sup>78</sup>, desenvolvido pela Universidade de Atenas. No entanto, este método de avaliação não foi comunicado previamente aos Estados-Membros (por exemplo, nas orientações para os PNA).

74 Artigos 9.º, 14.º, 19.º, 20.º, 21.º e 30.º da Diretiva RCLE UE.

75 COM(2005) 703 final, de 22 de dezembro de 2005.

76 COM(2006) 725 final, de 29 de novembro de 2006.

77 Elaborado pela DG Transportes e Energia da Comissão, com base no modelo PRIMES.

78 Versão de 2005 do relatório *European Energy and Transport Trends to 2030*, elaborado pelo Instituto de Comunicação e Sistemas Informáticos da Universidade Técnica Nacional de Atenas (ICCS-NTUA), Grécia, para a Comissão. O modelo PRIMES é um modelo de uso geral que está concebido para realizar projeções futuras, elaborar hipóteses de trabalho e analisar o impacto de políticas. O modelo tem em conta as tecnologias de oferta e procura de energia e de redução da poluição. O sistema reflete considerações sobre a economia de mercado, a estrutura industrial e as políticas e regulamentação energética e ambiental, concebidas para influenciar o comportamento nos mercados dos agentes do sistema energético ([https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends\\_to\\_2030\\_update\\_2005.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf)).



## Observações

### 67

O Tribunal constatou que a Comissão não atuou de forma transparente ao decidir utilizar o modelo PRIMES como base de cálculo dos limites da fase II e ao adotar 2005 como ano de base para esses cálculos, uma vez que os Estados-Membros tinham desenvolvido os seus PNA com base nas orientações para o efeito, que não referiam o modelo PRIMES. Esta situação deu origem a ineficiências significativas para os Estados-Membros, que tiveram de refazer os seus PNA com base nos novos critérios, bem como a uma falta de transparência na preparação e avaliação dos PNA da fase II.

### 68

Além disso, para examinar se os PNA da fase II tinham sido avaliados de forma coerente, equitativa e com o mesmo grau de pormenor, o Tribunal solicitou à Comissão que lhe fornecesse os seus documentos internos e de trabalho relativos à avaliação dos PNA da fase II.

### 69

Uma vez que o prazo de conservação desses documentos tinha expirado, os serviços da Comissão só puderam fornecer o modelo de lista de controlo utilizado e as listas de controlo preenchidas para dois Estados-Membros. Porém, não puderam fornecer listas de controlo preenchidas para os outros Estados-Membros. Na ausência dessa documentação, o Tribunal não pôde concluir que o trabalho efetuado pela Comissão para avaliar os PNA foi igualmente pormenorizado e exaustivo para todos os Estados-Membros selecionados.

## A Comissão não publicou os relatórios anuais de execução exigidos pela Diretiva RCLÉ UE

### 70

O artigo 21.º da Diretiva RCLÉ UE estipula que os Estados-Membros devem enviar anualmente à Comissão um relatório sobre a aplicação da diretiva (ver igualmente os pontos 61 e 62). Com base nos relatórios apresentados todos os anos pelos Estados-Membros, a Comissão deve publicar um relatório anual consolidado sobre a aplicação da Diretiva RCLÉ UE no prazo de três meses a contar da receção dos relatórios dos Estados-Membros. Para publicar esse relatório, a Comissão deve verificar a apresentação atempada dos relatórios dos Estados-Membros que servem de base ao relatório consolidado e desenvolver métodos para consolidar e utilizar as informações comunicadas nesses relatórios.

### 71

O Tribunal constatou que a Comissão não publicou este relatório anual de execução durante a fase II do RCLÉ UE, o que significa que nesta fase a Comissão não forneceu informações abrangentes sobre o grau de execução do RCLÉ UE em todos os Estados-Membros.

### 72

Além disso, o Tribunal verificou que os serviços da Comissão não controlaram devidamente a apresentação atempada e completa de relatórios anuais de execução dos Estados-Membros nem conservaram um registo consolidado das informações recebidas. A Comissão não aproveitou sistematicamente esta fonte de informação sobre a execução do RCLE UE.

### **A monitorização pela Comissão da execução do RCLE UE efetuada pelos Estados-Membros foi limitada**

### 73

É imperativa a aplicação harmonizada por parte dos Estados-Membros do regime de comércio de licenças de emissão, a fim de explorar melhor os benefícios do comércio de licenças de emissão e evitar distorções no mercado interno<sup>79</sup>. De acordo com o poder discricionário previsto na diretiva, os Estados-Membros financiam e executam em larga medida o RCLE UE e o Tribunal reconhece que os meios de que a Comissão dispõe para impor uma harmonização são limitados. Contudo, para a fase II do RCLE UE, a diretiva especificou diversas responsabilidades específicas em termos de orientação, monitorização e execução que competem à Comissão. Para determinar as áreas que necessitam de mais harmonização, a Comissão deve monitorizar adequadamente a execução por parte dos Estados-Membros.

### 74

O Tribunal constatou que nas áreas em que a Comissão procurou ativamente fomentar a harmonização, por exemplo através da adoção de orientações<sup>80</sup>, obtiveram-se resultados até um certo ponto. No entanto, nos casos em que a Comissão não adotou orientações pormenorizadas, não foram harmonizados aspetos fundamentais como, por exemplo, a abertura de contas (ver pontos 32-36), a análise das operações (ver pontos 37-38), a verificação e acreditação (ver pontos 50-57), os quadros de controlo e os regimes de sanções (ver pontos 80-85).

### 75

Uma consequência da diversidade das abordagens seguidas pelos Estados-Membros ao nível da execução é que os operadores e outros participantes no mercado em diferentes Estados-Membros podem estar sujeitos a diferentes regras e requisitos (por exemplo, respeitantes ao estatuto jurídico das licenças de emissão, à aplicação das sanções e ao regime de monitorização e verificação), além dos que são especificamente definidos pela legislação ou pelas orientações da União Europeia.

79 Considerando 8 da Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de melhorar e alargar o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (JO L 140 de 5.6.2009, p. 63).

80 Por exemplo, as orientações para a monitorização e a comunicação de informações nas fases I e II.

## 76

Uma forma de obter informações sobre o grau de harmonização entre os Estados-Membros e de impor a aplicação de práticas harmonizadas consiste na realização de inspeções no local. O Tribunal reconhece que a Comissão não tem um mandato claro para realizar inspeções nos Estados-Membros, mas verificou que também não há provas de que a Comissão tenha monitorizado e avaliado devidamente os riscos (por exemplo, de distorção da concorrência) ou o impacto potencial de diferentes práticas de execução sobre o funcionamento eficaz e a integridade do RCLE UE. Embora os problemas resultantes da falta de harmonização se possam considerar uma consequência da execução do RCLE UE ao abrigo de uma diretiva, na opinião do Tribunal a monitorização do grau de harmonização da execução nos Estados-Membros, realizada pela Comissão, foi limitada na fase II do RCLE UE.

**O intercâmbio de informações entre autoridades competentes dos Estados-Membros sobre a execução do RCLE UE, organizado pela Comissão, foi dificultado pela reduzida participação**

## 77

A Diretiva RCLE UE prevê que a Comissão deve organizar o intercâmbio de informações entre as autoridades competentes dos Estados-Membros sobre a evolução em matéria de atribuição de licenças de emissão, utilização de URE<sup>81</sup> e RCE no regime comunitário, funcionamento do registo de dados, monitorização, comunicação de informações, verificação e cumprimento da presente diretiva.

## 78

Em 2009 foi instituído um Fórum de Conformidade para criar uma plataforma na qual as autoridades competentes dos Estados-Membros pudessem trocar informações sobre a respetiva execução do RCLE UE. Os objetivos deste fórum consistiam em verificar o funcionamento adequado dos processos na cadeia de conformidade do RCLE UE, ajudar os Estados-Membros na aplicação dos requisitos e processos de conformidade do RCLE UE e promover uma cooperação estreita e eficaz entre as autoridades competentes nos Estados-Membros. O Fórum de Conformidade foi um dos principais mecanismos utilizados pela Comissão para garantir o intercâmbio eficaz de informações do RCLE UE, que é essencial para partilhar boas práticas e para melhorar a gestão do RCLE UE.

## 79

Durante a fase II do RCLE UE, o Fórum de Conformidade geriu quatro grupos de trabalho e as informações nele discutidas e desenvolvidas foram partilhadas num dispositivo baseado na Internet acessível a todas as autoridades competentes. Com base nas atas destes grupos de trabalho e de entrevistas com as autoridades competentes, o Tribunal constatou que, apesar da importância do papel desempenhado pelo fórum, a participação dos Estados-Membros foi reduzida (presença média de menos de seis autoridades competentes por sessão) e só um número reduzido de autoridades competentes (geralmente as mesmas) participava regularmente nas reuniões dos grupos de trabalho. Este facto reduziu as possibilidades de partilha de informações entre as autoridades competentes, um elemento fundamental para garantir a realização dos objetivos do RCLE UE.

81 As URE são unidades de redução de emissões geradas a partir de projetos de Implementação Conjunta (IC) para reduzir as emissões e as RCE são reduções certificadas de emissões decorrentes de projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

### Verificaram-se algumas insuficiências na execução a nível nacional do regime de sanções do RCLE UE e nas práticas de devolução de créditos para projetos internacionais

#### 80

Em conformidade com a Diretiva RCLE UE, os Estados-Membros estabelecem e aplicam regras nacionais relativas às sanções aplicáveis em caso de infrações à legislação do RCLE UE. Esta Diretiva prevê igualmente uma sanção específica para toda a UE por excesso de emissões, sem prejuízo das sanções adicionais que os Estados-Membros possam definir. Trata-se de uma multa de 100 euros por tonelada de CO<sub>2</sub> relativamente à qual o operador não tenha devolvido licenças de emissão. Uma vez que esta multa excede largamente o preço de mercado das licenças de emissão, constitui um incentivo eficaz para que as instalações respeitem os limites e devolvam licenças suficientes. O Tribunal assinala que, no que se refere à obrigação ao nível da UE de as instalações devolverem o número necessário de licenças de emissão em função das emissões verificadas no prazo de devolução (abril de cada ano), o RCLE UE regista uma elevada taxa de cumprimento (99% de acordo com as informações disponíveis ao público no DOUE). Porém, a Comissão não pode aplicar as sanções, já que se trata de uma prerrogativa dos Estados-Membros.

### A grande variedade de disposições relativas a sanções nos diferentes Estados-Membros pode não garantir a igualdade de condições entre os operadores

#### 81

O Tribunal constatou que os Estados-Membros definiram nas suas respetivas legislações diferentes tipos de infrações, que podiam ser identificadas e posteriormente penalizadas por multas ou outras medidas (por exemplo, anulando ou suspendendo temporariamente um título de emissão), além da multa no montante de 100 euros prevista pela diretiva. O **quadro** apresenta uma lista não exaustiva das infrações nacionais e das sanções correspondentes em alguns dos Estados-Membros auditados:

#### 82

Os tipos de infrações que podem ser objeto de sanções e os montantes correspondentes das multas ou sanções variam muito entre os Estados-Membros. O Tribunal considera que a falta de harmonização destas práticas pode afetar a igualdade de condições entre os participantes.

**Lista não exaustiva das infrações nacionais e das sanções correspondentes em alguns dos Estados-Membros auditados**

Estado-Membro	Infrações (não exaustivas)	Multas em euros (libras no Reino Unido) Mínimo-Máximo		Prisão (meses) Mínimo-Máximo
Alemanha	Funcionamento sem título de emissão Ausência de notificação de alterações na instalação Outras (5)	5 - 50 000		N.A.
Espanha	Funcionamento sem título de emissão Incumprimento da obrigação de notificar qualquer alteração das características, do funcionamento ou da dimensão da instalação que possa ter um impacto significativo nas emissões ou que implique alterações da monitorização Não apresentação do relatório anual de emissões verificado Ocultar ou alterar intencionalmente informações no pedido de licenças de emissão Impedir o acesso do verificador às instalações	50 001 - 2 000 000		N.A.
	Incumprimento da obrigação de notificar alterações da identidade ou do local de residência do operador	10 001 - 50 000		N.A.
França	Funcionamento sem título de emissão	0 - 150 000		0 - 24
	Incumprimento das obrigações de monitorização e comunicação de informações	0 - 75 000		0 - 6
	Ausência de notificação de alterações na instalação			
Itália (2010)	Funcionamento sem título de emissão	25 000 - 250 000		N.A.
	Omissão de dados históricos	2 500 - 25 000		
	Ausência de declaração do encerramento	1 000 - 100 000		
Reino Unido	Funcionamento sem título de emissão Incumprimento das obrigações de monitorização e comunicação de informações Ausência de notificação de alterações na instalação Diversos outros delitos incluindo a comunicação de informações falsas ou enganadoras	0	5 000 por condenação sumária e por despacho de pronúncia	0 - 24

Fonte: Informações obtidas dos relatórios previstos pelo artigo 21.º do Estado-Membro correspondente relativos à fase II.

## Falta de informações consolidadas sobre a aplicação de sanções pelos Estados-Membros

### 83

Na maioria dos Estados-Membros auditados, com exceção da Alemanha e do Reino Unido, não existiam informações atualizadas sobre o grau de aplicação ou os resultados das sanções a nível da UE e das sanções nacionais suplementares. As informações sobre o número de procedimentos de sanção iniciados durante a fase II e executados com sucesso (ou seja, com pagamentos confirmados) eram incompletas. O Tribunal observou que os Estados-Membros se deparavam muitas vezes com limitações no seu próprio enquadramento jurídico e administrativo à aplicação bem-sucedida das sanções do RCLE UE. As autoridades competentes não estavam habilitadas a impor as sanções (por exemplo, na Itália) ou tinham de esperar o resultado de demorados processos e recursos judiciais (por exemplo, na Alemanha). Esta circunstância pode ter dissuadido as autoridades competentes de aplicar novos procedimentos de sanção. Além disso, a inexistência de uma comunicação exhaustiva sobre a aplicação das sanções não aumenta o efeito dissuasor deste sistema.

### 84

O Tribunal constatou ainda que a Comissão não mantém um resumo específico das sanções nacionais e não compila estatísticas sobre a aplicação de sanções em toda a União Europeia, para efeitos de monitorização da execução do RCLE UE.

### 85

Em geral, o Tribunal não pôde avaliar a aplicação dos procedimentos de sanções pelos Estados-Membros, devido à inexistência de informações consolidadas ao nível dos Estados-Membros e da União Europeia.

## Questões específicas relativas à devolução de créditos para projetos internacionais

### 86

Os limites percentuais para utilização ou devolução de créditos para projetos internacionais da implementação conjunta (IC - URE) e do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL - RCE) (para mais informações, ver **parte I do anexo**) variavam consoante os Estados-Membros, mas estavam definidos nos respetivos planos nacionais de atribuição para a fase II. O facto de as autoridades nacionais competentes autorizarem alguns operadores a exceder o limite de devolução de créditos internacionais para as suas instalações pode afetar a igualdade de condições entre os operadores. Em 6%<sup>82</sup> dos 150 casos examinados pelo Tribunal, os operadores excederam os limites percentuais nacionais de devolução de créditos para projetos internacionais. Na **caixa 8** são dados mais pormenores acerca de alguns destes casos.

82 França (cinco casos), Grécia (três casos) e Reino Unido (um caso). Para os operadores era interessante do ponto de vista financeiro devolver créditos de projetos do Protocolo de Quioto em vez das licenças de emissão da União Europeia (LUE), especialmente no final da fase II, quando estes eram muito mais baratos do que as LUE. Na fase III a utilização desses créditos para projetos para cumprimento do RCLE UE ficou limitada, pelo que a sua utilização pelos operadores aumentou exponencialmente no final da fase II — ver **gráfico do anexo**.

### Excesso na devolução de créditos internacionais

Na fase II, o limite de devolução de créditos para projetos internacionais foi expresso em percentagem da atribuição total por instalação.

Em França, o RCLE UE não refletiu um aumento da atribuição de licenças de emissão decorrente do aumento da produção em cinco das 20 instalações examinadas no período 2008-2010. O aumento da atribuição provocou igualmente um aumento do valor absoluto de créditos internacionais que podiam ser devolvidos e os operadores aproveitaram esta oportunidade para devolver mais créditos internacionais. Contudo, como o Estado-Membro não comunicou à Comissão estes aumentos da produção e as conseqüentes atribuições a partir da reserva nacional de novos operadores, os cálculos efetuados pelo Tribunal dos créditos internacionais devolvidos baseados nos dados do DOUE excederam 13,5%, que era o limite em França.

No Reino Unido, o Tribunal constatou um caso em que o limite para devolução de créditos para projetos internacionais foi excedido. Um operador que encerrou uma das suas instalações (que já tinha recebido uma atribuição) obteve autorização das autoridades para conservar todas as licenças de emissão atribuídas à instalação encerrada e de as transferir com o limite correspondente de créditos de projetos (ou seja, 8%) para outra das suas instalações. O Tribunal calculou que a instalação que recebeu as licenças transferidas devolveu mais do que os 8% autorizados das suas licenças de emissão atribuídas como créditos de projetos. O Tribunal constatou que o operador só tinha mantido parcialmente a capacidade da instalação encerrada e tinha-a transferido para a instalação restante. Uma vez que o operador recebeu autorização para devolver créditos de projetos pelo montante total das licenças de emissão atribuídas, o limite foi excedido. O Tribunal verificou que esta prática pode ocasionar diferenças de tratamento dos operadores de um mesmo setor.

## 87

O RCLE UE é a base da política climática da UE, sendo muitas vezes citado como o modelo de referência da nova política em matéria de alterações climáticas e dos regimes de comércio de licenças de emissão em todo o mundo. Este regime inovador, que foi introduzido em 2005 e melhorado progressivamente, encontra-se agora na sua terceira fase de execução. Ao nível europeu, o objetivo do RCLE UE enquanto instrumento de mercado não se limita à redução das emissões de acordo com um limite, mas consiste também em estabelecer um mecanismo de fixação de preços para o carbono. A existência de preços mais elevados constitui um maior incentivo para investir em tecnologias hipocarbónicas<sup>83</sup>. Para que o RCLE UE funcione como previsto, é também necessário que a integridade do regime seja garantida e que este seja corretamente executado. Incidentes anteriores, como o alegado roubo de licenças de emissão e a ocorrência de fraudes «carrossel» no domínio do IVA, vêm demonstrar a necessidade de vigilância.

## 88

Por conseguinte, a auditoria avaliou se o RCLE UE foi gerido de forma adequada, tendo sido examinado se o quadro criado para proteger a sua integridade é suficientemente sólido para permitir o bom funcionamento do regime e se este foi corretamente executado na fase II.

## 89

De uma maneira geral, o Tribunal concluiu que a gestão do RCLE UE por parte da Comissão e dos Estados-Membros não foi adequada em todos os aspetos, tendo sido prejudicada por alguns problemas ao nível da solidez do quadro destinado a proteger a sua integridade, bem como por insuficiências significativas na execução da fase II do RCLE UE.

## 90

Embora se tenham registado melhorias significativas no quadro de proteção da integridade do mercado (pontos 14-17), em particular através da inclusão da maioria do mercado à vista de licenças de emissão no âmbito dos regimes previstos pela DMIF e pela DAM, é ainda necessário corrigir algumas insuficiências para tornar o quadro suficientemente sólido, para incentivar a confiança dos investidores e potenciar o RCLE UE como instrumento da política ambiental.

## 91

A auditoria constatou que existem questões pendentes ao nível da regulamentação e supervisão do mercado de emissões respeitantes aos negociantes de conformidade, às transações bilaterais nos mercados de balcão e à vista e aos pequenos participantes no mercado (pontos 18-21), embora as licenças de emissão estejam classificadas como instrumentos financeiros. Apesar de o Registo ter sido centralizado em 2012, não existe uma supervisão do mercado de emissões a nível da UE e os procedimentos de cooperação envolvendo reguladores financeiros nacionais e a Comissão não são suficientemente claros (pontos 22-24). Por conseguinte, existe o risco de que as distorções ou anomalias de mercado com possíveis consequências graves não sejam geridas de forma adequada.

83 Comissão Europeia, Ação Climática, ficha informativa «The EU Emissions Trading System (EU ETS)» (O Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia – RCLE UE), disponível em [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf).



## Conclusões e recomendações

### Recomendação 1

As questões pendentes sobre a regulamentação e supervisão do mercado de emissões devem ser resolvidas pela Comissão, a fim de continuar a melhorar a integridade do mercado. A Comissão deve:

- a) no âmbito da futura revisão da legislação relativa à DMIF e ao RAM, analisar os riscos potenciais relacionados com as isenções previstas nos regulamentos para operadores de conformidade e pequenos operadores no mercado de emissões, a fim de determinar se é necessário tomar medidas para lhes dar resposta;
- b) garantir que, tendo em conta a evolução da regulamentação da UE aplicável aos mercados financeiros (por exemplo, DMIF e RAM) relativa ao mercado de emissões, este é objeto de uma supervisão adequada a nível da UE;
- c) reforçar os mecanismos de cooperação em matéria de regulamentação para garantir uma melhor supervisão do mercado.

### 92

O Tribunal considera que uma maior clareza na definição jurídica de licença de emissão poderia ser benéfica para o funcionamento do mercado do RCLE UE (pontos 1-27). É necessária confiança para favorecer a liquidez do mercado de emissões, especialmente da parte dos investidores que não são obrigados a continuar a participar neste mercado. Uma maior clareza na criação e proteção de garantias relativas às licenças de emissão poderá igualmente contribuir para o melhor funcionamento do mercado (ponto 28).

### Recomendação 2

O estatuto jurídico das licenças de emissão deve continuar a ser clarificado, a fim de contribuir para a estabilidade e a confiança.

Neste âmbito, a Comissão deve analisar as vantagens de tratar as licenças de emissão como direitos de propriedade em toda a UE e ponderar como incluir um sistema de registo imediato das garantias.

### 93

O Registo da União é um instrumento fundamental para tratamento e divulgação dos dados essenciais relativos ao RCLE UE e para garantir a integridade do seu mercado. Devido aos significativos interesses financeiros em jogo e à grande variedade de participantes, apresenta um elevado perfil de risco (pontos 29-31). Para proteger o mercado ao nível da UE, e tendo em conta os anteriores incidentes de segurança que o afetaram, é necessária uma abordagem harmonizada dos procedimentos de gestão dos riscos. A segurança do registo melhorou significativamente durante a fase II do RCLE UE (ponto 32). Porém, os procedimentos adotados na maioria dos Estados-Membros auditados para controlar a abertura de contas do RCLE UE, acompanhar as operações e cooperar com as entidades reguladoras não são suficientemente sólidos (pontos 33-38). O facto de a Comissão não poder acompanhar devidamente as operações devido a questões relacionadas com a proteção dos dados constitui uma importante lacuna em termos de supervisão. O desenvolvimento e o funcionamento do Registo na Comissão constituiu um projeto complexo, que foi dificultado por aspetos ligados à coordenação interna e por condicionalismos de recursos (pontos 39-41).

### Recomendação 3

Alguns aspetos dos sistemas de tratamento das principais informações do RCLE UE (o Registo da União e os procedimentos relacionados) devem continuar a ser melhorados.

A Comissão deve:

- a) ponderar a forma de desenvolver e coordenar uma monitorização eficaz das operações transfronteiriças ao nível da União Europeia para atenuar os riscos de abusos e de atividades fraudulentas;
- b) identificar medidas adequadas para melhorar o quadro de controlo e promover as melhores práticas dos Estados-Membros relativas à abertura de contas para atenuar ainda mais os riscos em matéria de segurança e integridade e garantir a respetiva aplicação na União;
- c) proporcionar uma estrutura adequada para as funções informáticas e operacionais nos serviços relevantes da Comissão e garantir o bom funcionamento do sistema de registos.

Os Estados-Membros devem:

- d) aplicar os controlos indicados na alínea b) da recomendação 3;
- e) melhorar a cooperação entre as autoridades responsáveis pelo Registo da União e outras autoridades competentes, em particular as unidades de informação financeira e os serviços de polícia.

### 94

O Tribunal conclui que a execução da fase II do RCLE UE foi afetada por insuficiências significativas. Os Estados-Membros decidiram aplicar a Diretiva RCLE UE de maneira diferente (ponto 47). Verificaram-se insuficiências na aplicação do quadro de controlo por parte dos Estados-Membros. Os sistemas de monitorização, comunicação e verificação de emissões não eram suficientemente harmonizados nem executados de forma eficaz (pontos 48-60). Em particular, as autoridades competentes não controlaram suficientemente o trabalho realizado pelos verificadores e efetuaram poucos controlos no local ao nível das instalações. Alguns Estados-Membros também não forneceram todos os relatórios exigidos sobre o funcionamento do RCLE UE (pontos 61-63).

## Conclusões e recomendações

### Recomendação 4

As insuficiências detetadas pela auditoria do Tribunal sobre a aplicação pelos Estados-Membros do quadro de controlo na fase II devem ser corrigidas durante a aplicação do quadro revisto para a fase III.

A Comissão deve:

- a) ponderar a necessidade de introduzir novas alterações ao quadro de monitorização e comunicação de informações para reforçar a monitorização, a comunicação e a verificação das emissões;
- b) exigir que as autoridades competentes melhorem as práticas de execução para garantir a qualidade do quadro de controlo;

Os Estados-Membros devem:

- c) aplicar quadros de controlo coerentes e eficazes, incluindo inspeções, para as atividades de monitorização, comunicação de informações e verificação;
- d) garantir uma melhor coordenação e intercâmbio de informações entre as autoridades competentes e os organismos de acreditação, a fim de melhorar a qualidade do processo de verificação;
- e) fornecer atempadamente à Comissão os relatórios anuais previstos pela diretiva;
- f) publicar regularmente relatórios sobre a execução e os resultados do RCLE UE para fomentar a transparência para os operadores e os participantes nos mercados.

### 95

O Tribunal detetou lacunas nas orientações dadas pela Comissão aos Estados-Membros e na monitorização da execução realizada por estes durante a fase II do RCLE UE. Verificou ainda que a falta de transparência na decisão da Comissão de utilizar o modelo PRIMES e de considerar 2005 como ano de base para cálculo dos limites de emissão na fase II deu origem a ineficiências para os Estados-Membros e a uma falta de transparência na preparação e avaliação dos PNA da fase II (pontos 65-67). Na ausência de documentos específicos internos da Comissão sobre a avaliação dos PNA, o Tribunal não pôde concluir que o trabalho efetuado pela Comissão para avaliar os PNA teve o mesmo grau de pormenor e exaustividade para todos os Estados-Membros selecionados (ver pontos 68 e 69).

## Conclusões e recomendações

### 96

A natureza do RCLE UE enquanto mecanismo de mercado requer a divulgação regular de informações pormenorizadas e pertinentes sobre a execução e o funcionamento do regime. Embora muita informação esteja disponível ao público, a Comissão não publicou uma parte importante da mesma, a saber o relatório anual de execução previsto pela Diretiva (ver os pontos 71 e 72). A coordenação e o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros também são fundamentais. A Comissão teve um papel limitado em termos de garantia da harmonização dos controlos-chave aplicáveis na execução do RCLE UE pelos Estados-Membros (pontos 73-76). Foram criados vários fóruns e grupos de trabalho para intercâmbio de informações que prestaram um apoio decisivo aos Estados-Membros, embora o seu impacto tenha sido limitado, em certa medida, pelo nível relativamente baixo de participação dos Estados-Membros (pontos 77-79).

### Recomendação 5

Na fase III, o nível das orientações e das informações sobre a execução do RCLE UE deve ser melhorado. A Comissão deve:

- a) melhorar a sua monitorização da execução por parte dos Estados-Membros para determinar os aspetos em que é indispensável uma maior harmonização;
- b) publicar regularmente o relatório previsto sobre a execução do RCLE UE, abordando especificamente os problemas decorrentes da falta de harmonização e os riscos daí resultantes.

Os Estados-Membros devem:

- c) garantir que os representantes das autoridades competentes participam regularmente em reuniões e contribuem para o intercâmbio de informações, experiências e conhecimentos sobre questões relacionadas com a execução.

### 97

No que se refere à obrigação ao nível da UE de as instalações devolverem todos os anos o número necessário de licenças de emissão, o RCLE UE regista uma elevada taxa de cumprimento. No entanto, o Tribunal constatou que os Estados-Membros definiram uma grande variedade de disposições de sanção para outros tipos de infrações, que podem afetar a igualdade de condições entre os operadores (pontos 81 e 82). O Tribunal não pôde avaliar a eficácia dos sistemas de sanções dos Estados-Membros devido à inexistência de informações consolidadas ao nível dos Estados-Membros e da UE. A aplicação eficaz das sanções foi por vezes dificultada por limitações dos sistemas jurídicos e administrativos dos Estados-Membros (pontos 83-85). Além disso, existiam práticas divergentes relativas às regras específicas de devolução dos créditos para projetos internacionais (ponto 86). Estas questões podem afetar a igualdade de condições entre os operadores.

## Conclusões e recomendações

### Recomendação 6

A aplicação das sanções referentes ao RCLE UE deve ser mais transparente. Deverão existir informações atualizadas e exatas ao nível dos Estados-Membros e da União Europeia sobre a aplicação e os resultados dos procedimentos de sanção e a Comissão deverá acompanhar melhor a sua aplicação na UE, bem como a aplicação coerente das sanções nacionais.

A Comissão deve:

- a) garantir que os Estados-Membros conservem informações atualizadas sobre a aplicação de todos os tipos de sanções (a nível da União Europeia e nacional) e formular propostas e orientações adequadas com vista a uma maior transparência entre os organismos relevantes.

Os Estados-Membros devem:

- b) aplicar de forma coerente as sanções definidas a nível nacional, bem como a multa prevista pela diretiva;
- c) manter informações atualizadas e exatas sobre as sanções aplicadas.

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Augustyn KUBIK, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 15 de abril de 2015.

*Pelo Tribunal de Contas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Informações gerais

### PARTE I — Quadro internacional do comércio de licenças de emissão

1. Existe um consenso científico generalizado de que os gases com efeito de estufa gerados pela atividade humana e libertados na atmosfera têm um impacto direto sobre o efeito de estufa, constituem a causa do aquecimento global e afetam o sistema climático. Este consenso também defende que se a temperatura média global aumentar 2°C comparativamente à temperatura registada na era pré-industrial, o risco de ocorrência de alterações perigosas e possivelmente catastróficas no meio ambiente mundial será muito maior. Por conseguinte, a comunidade internacional recomenda limitar o aquecimento a 2°C mediante a redução dessas emissões<sup>1</sup>.
2. A União Europeia demonstrou liderança internacional ao adotar medidas para lutar contra as alterações climáticas. Comprometeu-se a reduzir as suas emissões de GEE no âmbito do Protocolo de Quioto de 1997 (ver **caixa**) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC) de 1992, que define um quadro global dos esforços intergovernamentais para enfrentar o desafio constituído pelas alterações climáticas.

### Caixa — Protocolo de Quioto

O **Protocolo de Quioto** foi adotado em Quioto, Japão, em 11 de dezembro de 1997 e entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005. Foi assinado por 188 países e por uma organização de integração económica regional (a União Europeia). Dos signatários da CQNUAC, apenas os Estados Unidos não o ratificaram. O Protocolo definiu como objetivo vinculativo para os 37 países industrializados e para a União Europeia uma meta de redução das emissões de GEE numa média de 5% comparativamente aos níveis de 1990 durante o período de cinco anos decorrido entre 2008 e 2012. O Protocolo de Quioto introduziu três mecanismos de mercado para ajudar a alcançar esse objetivo: o comércio de licenças de emissão, o mecanismo de desenvolvimento limpo e a implementação conjunta.

3. O objetivo do roteiro a longo prazo da Comissão para as emissões de GEE consiste numa redução de 80% até 2050<sup>2</sup>. Em 23 de outubro de 2014, o Conselho adotou um quadro de política climática e energética até 2030 e aprovou uma meta europeia vinculativa de, pelo menos, 40% de redução interna de gases com efeito de estufa até 2030 em comparação com os valores de 1990<sup>3</sup>. O regime de comércio de licenças de emissão da União Europeia (RCLE UE) continuará a desempenhar um papel crucial na realização destes objetivos.

1 Ver Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas, instituído pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente e a Organização Meteorológica Mundial em 1988 ([www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)).

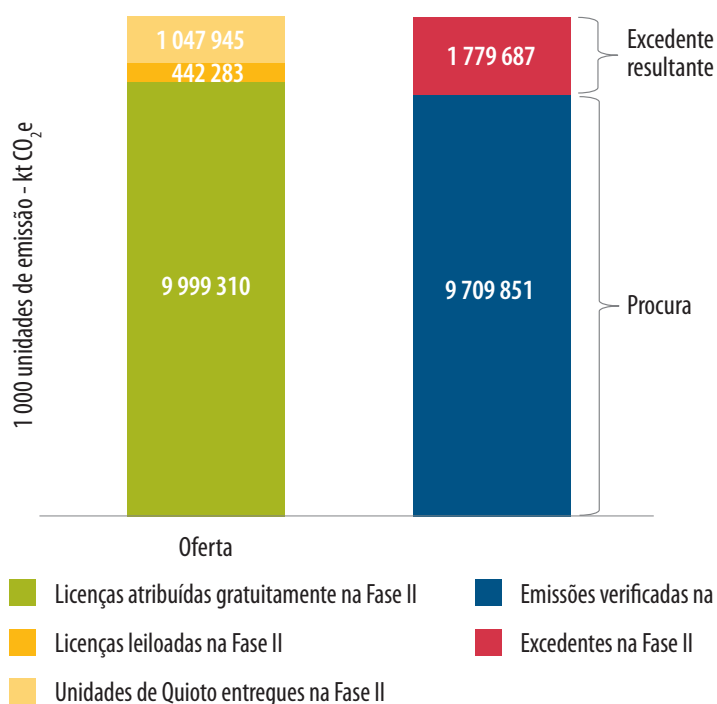
2 COM(2011) 112 final, de 8 de março de 2011, «Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050».

3 Conclusões do Conselho Europeu (23 e 24 de outubro de 2014) sobre o quadro de ação relativo ao clima e à energia para 2030, SN 79/14.

**PARTE II — Oferta e procura no RCLE UE durante a fase II (2008-2012)**

4. A crise económica, que teve início por volta de 2008, reduziu fortemente a atividade industrial e as emissões<sup>4</sup>. Por conseguinte, os pedidos de licenças de emissão na fase II foram inferiores ao esperado, o que criou um excedente de licenças no mercado (ver **gráfico**) e teve impacto no preço do carbono, que caiu de aproximadamente 22 euros para 5 euros entre o início da fase II, em 2008, e o seu final, em 2012.

**Gráfico — Oferta, procura e excedente na fase II do RCLE UE (2008-2012)**



Fonte: Análise do TCE baseada no *Dataviewer* do RCLE EEE (junho de 2014) relativa a instalações fixas.

4 A relação entre a crise económica e a queda das emissões foi identificada pela Comissão («A situação do mercado europeu do carbono em 2012», COM(2012) 652 final) e por muitas outras fontes (por exemplo, o Banco Mundial no seu relatório «*Mapping Carbon Pricing Initiatives*» de 2013).

### PARTE III — Debates sobre a reforma para reduzir o excedente de licenças de emissão e perspectivas para o futuro

5. Continuam a debater-se novas alterações ao RCLE UE e a reforma estrutural a partir de 2020. Na fase II, o regime tinha pouca flexibilidade para dar resposta às alterações da situação económica, à redução da procura de licenças de emissão e ao aumento dos excedentes, o que, como a Comissão reconheceu, diminuiu a eficácia do regime. A Comissão considera igualmente que a existência de preços de mercado mais elevados constituiria um maior incentivo para investir em tecnologias hipocarbónicas<sup>5</sup>. Numa tentativa de atenuar os efeitos do excedente de licenças de emissão do RCLE UE (estimado pela Comissão em quase 2 000 milhões de licenças no início da fase III<sup>6</sup>) (ver também o **gráfico**) e para reforçar o sinal de preço das emissões de carbono, a Comissão publicou em 2012 uma proposta de «diferimento» dos leilões para a fase III. O leilão de 900 milhões de licenças de emissão seria adiado até 2019-2020. Este diferimento não reduziria o nível global das licenças disponíveis, mas permitiria alterar a sua distribuição ao longo do período. Esta proposta legislativa foi aceite pelo Parlamento e pelo Conselho em 2013.
  
6. Para resolver o problema do excedente e reforçar o impacto ambiental do regime, a Comissão considerou que era necessária uma solução sustentável para o desequilíbrio entre a oferta e a procura. Assim, em janeiro de 2014, a Comissão propôs — conjuntamente com a proposta de um pacote de medidas sobre o clima e a energia para 2030<sup>7</sup> — medidas de reforma estrutural para o RCLE UE, com a introdução de uma reserva de estabilidade do mercado a partir de 2021, para dar resposta ao excedente de licenças já acumulado e para melhorar a resistência do regime em caso de crises graves, ajustando automaticamente a oferta de licenças a leiloar. A proposta legislativa está a ser analisada pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

5 Comissão Europeia, Ação Climática, ficha informativa «*The EU Emissions Trading System (EU ETS)*» (O Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia — RCLE UE) disponível em [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf)

6 Comissão Europeia, DG Ação Climática ([http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm)).

7 COM(2014) 15 final, de 22 de janeiro de 2014, «Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030».



## Síntese

### II

O RCLE-UE é a pedra angular da política climática da União Europeia. O regime atribuiu um preço ao carbono e as emissões das instalações que dele fazem parte estão a diminuir como pretendido: em 2012 tinham diminuído 19% em relação aos níveis de 1990.

O RCLE-UE permite alcançar as necessárias reduções de emissões a baixo custo. Nenhuma outra medida política, seja de tributação, seja de regulamentação, garante este efeito como o faz o comércio de emissões.

O sucesso do RCLE-UE tem servido de inspiração a outros regimes em todo o mundo e a Comissão continuará a promover o RCLE enquanto ação política.

### III

Enquanto o Tribunal centrou a auditoria na fase II do RCLE-UE (2008-2012), estão já em vigor muitas melhorias da fase III (2013-2020), contemplando especificamente as questões sublinhadas pelo Tribunal. Tais questões são, portanto, encaradas como um maior apoio aos empreendimentos conexos já em curso para a fase III, bem como matéria para reflexão em outros casos.

### IV

A Comissão toma nota da conclusão do Tribunal.

A Comissão sublinha que, na fase II, a gestão do RCLE-UE foi prejudicada por algumas questões relacionadas com a robustez do quadro estrutural concebido para proteger a sua integridade. A existência de lacunas na aplicação do RCLE-UE na fase II é uma das razões importantes para a especial atenção dada aos novos desenvolvimentos e melhorias a serem atualmente implementados na fase III.

### V

Sempre que necessário, devem ser solucionadas quaisquer questões pendentes significativas em matéria de regulação e supervisão do mercado de emissões, a fim de melhorar a integridade do mesmo. Para garantir que a ação da UE é necessária e eficaz, a Comissão avalia o impacto das suas políticas e propostas em todas as fases, desde a proposta à aplicação e à revisão. A avaliação das regras recentemente adotadas sobre a regulação e supervisão do mercado de emissões, cujo processo de implementação se encontra atualmente em curso, poderá ter lugar no contexto dos relatórios a apresentar pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho em 2019 nos termos do artigo 90.º da DMIF II<sup>1</sup> e do artigo 38.º do MAR<sup>2</sup>.

### V a)

A Comissão e os legisladores analisaram minuciosamente os potenciais riscos em matéria de regulação e supervisão do mercado de emissões relacionados com os comerciantes em conformidade, o comércio bilateral de balcão (OTC) e a contado, bem como no que se refere aos operadores de menores dimensões do mercado, durante o processo de adoção da DMIF II (doravante designada «DMIF»), que contém, portanto, um regime de isenções equilibrado. As isenções referidas no artigo 2.º, n.º 1, alínea e), artigo 2.º, n.º 1, alínea j), e artigo 3.º, n.º 1, alínea e) da DMIF estão sujeitas a condições e a supervisão regulamentar e não são necessariamente específicas para licenças de emissão, embora se apliquem igualmente a derivados de mercadorias. Os motivos em que assentam as isenções resultam de uma avaliação do propósito de exigir uma autorização ao abrigo da DMIF (principalmente para proteger os clientes das empresas de investimento em operações transfronteiriças), bem como da sua proporcionalidade em relação aos custos de obtenção da referida autorização por oposição aos seus benefícios para as pessoas isentas.

1 Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros e que altera a Diretiva 2002/92/CE e a Diretiva 2011/61/UE

2 Regulamento (UE) n.º 596/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativo ao abuso de mercado (regulamento abuso de mercado) e que revoga a Diretiva 2003/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e as Diretivas 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE da Comissão

### V b)

O quadro de supervisão estabelecido pela legislação da UE relativa aos mercados financeiros, que também é usado em relação a todos os derivados de mercadorias negociados na União Europeia (por exemplo, relatórios de posição da DMIF, mecanismos de cooperação de longo alcance estabelecidos pelo MAR), aplica-se ao mercado de emissões.

Os mecanismos de cooperação regulamentar entrarão em pleno vigor e efeito a partir de 2017.

### V c)

A análise do mercado do carbono da UE revela, de um modo geral, que o mercado cresceu e amadureceu, apesar de o estatuto jurídico das licenças não estar definido a nível da UE e de a criação e proteção dos direitos de garantia das licenças não estarem expressamente previstas.

### V d)

Com base nos progressos realizados na fase II, a Comissão irá assegurar melhorias contínuas, conforme necessário para manter a segurança do Registo da União ao mais alto nível.

A legislação não prevê que a Comissão monitorize as operações no Registo da União. A supervisão, a nível da UE, do mercado europeu do carbono pode ser melhorada com vista a detetar abusos e atividades fraudulentas, mas esta questão não se esgota no Registo, que apenas inclui informações sobre as transações físicas de unidades de carbono e não sobre a componente financeira.

### VI a)

Foram adotados regulamentos da Comissão para melhorar ainda mais a eficácia, a eficiência e a harmonização da monitorização, comunicação, verificação e acreditação do RCLE-UE na fase III.

### VI b)

A Decisão de Execução 2014/166/UE da Comissão e uma nota explicativa associada relançaram o sistema que exige aos Estados-Membros que apresentem à Comissão os relatórios anuais, previstos no artigo 21.º, sobre a respetiva aplicação da Diretiva RCLE-UE. Estes relatórios estão disponíveis ao público através do sistema ReportNet da Agência Europeia do Ambiente.

### VI c)

A Comissão reconhece que se verificaram algumas lacunas na apresentação dos relatórios previstos no artigo 21.º durante a fase II. Os requisitos estão a ser mais rigorosamente aplicados em relação à fase III com base na Decisão de Execução 2014/166/UE da Comissão.

### VI d)

A Comissão continua a coordenar intercâmbios frequentes com e entre os Estados-Membros sob a forma de reuniões com forte comparência, com procedimentos e consultas publicados.

### VI e)

A Comissão considera que continua a desempenhar um papel muito importante na harmonização dos controlos-chave para a implementação do RCLE-UE, através do quadro regulamentar e do apoio à orientação e a modelos, bem como através de conferências, reuniões e consultas adequadas.

### VI f)

Está a ser adquirida uma panorâmica dos sistemas de sanções do RCLE-UE nos Estados-Membros como parte dos estudos de revisão da conformidade dos Estados-Membros com o RCLE-UE, realizados pela Comissão, e da Decisão de Execução 2014/166/UE da Comissão, que atualiza o sistema que exige aos Estados-Membros que apresentem à Comissão os relatórios anuais, previstos no artigo 21.º, sobre a aplicação da Diretiva RCLE-UE.

Na fase III, cada operador pode usar créditos de projetos internacionais até um certo limite, determinado com base nas regras estabelecidas no Regulamento (UE) n.º 1123/2013 da Comissão.

### VII 1.

A Comissão aceita, em parte, as recomendações e concorda que todas as questões pendentes significativas para a regulação e supervisão do mercado de emissões devem ser abordadas de modo a melhorar a integridade do mercado, sempre que necessário.

### VII 2.

A Comissão aceita a recomendação e irá analisar os benefícios da clarificação do estatuto jurídico das licenças de emissão.

## VII 3.

A Comissão aceita as recomendações pertinentes. A segurança do sistema de registo foi significativamente melhorada desde 2012 e a Comissão irá esforçar-se para melhorar ainda mais o sistema no que toca aos aspetos identificados pelo Tribunal.

## VII 4.

A Comissão aceita as recomendações pertinentes. Os papéis e responsabilidades específicos de todas as partes envolvidas no RCLE-UE são esclarecidos em resultado dos regulamentos da Comissão em matéria de acreditação e verificação e de monitorização e comunicação adotados para a fase III.

## VII 5.

A Comissão aceita as recomendações pertinentes e o parecer de que o nível de orientação e informação sobre a implementação do RCLE-UE na fase II poderia ter sido melhor. A Comissão considera que a situação foi devidamente melhorada para a fase III.

## VII 6.

A Comissão considera que o sistema de sanções do RCLE-EU é eficaz. A sanção de 100 euros por cada tonelada de CO<sub>2</sub> emitida para a qual não haja entrega de licenças até 30 de abril tem um forte efeito dissuasor. Este efeito é especialmente demonstrado pela elevada taxa de conformidade.

Os Estados-Membros devem ser transparentes em relação às sanções que se aplicam a nível nacional e devem também publicar informações sobre os operadores em situação de violação da obrigação de entrega de licenças.

A Comissão aceita a recomendação relevante e atribui grande importância à transparência entre as autoridades competentes dos Estados-Membros a fim de manter a taxa de conformidade a níveis muito elevados.

## Introdução

### Caixa 2

O RCLE-UE enfrentou vários riscos que foram solucionados por ações específicas. A fraude «em carrossel» no domínio do IVA no mercado do carbono foi solucionada através da possibilidade de

os Estados-Membros aplicarem um mecanismo de autoliquidação. Vários registos nacionais foram alvo de ataques às TI, pelo que a segurança do sistema de registo foi melhorada após a centralização das operações num registo único da União. Finalmente, a regulação e a supervisão do mercado do carbono foram reforçadas.

## 15

A Comissão observa que o Tribunal declarou explicitamente que a questão relativa à abordagem regulamentar mais adequada ao mercado de emissões excedia o âmbito da presente auditoria.

A Comissão considera que as restantes questões a ter em conta em matéria de novas medidas de regulamentação devem ser examinadas tendo em consideração o quadro regulamentar para as licenças de emissão quando estas se tornarem instrumentos financeiros em 2017.

## 16 — Resposta ao primeiro travessão

Por proposta da Comissão, o Conselho aprovou a Diretiva 2010/23/UE<sup>3</sup> do Conselho, que prevê (no artigo 199.º-A) a possibilidade de aplicar um sistema de autoliquidação para a transferência de licenças de emissão. O período de aplicação desta diretiva foi prorrogado até 31 de dezembro de 2018<sup>4</sup>.

## 16 — Resposta ao terceiro travessão

O Regulamento (UE) n.º 389/2013 (Regulamento do Registo) não contém uma referência direta às disposições substantivas da Diretiva relativa à luta contra o branqueamento de Capitais, mas prevê um regime *ad hoc* para os administradores nacionais do registo com base num conjunto harmonizado de verificações assentes no princípio «conheça o seu cliente» e outros requisitos pertinentes, estabelecendo, portanto, neste domínio, regras harmonizadas a nível da União Europeia diretamente aplicáveis.

3 Diretiva 2010/23/UE, de 16 de março de 2010 (que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, no que se refere à aplicação facultativa e temporária de um sistema de autoliquidação ao fornecimento ou prestação de certos serviços que apresentam um risco de fraude (JO L 72, 20.3.2010, p. 1))

4 Pela Diretiva 2013/43/UE do Conselho, de 22 de julho de 2013 (JO L 201 de 26.7.2013, p. 4).

## Caixa 3 — Resposta ao segundo parágrafo

Os Comissários encarregados das políticas do RCLE e do IVA, respetivamente, enviaram uma carta conjunta em junho de 2011 a todos os Estados-Membros que ainda não tinham aplicado o sistema de autoliquidação, solicitando-lhes que criassem disposições nacionais. Tal demonstra que a questão foi abordada ao mais alto nível possível.

## Caixa 3 — Resposta ao terceiro parágrafo

A legislação italiana prevê o mecanismo de autoliquidação para licenças de emissão desde 1 janeiro de 2015.

### 18

Os compradores de conformidade têm de participar no mercado do carbono caso as suas emissões excedam as suas quotas gratuitas. Podem comprar através de bancos ou empresas de investimento, os quais são regulados pela DMIF. A DMIF (aplicada em conjunto com o MAR e o Regulamento relativo à Infraestrutura do Mercado Europeu (EMIR)<sup>5</sup>) tem como objetivo melhorar a estabilidade e a integridade do mercado, nomeadamente reduzindo os riscos sistémicos tendo em conta o custo-eficácia e a proporcionalidade da legislação da União Europeia.

### 19

As isenções abrangem entidades «não financeiras» que negociam licenças. Estas isenções são semelhantes às previstas em outras regras sobre os mercados financeiros, por exemplo, a isenção da obrigação de compensação para as contrapartes não financeiras ao abrigo do EMIR, ou as isenções que se aplicam a derivados de mercadorias. Não se trata de isenções «gerais», mas de isenções sujeitas a condições e/ou supervisão por parte das autoridades nacionais competentes e também a nível da UE. Em alguns casos, as isenções são de âmbito nacional e não têm quaisquer efeitos transfronteiriços.

Mesmo que as entidades estejam isentas ao abrigo da DMIF, muitas delas continuarão, porém, sujeitas às obrigações decorrentes do MAR relativas a informações privilegiadas e manipulação de mercado.

A proposta da Comissão foi aprovada pelos legisladores, que aprovaram e confirmaram expressamente esta abordagem e, quanto muito, ampliaram o âmbito das isenções.

Tendo em conta o princípio da proporcionalidade, a Comissão considera que, em relação aos objetivos da autorização nos termos da DMIF, aos seus respetivos custos por oposição aos seus benefícios e à sua carga regulamentar, as isenções para os compradores de conformidade representam o meio menos oneroso de atingir o resultado desejado.

Além disso, as entidades isentas continuarão abrangidas pelo MAR.

### 20

No que se refere aos derivados OTC, o EMIR impõe obrigações a certos intervenientes do mercado que participam em transações de produtos derivados, e que, como tal, estariam regulados<sup>6</sup>.

Vários estudos indicam que a percentagem de volumes de contratos a contado OTC não compensados foi de cerca de 1% em 2010. A análise de dados disponíveis sobre a mais recente evolução do mercado apoia a conclusão de que atualmente esta percentagem é provavelmente ainda menor<sup>7</sup>.

Além disso, o comércio OTC puramente bilateral continua a ser abrangido pelo âmbito de aplicação do MAR, o qual especifica claramente que se «[aplica] a qualquer operação, ordem ou conduta relativos aos instrumentos financeiros referidos nos n.ºs 1 e 2 [do artigo 2.º], independentemente dessa operação, ordem ou conduta ter lugar numa plataforma de negociação.»

5 Designação completa: Regulamento relativo aos derivados do mercado de balcão, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações (Regulamento (UE) n.º 648/2012)

6 Quase todas as respostas à consulta realizada pela Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) sobre a proposta de limiares de compensação relevantes a aplicar sugeriram que os mesmos deveriam ser aumentados, alegando que as empresas não financeiras representam um risco negligenciável de natureza sistémica para o sistema financeiro, devido à sua falta de interconexão. O mesmo pode ser dito das empresas não financeiras no que se refere ao seu comércio OTC e a contado puramente bilateral em matéria de licenças de emissão.

7 Cálculos da Comissão com base em dados da Bloomberg New Energy Finance sobre a dimensão total do mercado dos EUA e a sua divisão por leilões, trocas e OTC, juntamente com a estimativa da London Energy Brokers Association (LEBA) sobre a percentagem de comércio OTC nos EUA destinado a produtos à vista em 2010, e com os dados da LEBA para 2010-2014 sobre a percentagem de comércio OTC que não foi compensada.

## 21

Em outubro de 2013, a Comissão solicitou à ESMA que lhe prestasse assessoria com vista a assistir no conteúdo dos atos delegados exigidos por algumas disposições do MAR, incluindo ao nível dos limiares das emissões de equivalente de dióxido de carbono e da potência térmica nominal.

A maioria dos participantes na respetiva consulta da ESMA argumentou que há pouca ou nenhuma informação específica de entidades relevantes que ainda não tenha sido publicada sob outras regras, nomeadamente o Regulamento relativo à integridade e à transparência nos mercados grossistas da energia (REMIT).<sup>8</sup>

Qualquer potencial impacto cumulativo no mercado de emissões só seria significativo na medida em que uma parte considerável de operadores de menores dimensões do mercado coordenasse as suas atividades, o que não só seria um caso de anti-trust sujeito a supervisão anti-trust, mas também uma situação difícil de manter, tendo em conta o elevado número de operadores de menores dimensões.

## 22

A Comissão concorda que há espaço para desenvolver mais os mecanismos de cooperação regulamentar no âmbito do quadro de supervisão do mercado de licenças de emissão. No entanto, as disposições existentes sobre estes mecanismos só entrarão em pleno vigor e efeito a partir de 2017. Qualquer trabalho futuro deve, portanto, centrar-se em opções que reforcem os sistemas existentes, sempre que necessário com base numa avaliação clara da magnitude dos riscos remanescentes para o RCLE-UE ou para o mercado europeu do carbono, fazendo-o da forma mais rentável e proporcional possível.

## 23

O quadro de supervisão estabelecido pela legislação da UE relativa aos mercados financeiros é também utilizado para todos os derivados de mercadorias negociados na UE (por exemplo, relatórios de posição da DMIF, mecanismos de cooperação de longo alcance estabelecidos pelo MAR). A análise realizada não forneceu elementos que apoiem a posição de que este quadro não é adequado ao mercado de emissões em comparação à generalidade dos contratos de derivados de mercadorias.

<sup>8</sup> Regulamento (UE) n.º 1227/2011

Em relação ao MAR, as autoridades competentes exercem as suas funções e obrigações dele decorrentes em colaboração com outras autoridades ou com a empresa do mercado. As autoridades competentes ao abrigo do MAR estão obrigadas a cooperar com a ESMA, inclusive no que diz respeito à troca de informações necessárias, e com as autoridades competentes dos Estados-Membros da União Europeia.

No que respeita ao Registo da União e aos poderes da Comissão, os reguladores financeiros nacionais podem obter informações sobre operações no Registo da União através do administrador nacional competente ou da Comissão enquanto Administrador Central (que pode fornecer dados respeitantes a vários ou todos os Estados-Membros), nos termos do artigo 110.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 389/2013. É ainda importante notar que 30 a 40 % dos futuros de licenças de emissão não são mantidos até ao vencimento, pelo que não são liquidados fisicamente e, assim, não são visíveis no Registo da União.

## 24

A Comissão observa que a supervisão do mercado de emissões cabe aos reguladores nacionais. Os procedimentos integrados entre os reguladores nacionais para a organização da supervisão do mercado de emissões a nível da UE são estabelecidos pelas versões revistas da DMIF e do MAR, que definem regras detalhadas sobre a cooperação transfronteiriça entre as autoridades nacionais competentes e entre estas, a ESMA e a UE, bem como com países terceiros em todo o mundo.

Além disso, implementar-se-á uma extensa vigilância, comunicação de dados e um quadro de supervisão (a nível nacional e da UE) em conformidade com as versões revistas da DMIF e do RMIF<sup>9</sup> e dos regimes MAR/MAD, aplicáveis às licenças de emissão a partir de janeiro de 2017 e julho de 2016, respetivamente.

A frequência e a estrutura dos contactos formais e informais entre os serviços da Comissão são suficientes e proporcionais às funções globais de regulamentação.

<sup>9</sup> Regulamento (UE) n.º 600/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo aos mercados de instrumentos financeiros e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012



## 25

O mercado do carbono da UE cresceu e amadureceu, não obstante o estatuto jurídico das licenças não estar definido a nível da União. Os fatores que conduzem à liquidez são em grande parte de natureza económica e não jurídica<sup>10</sup>.

A Comissão considera que a Diretiva 2003/87/CE e respetiva legislação de execução, nomeadamente o artigo 40.º do Regulamento (UE) n.º 389/2013<sup>11</sup>, bem como o quadro em evolução relativo à regulação dos mercados financeiros da UE<sup>12</sup>, fornecem as bases jurídicas necessárias para um mercado do carbono da UE transparente e líquido, garantindo simultaneamente a estabilidade e a integridade do mesmo.

## 26

Em conformidade com o artigo 345.º do TFUE, nos termos da legislação da União, o direito da propriedade é uma prerrogativa dos Estados-Membros. Tal é particularmente verdade em relação à exigência da criação de direitos de propriedade a nível da UE no que diz respeito a uma classe de ativos em relação aos quais não há direitos de propriedade pré-existentes nos Estados-Membros, como concluiu o Tribunal.

A existência de um regime de direito da propriedade específico de ativos de negociação é mais a exceção do que a regra para a grande maioria dos ativos objeto de transação, incluindo instrumentos financeiros. No entanto, não significa isto que os princípios normais dos contratos nacionais e do direito da propriedade não se aplicam necessariamente às operações que envolvam tais ativos<sup>13</sup>. A Diretiva 2003/87/CE e respetiva legislação de execução regem todas as características jurídicas importantes relacionadas com o exercício dos direitos sobre licenças.

10 A Comissão já propôs a criação de uma reserva de estabilidade do mercado [COM(2014)20] com vista a solucionar a questão das licenças excedentárias e a melhorar a resiliência do sistema contra grandes choques, ajustando a oferta de licenças de emissão a leiloar, o que se encontra atualmente em discussão no Parlamento Europeu e no Conselho.

11 As licenças podem ser detidas por qualquer pessoa, mas o título pode ser determinado por referência ao Registo da União, uma vez que o arquivo do registo constitui uma prova suficiente e *prima facie* de direito sobre uma licença.

12 A partir de 2017, as licenças de emissão terão, na União Europeia, o estatuto de instrumentos financeiros e estarão sujeitas ao quadro de regulamentação dos mercados financeiros da União.

13 Por exemplo, não existe um regime jurídico específico para o dinheiro depositado numa conta bancária. Como tal, o titular da conta não possui o dinheiro depositado na sua conta, mas apenas o direito legal de o reivindicar; no entanto, isso não impediu o desenvolvimento dos mercados financeiros com base no dinheiro, não só na UE, mas em todo o mundo.

Os direitos de retenção, transferência, entrega e cancelamento de licenças são plenamente assegurados pela Diretiva 2003/87/CE e ainda totalmente apoiados pelo Registo da União, no âmbito do qual podem ser exercidos.

## 27

À luz do exposto, a Comissão considera que os interesses legais estão devidamente protegidos e que as licenças podem ser contestadas como matéria civil nos tribunais nacionais. No entanto, a Comissão envia esforços para analisar os potenciais benefícios que uma maior clarificação do estatuto jurídico das licenças na legislação da UE trará ao funcionamento do RCLE-UE e do mercado europeu do carbono.

## 28

A Comissão analisará a viabilidade jurídica e técnica da facilitação do registo de direitos de garantia das licenças à luz dos objetivos de política pública do RCLE-UE.

## 30

A Comissão considera que o Registo da União introduziu melhorias na abordagem às lacunas identificadas no âmbito do sistema descentralizado de registos nacionais da fase II. Posteriormente, foram também realizadas ações adicionais na fase III do RCLE-UE, na sequência da revisão da Diretiva RCLE-UE, em 2009. Nenhum incidente foi relatado desde o lançamento do Registo da União, em 2012, e os dados constantes do Registo da União ou do DOUE são fornecidos aos órgãos nacionais responsáveis pela aplicação da lei durante investigações formais ou processos judiciais.

A Comissão concorda que a supervisão do mercado do carbono pode ser melhorada. O Registo da União não contém informações financeiras e, portanto, os dados do Registo seriam de uso limitado para supervisionar operações financeiras.

Além disso, de acordo com a legislação primária relevante e com o Regulamento (UE) n.º 389/2013, a Comissão carece de base jurídica para analisar os dados dos Estados-Membros armazenados no Registo da União.

A Comissão apoiou ativamente os Estados-Membros na implementação da cooperação com unidades de informação financeira.

### 31

A Comissão considera que os sistemas de registo têm vindo a melhorar gradualmente ao longo do tempo e que muitas questões assinaladas pelo Tribunal são abordadas na fase III.

### 32

Em relação às verificações e práticas «conheça o seu cliente», o Regulamento (UE) n.º 389/2013 enumera exaustivamente as condições e os documentos necessários para a abertura de contas de participantes em matéria de conformidade. No entanto, os requisitos relativos a contas de participantes voluntários estipulam apenas os requisitos mínimos para a abertura de conta.

### 34

Os requisitos estabelecidos pelo Regulamento (UE) n.º 389/2013 para os participantes voluntários permitem aos Estados-Membros aplicarem práticas de avaliação de risco adequadas.

### 35 — Resposta ao segundo travessão

O Regulamento (UE) n.º 389/2013 lista as informações partilhadas entre os administradores nacionais sobre as candidaturas suspeitas à abertura de contas. O estabelecimento de uma lista comunitária permanente das recusas à abertura de contas levanta questões no que diz respeito ao quadro jurídico da proteção de dados pessoais.

### 36

A Diretiva 2003/87/CE e o Regulamento (UE) n.º 389/2013 confiam a gestão das contas dos utilizadores do Registo aos Estados-Membros, em conformidade com o princípio da subsidiariedade. O papel da Comissão enquanto Administrador Central consiste em operar e manter o Registo da União. A Comissão coordena a implementação das disposições legais pertinentes, organizando a troca de informações e boas práticas sobre as verificações «conheça o seu cliente», nomeadamente no âmbito do Grupo de Trabalho dos Administradores do Registo, colocando especial ênfase nos métodos e nas ferramentas que podem ser aplicados dentro do quadro jurídico existente.

### 37

A supervisão do mercado europeu do carbono a nível da UE pode ser melhorada, inclusive usando os dados relevantes do Registo da União. No entanto, o Registo da União inclui apenas informações sobre as transferências físicas de unidades de carbono e não regista qualquer informação sobre a componente financeira das operações, o que não é suficiente para detetar abusos ou atividades fraudulentas.

### 38

A análise das operações transfronteiriças não era possível antes da migração para o Registo da União, uma vez que os registos nacionais eram operados individualmente pelos Estados-Membros e não estavam consolidados.

No atual quadro jurídico, a Comissão propicia a aplicação do Registo da União, mas não tem um papel de supervisão ativa das operações no Registo da União através da exploração dos dados mantidos em nome dos Estados-Membros.

### 41

A Comissão considera que a sua estrutura organizacional é adequada. A segregação de funções entre responsável pela empresa/política e fornecedor de TI vem sendo implementada desde 2014, de acordo com a metodologia pertinente de gestão de projetos, e os recursos e competências têm sido otimizados a fim de garantir uma organização interna adequada.

A implementação do plano de ação na sequência da auditoria de TI realizada pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão contempla as lacunas identificadas e irá aumentar a eficácia do desenvolvimento e da gestão do registo.

### 50

A Caixa 4 do relatório do Tribunal elenca os principais aspetos relevantes para efeitos de monitorização, comunicação e verificação. Embora seja razoavelmente expectável alguma forma de verificação pela autoridade competente dos relatórios anuais de emissões verificados, a Diretiva 2003/87/CE e respetivas medidas de execução não o exigem explicitamente. Uma total duplicação das verificações seria contraproducente, incluindo em termos de custos adicionais.

### 51

O conteúdo obrigatório especificado e um modelo padrão para o relatório de verificação do RCLE-UE estão agora em vigor para a fase III. A legislação a nível europeu para a fase II do RCLE-UE não permitiu um modelo padrão.

### 52

A Comissão concorda que o acompanhamento das conclusões do verificador foi insuficiente na fase II. Relativamente à fase III, os operadores são agora obrigados a apresentar um relatório de melhoria para aprovação pela autoridade competente sobre todas as inconformidades e recomendações relatadas pelo verificador. A Comissão também publicou orientações com vista a indicar aos verificadores como lidar com resultados repetidos.

### Caixa 7

O modelo de relatório de verificação agora publicado pela Comissão indica o mínimo obrigatório a incluir nos modelos de relatório de verificação dos Estados-Membros para a fase III e inclui disposições específicas para que o verificador indique recomendações.

Para a fase III, estão instituídas responsabilidades adicionais de acreditação e verificação e também para que os organismos nacionais de acreditação assegurem a contínua vigilância dos verificadores. Um dos principais objetivos desta vigilância contínua é averiguar a competência do verificador, dando especial atenção a inconsistências como, por exemplo, um verificador que nunca relata inconformidades ou recomendações ou inconsistências entre a documentação interna de verificação e o relatório de verificação emitido.

### 53

As orientações para a monitorização e comunicação de dados na fase II incluíram definições específicas para esta fase tanto em relação ao «verificador» [secção 2, n.º 5, alínea m), do anexo I da Decisão 2007/589/CE], como à «acreditação» exigidos (Secção 2, n.º 5, alínea k), do anexo I da Decisão 2007/589/CE), antes de apontar para a cooperação europeia relevante como orientação em matéria de acreditação. As orientações incluíram ainda disposições no sentido

de os organismos de acreditação e das autoridades competentes obterem acesso para efeitos de avaliação do relatório interno de verificação do verificador. No entanto, a necessidade de assegurar uma muito maior harmonização da verificação e acreditação do RCLE é o principal motivo pelo qual o Regulamento (UE) n.º 600/2012, relativo à acreditação e verificação do RCLE-UE, foi adotado para a fase III.

### 56

Os papéis atribuídos às entidades individuais no RCLE-UE assentam nas suas respetivas competências. Os verificadores detêm a responsabilidade primária em matéria de verificação (não as autoridades reguladoras). Os organismos nacionais de acreditação são competentes e estão capacitados para acreditar verificadores (não as autoridades reguladoras). As autoridades competentes designadas são competentes e estão capacitadas para a aplicação geral do RCLE-UE (não os verificadores ou os organismos nacionais de acreditação). A coordenação entre as diferentes entidades é importante para promover globalmente a eficaz aplicação do RCLE-UE, mas deve ser proporcional à competência, de modo a evitar uma duplicação ineficiente e contraproducente e o aumento de custos.

### 57

A Comissão considera que a situação relatada, em que os verificadores estão envolvidos em verificações bem como no desenvolvimento dos planos de monitorização do mesmo local, representa um conflito de interesses. O Regulamento (UE) n.º 600/2012 (Regulamento de Acreditação e Verificação para a fase III) é explícito em relação a este assunto, e a questão deve estar no centro das preocupações dos organismos nacionais de acreditação.

### 58

A Diretiva 2003/87/CE e as medidas de execução não estabelecem um requisito para as inspeções no local realizadas pelas autoridades competentes. Tal mantém a flexibilidade, conduzindo a um controlo do cumprimento proporcional e eficiente pela autoridade competente, inclusive em relação a onde e quando as inspeções são mais produtivas, à ausência de duplicação do papel do verificador e à capacidade de combinação com outras obrigações regulamentares.



### 64

A Comissão concorda que o fornecimento regular de informações pertinentes sobre a aplicação e o funcionamento gerais do RCLE-UE é benéfico para a confiança das partes interessadas no sistema. A comunicação de informações prevista na Diretiva 2003/87/CE, em particular nos artigos 10.º e 21.º, atende a essa necessidade.

### 67

No contexto da avaliação dos PNALE dos Estados-Membros, o modelo PRIMES, enquanto ferramenta analítica amplamente utilizada, foi considerado a melhor referência disponível. Em particular, o modelo era conhecido pelos Estados-Membros, considerado confiável e utilizado por alguns Estados-Membros na preparação dos PNALE.

A Comissão reconhece que as orientações emitidas em dezembro de 2005 não incluíram instruções no sentido de utilizar os dados de emissões de 2005. No entanto, as emissões verificadas de 2005 estavam disponíveis para os Estados-Membros desde a primavera de 2006. Muito antes, portanto, do prazo para a apresentação dos PNALE e muito antes de a maioria dos PNALE ter sido submetida na prática. Tendo em conta o objetivo do RCLE-UE, a Comissão teve de apreciar os PNALE com base nos mais atualizados dados de emissões, o que também foi sublinhado pelo Comité das Alterações Climáticas.

### 69

A Comissão reconhece que não conseguiu apresentar ao Tribunal listas de verificação completas para todos os Estados-Membros. O período de retenção administrativa para os referidos documentos expirou. No entanto, uma série de outros documentos foi fornecida ao Tribunal, tal como correspondência com os Estados-Membros, apresentações e folhas informativas.

Contudo, a Comissão considera que não há razões para crer que a avaliação dos PNALE não foi igualmente detalhada ou completa.

Em particular, todas as decisões da Comissão disponíveis ao público sobre os PNALE dos Estados-Membros têm a mesma estrutura e fornecem, nos considerandos, uma ampla justificação das razões subjacentes à aprovação ou à rejeição dos PNALE. Para cada aspeto que deveria ter sido examinado pela Comissão em conformidade com o anexo III da Diretiva, explana-se em pormenor se as exigências legais foram ou não cumpridas. Demonstra-se, portanto, que a Comissão realizou a avaliação de acordo com o mandatado pela Diretiva 2003/87/CE para todos os Estados-Membros da mesma forma.

### Resposta comum aos pontos 71 e 72

A Comissão reconhece que na fase II a apresentação de relatórios sobre a aplicação do RCLE-UE, prevista no artigo 21.º, nem sempre foi exaustiva. Os requisitos estão a ser mais rigorosamente aplicados em relação à fase III com base na Decisão de Execução 2014/166/UE da Comissão, de modo a que a exigência de publicação de um relatório de execução anual completo seja cumprida no futuro.

### 74

A Comissão harmonizou ainda mais a implementação do RCLE-UE na fase III (a versão revista do RCLE-UE foi, assim, aprovada em 2009) e continua a considerar opções para possíveis melhorias no futuro.

### 76

O quadro jurídico deixa a realização de inspeções à responsabilidade dos Estados-Membros como parte da sua abordagem geral à aplicação da regulamentação e, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, a Comissão não tem um papel específico a desempenhar.

**77**

A Comissão continua a organizar extensas trocas de informações com as autoridades competentes dos Estados-Membros no âmbito do RCLE-UE, por exemplo, através das deliberações regulares do Comité das Alterações Climáticas e do seu Grupo de Trabalho 3 dedicado ao comércio de emissões, dos Grupos Técnicos de Trabalho *ad hoc*, dos fóruns, como o Fórum sobre Acreditação e Verificação e o Fórum sobre Conformidade com os seus respetivos grupos de trabalho específicos, e dos grupos relevantes, como o Grupo de Trabalho dos Administradores do Registo. Os procedimentos são geralmente partilhados por via eletrónica como auxílio àqueles que não podem assistir pessoalmente às reuniões.

**79**

A Comissão reconhece o importante papel adicional desempenhado pelo Fórum sobre Conformidade do RCLE-UE e pelos seus grupos de trabalho específicos na implementação harmonizada do RCLE-UE, bem como na troca de informações sobre boas práticas entre as autoridades competentes dos Estados-Membros. Embora a participação das autoridades nacionais tenha sido por vezes limitada, as informações discutidas e desenvolvidas no Fórum sobre Conformidade foram partilhadas através de um mecanismo baseado na *web* disponível para todas as autoridades competentes.

**80**

A elevada taxa de conformidade é o melhor indicador do efeito dissuasor do regime de sanções do RCLE-UE, nomeadamente a sanção, a nível da UE, prevista na diretiva aplicável em caso de não entrega de licenças.

A par deste regime de sanções harmonizado à escala da UE, os Estados-Membros determinam e aplicam sanções a determinadas infrações, tais como a não apresentação de um relatório de emissões no tempo devido, com base na legislação nacional aplicável.

**82**

A Comissão observa que as variações respeitantes aos tipos de infrações e sanções a nível nacional podem ser inteiramente justificadas tendo em conta as circunstâncias e determinados processos administrativos nacionais, especialmente na sequência da decisão dos legisladores de relegar as sanções previstas no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87/CE à competência nacional, em virtude do princípio da subsidiariedade.

**83**

Está a ser obtida uma panorâmica dos sistemas de sanções do RCLE-UE nos Estados-Membros como parte dos estudos de revisão da conformidade dos Estados-Membros com o RCLE-UE, realizados pela Comissão, e da Decisão de Execução 2014/166/UE da Comissão, que atualiza o sistema, exigindo aos Estados-Membros que apresentem à Comissão os relatórios anuais sobre a aplicação da Diretiva RCLE-UE previstos no artigo 21.º

**84**

A Comissão tenciona, de facto, manter uma visão geral específica das sanções e estatísticas nacionais sobre a aplicação de sanções no âmbito do RCLE-UE. A Comissão adotou já uma abordagem mais sistemática da monitorização do sistema de sanções, através da melhoria das questões colocadas aos Estados-Membros sobre as sanções no contexto do relatório previsto pelo artigo 21.º da Diretiva 2003/87/CE.

As autoridades dos Estados-Membros são responsáveis pela aplicação das disposições do RCLE-UE, mas a Comissão segue de perto a implementação da Diretiva RCLE-UE nos Estados-Membros. Quando, na fase II, surgiram dúvidas sobre a legalidade da aplicação das sanções, a Comissão acompanhou sempre esses processos e manteve contactos regulares com os Estados-Membros quando necessário. Por exemplo, a Comissão recordou consistentemente que os Estados-Membros não podiam reduzir as multas de 100 euros aplicadas nos casos de não entrega de licenças<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Esta interpretação do artigo 16.º foi, entretanto, confirmada pelo Tribunal de Justiça.

**86**

Na fase III do RCLE-UE, os operadores já não podem utilizar diretamente créditos internacionais para cumprir as suas obrigações no contexto do RCLE-UE. Os operadores devem primeiro trocar os seus créditos internacionais por licenças, que podem então usar para efeitos de conformidade.

O número de créditos internacionais que um operador pode trocar é limitado. As regras para determinar os direitos de crédito individuais por instalação e operador de aeronave estão definidas no Regulamento (UE) n.º 1123/2013 da Comissão. Os operadores recebem um direito para o período de 2008-2020, pelo que o seu direito para a fase III tem em conta aquilo de que beneficiaram na fase II.

**Caixa 8 — Resposta ao segundo parágrafo**

Na fase III do RCLE-UE, não deverão ocorrer problemas semelhantes. Consultar a resposta da Comissão ao ponto 86.

**Caixa 8 — Resposta ao terceiro parágrafo**

Na fase III do RCLE-UE, não deverão ocorrer problemas semelhantes. Consultar a resposta da Comissão ao ponto 86.

**Conclusões e recomendações****87**

No momento da introdução do RCLE-UE, não havia qualquer experiência prática a nível nacional ou da UE. Por isso, a Comissão e os Estados-Membros seguiram uma abordagem de aprendizagem pela prática que tem levado a melhorias contínuas tanto na conceção como na implementação.

Em relação ao RCLE-UE e às fraudes «em carrossel» do IVA, e a fim de dar resposta às fraudes do IVA, a Comissão forneceu uma base jurídica para o Eurofisc, uma rede para a troca rápida de informações específicas sobre operações fraudulentas no domínio do IVA. Neste contexto, os Estados-Membros também estão atentos a novas tendências de fraude e fornecem, entre si, um alerta precoce caso surjam novas fraudes. O comércio de emissões de carbono é um dos setores que se encontra sob rigorosa monitorização pelos Estados-Membros neste contexto.

**89**

A Comissão toma nota da conclusão do Tribunal.

A Comissão sublinha que, na fase II, o RCLE-UE foi prejudicado por algumas questões relacionadas com a robustez do quadro estrutural concebido para proteger a sua integridade. A existência de lacunas na aplicação do RCLE-UE na fase II é uma das razões importantes para a especial atenção dada aos novos desenvolvimentos e melhorias a serem atualmente implementados na fase III.

**91**

No que diz respeito às conclusões do Tribunal, no sentido de existirem ainda questões pendentes relativamente à regulação e supervisão do mercado de emissões relacionadas com os comerciantes de conformidade, o comércio bilateral OTC e a contado e os operadores de menores dimensões do mercado, a Comissão e os legisladores analisaram minuciosamente os potenciais riscos durante o processo de adoção da DMIF, que contém, portanto, um regime de isenções equilibrado. O quadro de supervisão estabelecido pela legislação da UE relativa aos mercados financeiros, que também é usado para todos os derivados de mercadorias negociados na UE (por exemplo, relatórios de posição da DMIF, mecanismos de cooperação de longo alcance estabelecidos pelo MAR), aplica-se ao mercado de emissões. Os mecanismos de cooperação regulamentar entrarão em pleno vigor e efeito a partir de 2017.

**Recomendação 1**

A Comissão concorda que qualquer questão pendente significativa para a regulação e supervisão do mercado de emissões deve ser abordada, sempre que necessário, a fim de melhorar a integridade do mercado. Para garantir que a ação da UE é necessária e eficaz, a Comissão avalia o impacto das suas políticas e propostas em todas as fases, desde a proposta à aplicação e à revisão.

Uma avaliação das regras recentemente adotadas sobre a regulação e supervisão do mercado de emissões, que estão atualmente a ser implementadas, poderá ocorrer no âmbito dos relatórios a apresentar pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, em 2019, nos termos do artigo 90.º da DMIF II e do artigo 38.º do MAR.

### Recomendação 1 a)

A Comissão aceita a Recomendação 1 a). A Comissão e os colegisladores analisaram minuciosamente os potenciais riscos durante o processo de adoção da versão revista da DMIF, que contém, portanto, um regime de isenções equilibrado. Será efetuada uma revisão em 2019 ao abrigo da legislação pertinente.

As isenções referidas no artigo 2.º, n.º 1, alínea e), artigo 2.º, n.º 1, alínea j), e artigo 3.º, n.º 1, alínea e) da DMIF estão sujeitas a condições e a supervisão regulamentar e não são necessariamente específicas para licenças de emissão, embora se apliquem igualmente a derivados de mercadorias. Os motivos em que assentam as isenções resultam de uma avaliação do propósito de exigir uma autorização ao abrigo da DMIF (principalmente para proteger os clientes das empresas de investimento em operações transfronteiriças), bem como da sua proporcionalidade em relação aos custos de obtenção da referida autorização por oposição aos seus benefícios para as pessoas isentas.

### Recomendação 1 b)

A Comissão aceita a Recomendação 1 b), pois esta tem em consideração o conjunto da legislação da União Europeia relativa aos mercados financeiros que foi adotado e está atualmente a ser implementado.

### Recomendação 1 c)

A Comissão aceita parcialmente a Recomendação 1 c). Existem mecanismos de cooperação em vigor que a Comissão considera adequados ao atual estado do mercado de emissões. Os serviços da Comissão estão presentes na administração/comissões permanentes e grupos de trabalho da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) quando são discutidas questões políticas, e estão em contacto com a Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER). No entanto, a cooperação no seio da Comissão está a ser ainda mais reforçada na fase de implementação da legislação revista. Em relação às demais autoridades reguladoras e supervisoras (incluindo as agências), e à luz da evolução futura do mercado, a Comissão examinará opções de promoção de iniciativas para fortalecer ainda mais a cooperação regulamentar para além dos mecanismos já existentes.

### Recomendação 2

A Comissão aceita a Recomendação 2. A Comissão irá analisar os benefícios da clarificação do estatuto jurídico das licenças e irá ainda considerar se e como poderia ser fornecido um mecanismo de registo rápido para os direitos de garantia.

O mercado do carbono da União Europeia cresceu e amadureceu, não obstante o estatuto jurídico das licenças não estar definido a nível da UE. Os fatores que conduzem à liquidez são em grande parte de natureza económica e não jurídica.

Assim, a Comissão já propôs a criação de uma reserva de estabilidade do mercado [COM(2014)20] com vista a lidar com as licenças excedentárias e a melhorar a resiliência do sistema contra grandes choques, ajustando a oferta de licenças de emissão a leiloar, o que se encontra atualmente em discussão no Parlamento Europeu e no Conselho.

A Comissão considera que a Diretiva 2003/87/CE e o Regulamento (UE) n.º 389/2013, bem como o quadro em evolução relativo à regulação dos mercados financeiros da União Europeia, fornecem as bases jurídicas necessárias para um mercado do carbono da UE transparente e líquido, garantindo simultaneamente a estabilidade e a integridade do mesmo.

### 93

A segurança do registo tem sido significativamente melhorada ao longo da fase III do RCLE-UE. Além de fazer cumprir os requisitos regulamentares para a abertura de contas, a Comissão promove a cooperação ativa e o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros. Desde 2012, a contínua melhoria do Registo da União em conformidade com a metodologia de projeto relevante tem exigido adaptações dentro da Comissão.

## Recomendação 3 a)

A Comissão aceita a Recomendação 3 a). O Registo da União não contém todos os dados relevantes para a deteção de abusos e atividades fraudulentas. No entanto, nos termos do DMIF/RMIF e do MAR/MAD, está já previsto um importante exercício de recolha de dados em relação à componente financeira das operações relativas a licenças, quando aqueles estiverem totalmente implementados em 2017.

## Recomendação 3 b)

A Comissão aceita a Recomendação 3 b).

## Recomendação 3 c)

A Comissão aceita a Recomendação 3 c). Quanto à estrutura, a Comissão considera que já foi implementada. Na sequência de uma auditoria de TI pelo seu Serviço de Auditoria Interna, a Comissão clarificou ainda mais os papéis dos membros do pessoal e otimizou a estrutura. A Comissão está empenhada em assegurar o bom funcionamento do sistema de registo.

## Recomendações 3 d) e 3 e)

Estas recomendações são dirigidas aos Estados-Membros.

## 94

Os regulamentos da Comissão aprovados antes do início da fase III melhoram a eficácia, a eficiência e a harmonização da implementação do RCLE-UE na fase III. Estes regulamentos contemplam as lacunas descritas pelo Tribunal. As melhorias dizem respeito à monitorização, comunicação, verificação e acreditação, confirmando os papéis e as responsabilidades de todas as partes, incluindo as autoridades competentes, os operadores, os verificadores, os organismos nacionais de acreditação e os Estados-Membros.

## Recomendação 4

Os papéis e responsabilidades específicos de todas as partes envolvidas no RCLE-UE são esclarecidos em resultado dos regulamentos da Comissão em matéria de acreditação e verificação e de monitorização e comunicação adotados para a fase III.

## Recomendação 4 a)

A Comissão aceita a Recomendação 4 a).

## Recomendação 4 b)

A Comissão aceita a Recomendação 4 b). A Diretiva 2003/87/CE e as medidas de execução definem o quadro de execução. Esta abordagem mantém a flexibilidade, conduzindo a um controlo do cumprimento proporcional e eficiente pela autoridade competente, inclusive em relação a onde e quando as inspeções são mais produtivas, à ausência de duplicação do papel do verificador e à capacidade de combinação com outras obrigações regulamentares.

## Recomendações 4 c) a 4 f)

Estas recomendações são dirigidas aos Estados-Membros.

## 95

A Comissão forneceu orientações abrangentes aquando da preparação e execução dos PNALE para a fase II. A Comissão reconhece que estas orientações não incluíram instruções no sentido de utilizar os dados de emissões de 2005, o que, no entanto, não afetou a qualidade da avaliação da Comissão.

A orientação e o acompanhamento, por parte da Comissão, da execução do RCLE-UE pelos Estados-Membros foram melhorados na fase III. A Decisão de Execução 2014/166/UE da Comissão e uma nota explicativa associada relançaram o sistema que exige que os Estados-Membros apresentem à Comissão os relatórios anuais previstos no artigo 21.º sobre a aplicação da Diretiva 2003/87/CE. Estes relatórios estão disponíveis ao público através do sistema ReportNet da Agência Europeia do Ambiente.

### 96

A Comissão reconhece que na fase II a apresentação de relatórios sobre a aplicação do RCLE-UE, prevista no artigo 21.º, nem sempre foi exaustiva. Os requisitos estão a ser mais rigorosamente aplicados em relação à fase III com base na Decisão de Execução 2014/166/UE da Comissão, de modo a que a exigência de publicação de um relatório de execução anual completo seja cumprida no futuro.

A Comissão continua a organizar extensas trocas de informações com as autoridades competentes dos Estados-Membros no âmbito do RCLE-UE, por exemplo, através das deliberações regulares do Comité das Alterações Climáticas e do seu Grupo de Trabalho 3 dedicado ao comércio de emissões, dos Grupos Técnicos de Trabalho *ad hoc*, dos fóruns, como o Fórum sobre Acreditação e Verificação e o Fórum sobre Conformidade e os seus respetivos grupos de trabalho específicos, e dos grupos relevantes, como o Grupo de Trabalho dos Administradores do Registo, bem como através de mecanismos conexos de partilha de documentos.

### Recomendação 5 a)

A Comissão aceita a Recomendação 5 a).

A harmonização do RCLE-UE é substancial na fase III e a Comissão está a acompanhar a aplicação do RCLE-UE pelos Estados-Membros de forma mais rigorosa na fase III.

### Recomendação 5 b)

A Comissão aceita a Recomendação 5 b), a respeito da publicação periódica de um relatório sobre a aplicação do RCLE-UE.

### Recomendação 5 c)

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

### 97

Está a ser obtida uma panorâmica dos sistemas de sanções do RCLE-UE nos Estados-Membros como parte dos estudos de revisão da conformidade dos Estados-Membros com o RCLE-UE, realizados pela Comissão, e da Decisão de Execução 2014/166/UE da Comissão, que atualiza o sistema que exige que os Estados-Membros apresentem à Comissão os relatórios anuais previstos no artigo 21.º sobre a aplicação da Diretiva 2003/87/CE.

### Recomendação 6

A Comissão considera que o sistema de sanções do RCLE-EU é eficaz. A sanção de 100 € por cada tonelada de CO<sub>2</sub> emitida para a qual não haja entrega de licenças até 30 de abril tem um forte efeito dissuasor. Este efeito é especialmente demonstrado pelo facto de que, todos os anos, cerca de 99% das emissões são efetivamente abrangidas pelo número necessário de licenças, de modo que a sanção se aplica a apenas 1% das emissões comunicadas.

Os Estados-Membros devem ser transparentes em relação às sanções que aplicam a nível nacional no caso de infrações que não envolvam a obrigação de entrega de licenças, devendo ainda publicar informações sobre os operadores em situação de violação da obrigação de entrega. É, porém, importante notar que, de acordo com o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87/CE, os Estados-Membros mantêm o direito de determinar as sanções e que as variações entre o nível das sanções podem ser justificadas tendo em conta o contexto de um determinado Estado-Membro.

A Comissão considera importante a transparência entre as autoridades competentes dos Estados-Membros para manter a muito elevada taxa de conformidade.

## Respostas da Comissão

### **Recomendação 6 a)**

A Comissão aceita a Recomendação 6 a). A Comissão irá analisar em pormenor as informações recebidas através dos estudos de revisão da conformidade com o RCLE-UE, bem como os relatórios anuais apresentados pelos Estados-Membros nos termos do artigo 21.º da Diretiva RCLE-UE, e irá tomar medidas sempre que considere adequado.

### **Recomendações 6 b) e 6 c)**

Estas recomendações são dirigidas aos Estados-Membros.





## COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

### Publicações gratuitas:

- um exemplar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:  
nas representações da União Europeia ([http://ec.europa.eu/represent\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/represent_pt.htm)),  
nas delegações em países fora da UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm)),  
contactando a rede Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_pt.htm](http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm))  
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (\*).

(\*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

### Publicações pagas:

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

O RCLE UE é a base da política climática da União Europeia, sendo muitas vezes citado como modelo da nova política em matéria de alterações climáticas em todo o mundo. O Tribunal constatou insuficiências significativas na execução durante a fase II (2008-2012), bem como problemas ao nível da solidez do quadro de proteção da integridade do mercado.

A regulamentação e a supervisão do mercado, o estatuto jurídico das licenças de emissão e os sistemas de tratamento das principais informações do RCLE UE necessitavam de ser melhorados. Os Estados-Membros devem melhorar a sua aplicação do quadro de controlo e das sanções. O Tribunal formula algumas recomendações que visam melhorar a integridade e a aplicação do regime.



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações