

SV

2015

nr

06

Särskild rapport

Integriteten i och genomförandet av EU:s utsläppshandelssystem



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tfn +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet
via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2382-1	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/272168	QJ-AB-15-005-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-2371-5	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/09399	QJ-AB-15-005-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2339-5	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/239550	QJ-AB-15-005-SV-E

© Europeiska unionen, 2015
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

Särskild rapport**Integriteten i och
genomförandet av EU:s
utsläppshandelssystem**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. Vi väljer ut och utformar granskningsuppgifterna så att de ska få största möjliga effekt och bedömer riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning I – under ledning av revisionsrättens ledamot Augustyn Kubik – som är specialiserad på utgiftsområdena bevarande och förvaltning av naturresurser. Granskningen leddes av ledamoten Kevin Cardiff, med stöd av kanslichef Mary Kerrigan, attaché Gediminas Macys, enhetschef Colm Friel, granskningsledare Emese Fésús, biträdande granskningsledare Stefan den Engelsen och revisorerna Marco Dentamaro, Andreas Dürrwanger, María Luisa Gómez-Valcárcel, Laura Gores, Joanna Kokot, Loulla Puisais-Jauvin, Frédéric Soblet och Anna Zalega.



Från vänster till höger: S. den Engelsen, E. Fésús, K. Cardiff och C. Friel.

Punkt

Förkortningar

Ordförklaringar

I–VII Sammanfattning

1–8 Inledning

1–8 Europeiska unionens utsläppshandelssystem (EU ETS)

4–6 EU ETS i praktiken från 2005 till 2012 (faserna I och II)

7–8 EU ETS från 2013 (fas III)

9–11 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

12–86 Iakttagelser

12–41 Ramen för att skydda integriteten i EU ETS

14–24 Kommissionen förbättrade kontinuerligt regleringen och tillsynen av utsläppsmarknaden men ytterligare framsteg behövs

25–28 Betänkligheter när det gäller definitionen av utsläppsrätter

29–41 Det fanns vissa brister i systemen i unionsregistret för behandling av grundläggande EU ETS-information

42–86 Genomförandet av EU ETS

46–63 Medlemsstaternas system för att registrera och rapportera utsläpp under fas II av EU ETS var inte tillräckligt utvecklade

64–79 Det fanns luckor i kommissionens vägledning för och övervakning av medlemsstaternas genomförande under fas II av EU ETS

80–86 Vissa brister konstaterades i det nationella genomförandet av EU ETS sanktionssystem och i praxis för att överlämna internationella projektkrediter

87-97 **Slutsatser och rekommendationer**

Bilaga — Bakgrundsinformation

Kommissionens svar

AAR: årlig verksamhetsrapport

CDM: mekanismen för ren utveckling

CER: certifierad utsläppsminskning

CF: regelfterlevnadsforum

CO₂: koldioxid

CO₂e: koldioxidekvivalent

EA: europeisk samarbetsorganisation för ackreditering

EEA-Efta: Eftastaterna i EES

ERU: utsläppsminskningseenhet

ETS: utsläppshandelssystem

EU ETS: Europeiska unionens utsläppshandelssystem

EUA: utsläppsrätt

EUTL: EU:s transaktionsförteckning

GD: generaldirektorat

GHG: växthusgas

IPCC: mellanstatliga panelen för klimatförändringar

IPPC: samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar

JI: gemensamt genomförande

KYC: kundkännedom

MAD: marknadsmissbruksdirektivet

MAR: marknadsmissbruksförordningen

MiFID: direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID-direktivet)

MRG: riktlinjer för övervakning och rapportering

NAP: nationell fördelningsplan

OTC: *over-the-counter*, den handel som sker direkt mellan en köpare och säljare utanför en börs eller handelsplattform

UNFCCC: Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar

Anläggning: En anläggning är en fast, teknisk enhet¹ där en eller flera verksamheter som släpper ut växthusgaser bedrivs, liksom all annan därmed direkt förknippad verksamhet, som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar.

Behörig myndighet: Medlemsstaterna ska utse en eller flera behöriga myndigheter för att genomföra bestämmelserna i EU ETS-direktivet.

Bestämmelser för harmoniserad tilldelning: I fas III av EU ETS tog kommissionen fram bestämmelser för harmoniserad tilldelning² med riktmärken per produkt utifrån de genomsnittliga växthusgasutsläppen vid de 10 % av anläggningarna i EU som hade bäst resultat. Riktmärkena beräknas oberoende av teknik, bränsle, anläggningens storlek och geografisk placering

Central förvaltare: Enligt ETS-direktivet³ ska kommissionen utse en central förvaltare som ska föra en oberoende transaktionsförteckning, i vilken utfärdande, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter redovisas, och även genomföra automatiska kontroller av varje transaktion för att se till att inga oegentligheter uppkommer vid utfärdandet, överlåtelsen eller annulleringen av utsläppsrätter. I registerförordningen anges att den centrala förvaltaren ska driva och upprätthålla unionsregistret⁴.

Direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID-direktivet): Europaparlamentets och rådets ursprungliga direktiv om marknader för finansiella instrument av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument (direktiv 2004/39/EG) upphävdes och ersattes av nya regler som antogs 2014, nämligen det nya direktivet 2014/65/EU om marknader för finansiella instrument och förordning (EU) nr 600/2014 om marknader för finansiella instrument. De nya reglerna gäller från och med januari 2017⁵.

Förfarandet för omvänd betalningsskyldighet för mervärdesskatt: Detta förfarande innebär att skattskyldigheten flyttas över från leverantören till mottagaren, så att kunden, när han eller hon identifieras som en beskattningsbar person, är skyldig att betala mervärdesskatten i stället för leverantören. Ett system med omvänd betalningsskyldighet eliminerar momskaruseller.

Gemensamt genomförande: Tillsammans med mekanismer för ren utveckling (CDM) är detta en av de två projektbaserade mekanismer som infördes genom Kyotoprotokollet. Industriländerna genomför projekt gemensamt för utsläppsminskningar tillsammans med andra utvecklade länder för att generera överlåtbara utsläppsminskningseenheter som, på vissa villkor, kan användas inom EU ETS.

1 Artikel 3 i direktiv 2003/87/EG.

2 Kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 130, 17.5.2011, s. 1).

3 Artikel 20 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 25.10.2003, s. 32).

4 Artikel 4 i kommissionens förordning (EU) nr 389/2013.

5 Ibid.

Konto innehavare: Konto innehavaren⁶ är den fysiska eller juridiska person som har ett konto i unionsregistret.

Kyotoprotokollets mekanismer: I Kyotoprotokollet (se *rutan i bilagan* för närmare uppgifter) infördes tre mekanismer som kan användas till att uppnå utsläppsminskningarna: utsläppshandel, mekanismen för ren utveckling (CDM) och gemensamt genomförande. Utsläppshandeln gör det möjligt för länder som har outnyttjade utsläppsenheter att sälja dem till länder som överskrider sina tak. Gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling är projektbaserade mekanismer som genererar reduktionsenheter som kan överlåtas för att kompensera för utsläpp.

Marknadmissbruksdirektivet och marknadmissbruksförordningen (MAD/MAR): Europaparlamentets och rådets ursprungliga marknadmissbruksdirektiv av den 28 januari 2003 om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadmissbruk) (direktiv 2003/6/EG) upphävdes och ersattes av nya regler som antogs 2014, nämligen förordning (EU) nr 596/2014 om marknadmissbruk⁷ och direktiv 2014/57/EU om straffrättsliga påföljder för marknadmissbruk⁸. Marknadmissbruksförordningen träder i kraft i juli 2016, och medlemsstaterna har två år på sig att införliva det nya direktivet⁹ i den nationella lagstiftningen.

Mekanismen för ren utveckling (CDM): I CDM-projekt enligt Kyotoprotokollet görs investeringar i projekt för hållbar utveckling i utvecklingsländer för att minska utsläppen. Projektet genererar överlåtbara certifierade utsläppsminskningar (CER). Dessa så kallade reduktionsenheter får på vissa villkor användas inom EU ETS.

Nationell administratör: Den nationella administratören är den enhet på vars ansvar det ligger att för medlemsstatens del administrera en uppsättning användarkonton under en medlemsstats jurisdiktion i unionsregistret.

OTC: Termen (*over-the-counter*) beskriver alla transaktioner på den finansiella marknaden som inte görs på en börs eller på en reglerad marknad utan i stället blir föremål för en enskild förhandling mellan två motparter.

Sekundärmarknad: En marknad där investerare köper värdepapper eller tillgångar från andra investerare och inte från emittenten.

6 Artikel 3 i kommissionens förordning (EU) nr 389/2013 av den 2 maj 2013 om upprättande av ett unionsregister i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG och nr 406/2009/EG samt om upphävande av kommissionens förordningar (EU) nr 920/2010 och (EU) nr 1193/2011 (EUT L 122, 3.5.2013, s. 1).

7 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadmissbruk (marknadmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG (EUT L 173, 12.6.2014, s. 1).

8 Europaparlamentets och rådets direktiv nr 2014/57/EU av den 16 april 2014 om straffrättsliga påföljder för marknadmissbruk (marknadmissbruksdirektiv) (EUT L 173, 12.6.2014, s. 179).

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

Senareläggning: Som en åtgärd på kort sikt sköt kommissionen upp auktioneringen av 900 miljoner utsläppsrätter till 2019–2020 för att efterfrågan skulle kunna återhämta sig¹⁰. Den totala volymen utsläppsrätter som ska auktioneras under fas III ändras inte på grund av denna senareläggning; endast fördelningen av auktionerade utsläppsrätter under perioden 2013–2020 (tidsschemat för auktioneringen) ändras. Senareläggningen av auktioner genomförs med hjälp av en ändring av förordningen om auktionering av utsläppsrätter¹¹ som antogs av kommissionen 2014, efter godkännande av EU:s kommitté för klimatförändringar och Europaparlamentets och rådets granskning. För att bana väg för denna ändring ändrades också direktivet om EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS-direktivet) 2013¹².

Spotmarknad: En marknad där värdepapper eller råvaror handlas med omedelbar leverans, till skillnad från terminsmarknaden.

System med utsläppstak och handel med utsläppsrätter: EU ETS är ett system med utsläppstak och handel med utsläppsrätter. Det innebär att det finns ett "tak" eller en gräns för den totala mängden tillåtna utsläpp från de anläggningar som omfattas av systemet. I faserna I och II av EU ETS fastställdes taken på nationell nivå med godkännande av kommissionen. När det gäller fas III fastställs taket på EU-nivå. Inom taket får industriföretag och luftfartygsoperatörer utsläppsrätter som de vid behov kan sälja till eller köpa från varandra. Frivilliga handlare kan också gå in på marknaden och köpa och sälja utsläppsrätter. Begränsningen av det totala antalet tillgängliga utsläppsrätter garanterar att de har ett värde.

Ton koldioxidekvivalenter: Ett ton koldioxid eller en mängd av någon annan växthusgas som har motsvarande potential för global uppvärmning¹³.

Transaktion: En transaktion är en process¹⁴ i unionsregistret som innebär att en utsläppsrätt eller Kyotoenhet överförs från ett konto till ett annat konto.

Unionsregistret: Registret är ett elektroniskt system som håller reda på innehaven av utsläppsrätter. Den centrala förvaltaren¹⁵ driver och underhåller unionsregistret. Registret¹⁶ är tillgängligt för allmänheten och omfattar separata konton för redovisningen av de utsläppsrätter som innehas av varje person till och från vilken utsläppsrätter utfärdas eller överläts. I unionsregistret har alla personer rätt att inneha utsläppsrätter.

10 Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för klimatpolitik: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

11 Kommissionens förordning (EU) nr 176/2014 av den 25 februari 2014 om ändring av förordning (EU) nr 1031/2010 särskilt i syfte att fastställa vilka volymer utsläppsrätter för växthusgaser som ska auktioneras ut 2013–2020 (EUT L 56, 26.2.2014, s. 11).

12 Europaparlamentets och rådets beslut nr 1359/2013/EU av den 17 december 2013 om ändring av direktiv 2003/87/EG vad gäller att förtydliga bestämmelserna om tidsschemat för auktioner av utsläppsrätter för växthusgaser (EUT L 343, 19.12.2013, s. 1).

13 Bilaga II till direktiv 2003/87/EG.

14 Artikel 3 i kommissionens förordning (EU) nr 389/2013.

15 Artikel 4 i kommissionens förordning (EU) nr 389/2013.

16 Artikel 19 i direktiv 2003/87/EG.

Utsläppsrätt: Inom EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) motsvarar en utsläppsrätt (EUA) en rätt att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter (CO₂e) under en fastställd period¹⁷. Verksamhetsutövare inom EU ETS kan med hjälp av utsläppsrätterna täcka sina verifierade utsläpp eller så kan de handla med dem med andra verksamhetsutövare som behöver utsläppsrätter.

Verksamhetsutövare: Varje person¹⁸ som driver eller har ett bestämmande inflytande över en anläggning eller, där detta föreskrivs i nationell lagstiftning, den som har givits rätten att fatta avgörande ekonomiska beslut med avseende på anläggningens tekniska funktionssätt.

Växthusgasutsläpp: De atmosfäriska gaser som anses orsaka global uppvärmning och klimatförändringar. De viktigaste växthusgaserna är koldioxid (CO₂), metan (CH₄) och kväveoxid (N₂O). Mindre vanliga – men mycket kraftfulla – växthusgaser är fluorkolväten (HFC), perfluorkolväten (PFC) och svavelhexafluorid (SF₆)¹⁹.

Överlämnande av utsläppsrätter: Verksamhetsutövaren för varje anläggning ska senast den 30 april varje år överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under det föregående kalenderåret²⁰. Inom EU ETS under fas II får verksamhetsutövare också, med vissa begränsningar, överlämna internationella reduktionsenheter (CER och ERU) som genererats av Kyotoprotokollets mekanismer (mekanismen för ren utveckling och gemensamt genomförande). Totalt sett måste verksamhetsutövaren överlämna tillräckligt med utsläppsrätter, CER och ERU för att täcka sina verifierade utsläpp.

17 Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 25.10.2003, s. 32).

18 Artikel 3 i direktiv 2003/87/EG.

19 Lista över akronymer på området för klimatförändringar, Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC).

20 Artikel 12.3 i direktiv 2003/87/EG.

I Europeiska unionens utsläppshandelssystem (EU ETS) är EU:s flaggskepp i kampen mot klimatförändringarna. Det är världens största system med utsläppstak och handel med utsläppsrätter för växthusgaser. En gräns, eller ett utsläppstak, har fastställts för de totala utsläppen från industrisektorer med höga utsläpp, som sänks med tiden. Utsläppstaket begränsar utsläppen från mer än 11 000 energiintensiva anläggningar runt om i EU och omfattar därmed cirka hälften av växthusgasutsläppen. Anläggningarna får utsläppsrätter eller köper dem på auktioner och kan vid behov också handla med dem. Varje utsläppsrätt ger rätt att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter. Varje år måste anläggningarna överlämna utsläppsrätter motsvarande den mängd koldioxidekvivalenter (CO₂e) som de har släppt ut.

II EU ETS nämns ofta som referensmodell för en ny klimatpolitik och framväxande utsläppshandelssystem runt om i världen. Detta innovativa system som infördes 2005 och som successivt har förbättrats är nu inne i sin tredje genomförandefas. På europeisk nivå är miljömålet med EU ETS inte bara att minska utsläppen i enlighet med utsläppstaket utan också att sätta ett pris på koldioxid och ge varje ton koldioxidekvivalenter som sparas ett ekonomiskt värde. Priset fastställs av marknaden för utsläppsrätter. Detta uppmuntrar anläggningar att vidta de mest kostnadseffektiva utsläppsminskande åtgärderna och främjar investeringar i koldioxidsnål teknik, särskilt om priserna på utsläppsrätter är höga.

III För att EU ETS ska fungera som avsett måste systemets integritet garanteras och också att det genomförs korrekt. Revisionsrätten bedömde huruvida Europeiska unionens utsläppshandelssystem förvaltades på ett tillfredsställande sätt genom att vi dels granskade om en lämplig ram hade införts för att skydda dess integritet som marknadsbaserad mekanism, dels undersökte hur systemet faktiskt genomfördes. Vad beträffar genomförandet koncentrerade vi oss på fas II av EU ETS (2008–2012), så att lärdomar kan dras inför den framtida utvecklingen av denna politik.

IV

Generellt sett drog revisionsrätten slutsatsen att kommissionens och medlemsstaternas förvaltning av EU ETS inte var tillfredsställande i alla avseenden. Den hindrades av vissa problem med tillförlitligheten i ramen för att skydda dess integritet och av betydande brister i genomförandet av fas II av EU ETS.

V

Ramen för att skydda systemets integritet har blivit betydligt bättre, särskilt tack vare att man har inkluderat merparten av spotmarknaden för utsläppsrätter i direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID-direktivet) och i marknadsmissbruksdirektivet/marknadsmissbruksförordningen genom att klassificera utsläppsrätter som finansiella instrument. Men för att EU ETS ska utnyttjas maximalt som miljöpolitiskt verktyg behöver man fortfarande komma till rätta med ett antal problem och göra ramen tillräckligt tillförlitlig, förbättra regleringen och tillsynen och stärka investerarnas förtroende.

- a) Problem kvarstår när det gäller regleringen och tillsynen av utsläppsmarknaden med avseende på fullgörandehandlare (verksamhetsutövare som är skyldiga att delta), bilateral handel på spotmarknaden (OTC) och mindre marknadsaktörer.
- b) Det finns ingen tillsyn på EU-nivå av utsläppsmarknaden, och regleringssamarbetet är otillräckligt.
- c) Den juridiska definitionen av utsläppsrätter är inte tillräckligt tydlig, och tydligheten brister också när det gäller att skapa och skydda säkerhetsintressen i utsläppsrätter.

- d) Unionsregistret behandlar grundläggande EU ETS-uppgifter och har en hög riskprofil på grund av de ekonomiska insatserna och det stora antalet olika kontoinnehavare. Säkerheten när det gäller unionsregistret har förbättrats betydligt under fas II av EU ETS, men ytterligare framsteg behövs. Medlemsstaternas förfaranden för att kontrollera öppnandet av EU ETS-konton, övervaka transaktioner och samarbeta med tillsynsmyndigheter hade stora brister, och kommissionen kan inte övervaka transaktioner på ett tillfredsställande sätt av hänsyn till uppgiftsskyddet. Dessutom hindrades registrets utveckling och funktion vid kommissionen av interna samordningsproblem och resursbegränsningar, såsom beskrivs i punkterna 39–41.

VI

Det fanns stora brister i medlemsstaternas och kommissionens genomförande av kontrollramen för EU ETS i fas II. De behöver åtgärdas under fas III så att det finns tillräckliga garantier för att systemet fungerar som avsett.

- a) Systemen för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp genomfördes inte tillräckligt väl eller var inte tillräckligt väl harmoniserade. De behöriga myndigheterna kontrollerade inte på ett adekvat sätt det arbete som kontrollörerna utförde och gjorde begränsade kontroller på plats av anläggningar.
- b) Det fanns luckor i kommissionens vägledning och övervakning av medlemsstaternas genomförande under fas II av EU ETS, och kommissionens bedömning av medlemsstaternas nationella fördelningsplaner i fas II var inte tillräckligt klar och tydlig.
- c) Vissa medlemsstater lämnade inte in alla rapporter som krävs om driften av EU ETS, och kommissionen offentliggjorde inte den årliga genomföranderapport som krävs enligt EU ETS-direktivet.

- d) Effekterna av värdefulla forum för samråd och samordning mellan kommissionen och medlemsstaterna var begränsade på grund av lågt deltagande från medlemsstaternas sida.
 - e) Kommissionens roll har varit begränsad när det gäller att säkerställa harmonisering av nyckelkontroller i medlemsstaternas genomförande av EU ETS.
 - f) Revisionsrätten kunde inte bedöma ändamålsenligheten i medlemsstaternas olika sanktionssystem eftersom det inte fanns någon sammanställd information på medlemsstatsnivå och EU-nivå. När det gällde de specifika reglerna för att överlämna internationella projektkrediter varierade tillvägagångssätten mellan medlemsstaterna. Dessa problem kan skapa olika förutsättningar för verksamhetsutövarna.
- 4. Kontrollramen i medlemsstaterna bör tillämpas bättre så att de identifierade bristerna beaktas inför genomförandet av fas III (se de detaljerade rekommendationerna 4 a–f till kommissionen och medlemsstaterna efter punkt 94).
 - 5. Under fas III bör vägledningen för och informationen om genomförandet av EU ETS förbättras (se de detaljerade rekommendationerna 5 a–c till kommissionen och medlemsstaterna efter punkt 96).
 - 6. Genomförandet av sanktioner inom EU ETS bör göras mer transparent. Aktuell och korrekt information bör finnas tillgänglig på medlemsstatsnivå och EU-nivå om genomförandet och resultatet av påföljdsförfaranden, och kommissionen bör bättre övervaka metoderna för att verkställa sanktioner runtom i EU och se till att nationella påföljder tillämpas konsekvent (se de detaljerade rekommendationerna 6 a–c till kommissionen och medlemsstaterna efter punkt 97).

VII

För att komma till rätta med de problem som beskrivits ovan när det gäller ramen för att skydda systemets integritet och genomförandet av det rekommenderar revisionsrätten följande:

1. Kvarstående problem med regleringen och tillsynen av utsläppsmarknaden bör kommissionen försöka lösa för att ytterligare förbättra marknadsintegriteten (se de detaljerade rekommendationerna 1 a–c till kommissionen efter punkt 91).
2. Utsläppsrätternas rättsliga status bör förtydligas ytterligare så att man bidrar till stabilitet och förtroende (se rekommendation 2 efter punkt 92).
3. Vissa aspekter av systemen för att behandla grundläggande EU ETS-information (EU:s unionsregister och tillhörande förfaranden) bör förbättras ytterligare. Framför allt bör kommissionen överväga hur en ändamålsenlig övervakning av gränsöverskridande transaktioner kan utvecklas och samordnas på EU-nivå för att minska riskerna för missbruk och bedrägerier och identifiera lämpliga åtgärder som förbättrar kontrollramen och bidrar till att medlemsstaterna tillämpar bästa praxis vid kontoöppning inom hela EU. Medlemsstaterna bör se till att dessa kontroller genomförs (se de detaljerade rekommendationerna 3 a–e till kommissionen och medlemsstaterna efter punkt 93).

Europeiska unionens utsläppshandelssystem (EU ETS)

01

EU ETS är en hörnsten i EU:s politik för att bekämpa klimatförändringarna (se **del I i bilagan** för mer bakgrundsinformation om den internationella ramen för utsläppshandel). Syftet med systemet är att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. Det är en av de viktigaste delarna i EU:s klimat- och energipaket²¹, som har tre mål för 2020 (kallade 20-20-20-mål):

- Minska EU:s utsläpp av växthusgaser med 20 % jämfört med 1990 års nivåer.
- Öka andelen förnybar energi till 20 % av EU:s energiförbrukning.
- Öka EU:s energieffektivitet med 20 %.

02

EU ETS är världens största system med utsläppstak och handel med utsläppsrätter (se **ruta 1**) för växthusgaser och det nämns ofta som referensmodell för en ny klimatpolitik och framväxande utsläppshandelssystem runtom i världen. Utsläppstaket begränsar utsläppen från mer än 11 000 energiintensiva anläggningar runtom i EU²². Från och med 2013 omfattar EU ETS cirka 50 % av växthusgasutsläppen i EU²³. Förutom att EU ETS begränsar de totala utsläppen med hjälp av ett tillräckligt högt koldioxidpris, ska systemet uppmuntra anläggningar att vidta de mest kostnadseffektiva utsläppsminskande åtgärderna och främja investeringar i koldioxidsnål teknik²⁴.

21 KOM(2008) 30 slutlig, 23.1.2008, *Mot 20–20 till 2020 – Europas möjligheter i samband med klimatförändringarna*.

22 Följande huvudsektorer omfattas: förbränningsanläggningar, cement, klinker, kalk, mineraloljaffinerier, tackjärn och stål. Bland de sektorer som inte omfattas finns bland annat marktransporter, jordbruk och tjänstesektorn.

23 COM(2012) 652 final, 14.11.2012, *Tillståndet för den europeiska koldioxidmarknaden 2012*.

24 Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för klimatpolitik, *The EU Emissions Trading System (EU ETS)* (om EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS)), faktablad tillgängligt på följande adress: http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

Ruta 1

EU:s system med utsläppstak och handel med utsläppsrätter (EU ETS)

Systemet med utsläppstak och handel med utsläppsrätter går ut på att man sätter en gräns för de totala utsläppen från industrisektorer med höga utsläpp. Denna gräns sänks över tid. Inom gränsen kan företag vid behov köpa och sälja utsläppsrätter. Varje utsläppsrätt ger rätt att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter. Mängden utsläppsrätter avgör vilken mängd utsläpp som är tillåten, dvs. det sätts ett tak för utsläppen. Utsläppsrätterna fördelas till anläggningar som kan handla fritt med dem på marknaden²⁵. Varje år måste anläggningarna överlåta utsläppsrätter motsvarande den mängd koldioxid som släppts ut. Priset avgörs av marknaden.

25 KOM(2010) 796 slutlig, 21.12.2010, *Mot ett bättre regelverk för marktillsyn för EU:s utsläppshandelssystem*.

Inledning

03

EU ETS inrättades genom direktiv 2003/87/EG²⁶. Enligt direktivet ska medlemsstaterna utveckla och införa nödvändiga system och vidta de åtgärder som krävs för att genomföra EU ETS på nationell nivå. Direktivet ger också kommissionen en rad specifika ansvarsområden, varav många syftar till att göra genomförandet av EU ETS enhetligt och samordnat. Eftersom EU ETS också skapade en marknad för handeln med utsläppsrätter måste medlemsstaterna och kommissionen garantera EU ETS integritet och stabilitet, så att det på ett ändamålsenligt sätt kan bidra till sina miljömål.

EU ETS i praktiken från 2005 till 2012 (faserna I och II)

04

Driften av EU ETS är organiserad i handelsperioder eller handelsfaser: under de första två faserna (2005–2012) fastställdes taket för utsläppsrätter på nationell nivå genom nationella fördelningsplaner som medlemsstaterna upprättade och kommissionen bedömde.

05

EU ETS första fas (2005–2007) var en treårig försöksperiod för att förbereda den andra fasen (2008–2012). Utsläppsrätter fördelades kostnadsfritt. Eftersom de flesta medlemsstaterna ännu inte hade fört in historiska data om anläggningars utsläpp i EU ETS byggde taken i fas I på studier och prognoser. Målet med den första fasen var att inrätta en fungerande marknad, sätta ett pris på koldioxid och bygga den nödvändiga infrastrukturen för övervakning, rapportering och verifiering av de faktiska utsläppen. De uppgifter som man fick från den första fasen fyllde därefter informationsluckorna och bidrog till att man kunde fastställa nationella tak för den andra fasen.

06

Den andra fasen (2008–2012)²⁷ sammanföll med den första åtagandefasen i Kyotoprotokollet, den period på fem år då EU:s medlemsstater skulle minska sina utsläpp i enlighet med målen i Kyotoprotokollet²⁸. Med utgångspunkt från de verifierade utsläpp som rapporterats från fas I minskades den tillåtna mängden utsläppsrätter i fas II med 6,5 % jämfört med 2005 års nivå (dvs. det första EU ETS-fullgörande-året), vilket innebar att reella utsläppsminskningar skulle uppnås (se **del II av bilagan** för mer information om utvecklingen när det gäller utbud och efterfrågan under fas II av EU ETS).

- 26 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 25.10.2003, s. 32).
- 27 I fas II anslöt sig Eftastaterna i EES (Europeiska frihandels-sammanslutningen – Europeiska ekonomiska området) Island, Liechtenstein och Norge till EU ETS.
- 28 EU åtog sig att minska växthusgasutsläppen med totalt 8 % under perioden 2008–2012 jämfört med 1990 års nivåer (vilket är mer än det mål som nämns när det gäller industriländerna generellt sett i **rutan i bilagan**). Detta mål var gemensamt för de 15 medlemsstaterna enligt ett rättsligt bindande avtal, rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta (EGT L 130, 15.5.2002, s. 1).

EU ETS från 2013 (fas III)

07

I fas III (2013–2020) ersattes systemet med nationella fördelningsplaner. Taket för utsläpp från anläggningar som omfattas av EU ETS fastställs nu på EU-nivå. Vad beträffar de utsläppsrätter som ännu tilldelas gratis gäller bestämmelser för harmoniserad tilldelning som grundas på ambitiösa EU-omfattande riktmärken för utsläppsresultat. Liksom i föregående faser måste anläggningar som inte tilldelas några eller ett otillräckligt antal gratis utsläppsrätter för att täcka sina utsläpp köpa utsläppsrätter på marknaden eller minska sina utsläpp.

08

I början av fas III auktionerades över 40 % av alla utsläppsrätter. Enligt kommissionen och ekonomisk teori är auktionering den mest transparenta tilldelningsmetoden, som innebär att principen att förorenaren betalar tillämpas i praktiken (**del III i bilagan** innehåller mer bakgrundsinformation om reformen av och framtidsperspektiven för EU ETS).

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

09

När vi fastställde revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod inriktade vi oss på de grundläggande problemen med systemets integritet och genomförande. Vid revisionen granskade vi inte den generella ändamålsenligheten i EU ETS. Målet med revisionen var att besvara frågan "förvaltas EU:s utsläppshandelssystem på ett tillfredsställande sätt av kommissionen och medlemsstaterna?". Det gjorde vi genom att vi försökte besvara följande delfrågor:

- a) **Finns det en lämplig ram som skyddar EU ETS integritet?** För att besvara den fråga granskade vi ändamålsenligheten i den marknadsreglering och de tillsynsregler som gäller för utsläppshandeln, utsläppsrätternas rättsliga status och definitionen av dem samt unionsregistersystemet för registrering och redovisning av EU ETS-data. Denna del av revisionen inriktades på en rad åtgärder på dessa områden som har tagits fram och föreslagits av kommissionen sedan 2011, inbegripet nyheter som införts fram till den 30 september 2014. I revisionen ingick inte en bedömning av nationella åtgärder för att hantera risken för momskaruseller²⁹.
- b) **Genomförs EU ETS korrekt?** För att besvara den fråga granskade vi medlemsstaternas och kommissionens genomförande av EU ETS under fas II. Denna del av revisionen gällde endast genomförandet av EU ETS vid stationära anläggningar³⁰.

10

Revisionen utfördes både vid kommissionen och i medlemsstaterna. Vid kommissionen granskade vi hur kommissionen vägledde medlemsstaterna i genomförandet av EU ETS och huruvida den fullgjorde sina egna skyldigheter enligt den gällande rättsliga ramen. Bevis inhämtades från sju medlemsstater som valdes ut utifrån utsläppens mängd och typ. Vi besökte de behöriga myndigheterna i fem medlemsstater (Tyskland, Frankrike, Italien, Polen och Storbritannien). Skriftliga bevis inhämtades från två andra länder (Grekland och Spanien). Revisionen i medlemsstaterna koncentrerades på tilldelningen (nationella fördelningsplaner) och överlämnandet av utsläppsrätter, på system för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp och på sanktioner i händelse av bristande regelefterlevnad. Den omfattade inte auktionering, eftersom auktionering fortfarande genomfördes i mycket liten skala och i ett begränsat antal medlemsstater mot slutet av fas II.

11

Bevis inhämtades också genom substansgranskning av dokumentation som fanns tillgänglig hos de nationella behöriga myndigheterna om 150 anläggningar som hade valts ut i dessa sju medlemsstater och genom en analys av data om anläggningar och fullgörande som vi inhämtat från EU:s offentliga transaktionsförteckning (se **ruta 2**). Vi besökte inte de utvalda anläggningarna på plats eftersom vi inte hade tillträdesrätt.

29 Se **ruta 3** för närmare uppgifter om momsproblem.

30 Flyg inkluderades i EU ETS först från 2012.

Ramen för att skydda integriteten i EU ETS

12

För att säkerställa tillräcklig likviditet på den marknad för utsläppsrätter som skapats genom EU ETS och införa en väl fungerande mekanism som bidrar till att politikens miljömål uppnås, måste marknaden vara tillförlitlig och attraktiv³¹ för icke-fullgörandeköpare³² och för verksamhetsutövare (fullgörandeköpare) som enligt EU ETS-direktivet är skyldiga att delta i systemet. Därför är det viktigt att undersöka om EU ETS integritet är tillräckligt skyddad så att man upprätthåller stabiliteten och säkerställer investerarnas förtroende för marknaden. Ett sådant skydd kräver lämplig reglering och tillsyn av marknaden och samarbete mellan regleringsmyndigheter. Utsläppsrätternas rättsliga status och definitionen av dem bör dessutom vara tillräckligt tydliga för att bidra till stabilitet och skapa förtroende på marknaden för utsläppsrätter.

13

Unionsregistret (se **ruta 2**) är en nyckelfaktor när det gäller att skydda EU ETS integritet, eftersom det registrerar och spårar alla "fysiska transaktioner" med utsläppsrätter och gör det möjligt att lämna väsentlig information till marknaden. Förutom att instrumentet har ett miljövärde är EU ETS ekonomiska insatser betydande. Värdet på alla utsläppsrätter och andra fullgörandeheter i unionsregistret uppskattas till mer än tio miljarder euro, beroende på priset på enheterna och tidpunkten för beräkningen. EU ETS integritet bör också vara tillräckligt skyddad mot den typ av händelser som inträffade mellan 2008 och 2011 (dvs. rapporterade stölder av utsläppsrätter, momsbedrägerier och it-hot som nätfiske). Därför är det också nödvändigt att det finns ändamålsenliga förfaranden för att kontrollera kontoöppningar och transaktioner som görs i unionsregistret.

Kommissionen förbättrade kontinuerligt regleringen och tillsynen av utsläppsmarknaden men ytterligare framsteg behövs

14

Kommissionen insåg³³ att det var nödvändigt att öka marknadsregleringen och tillsynen och förbättra registrets säkerhet för att förhindra en upprepning av de säkerhetsincidenter (se även punkterna 12 och 13 och **ruta 2**) som inträffade i fas II. Den tog därför fram ett omfattande åtgärds paket för att komma till rätta med dessa risker (se punkterna 15 och 16).

31 Se till exempel KOM(2010) 796 slutlig.

32 Icke-fullgörandeköpare (eller icke-fullgörandehandlare) är enheter som deltar frivilligt på utsläppsmarknaden (t.ex. handlare, investerare, enskilda individer och finansiella intermediärer) till skillnad från fullgörandeköpare (verksamhetsutövare som är skyldiga att delta enligt lag).

33 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm, *Ensuring the integrity of the European carbon market* (att säkerställa den europeiska koldioxidmarknadens integritet), vanliga frågor, april 2014, där det sägs att reglerna (dvs. reglerna på de finansiella marknaderna) också syftar till att skapa säkra och effektiva förutsättningar för handel för att stärka förtroendet för koldioxidmarknaden i kölvattnet av en rad beklagliga bedrägerier som marknaden drabbades av några år tidigare. Se också KOM(2010) 796 slutlig, särskilt inledningen i kapitel 1.

Systemet med nationella register och unionsregistret

Under fas I och merparten av fas II förde medlemsstaterna nationella register med konton där utsläppsrätter och internationella reduktionsenheter kunde innehas och överföras. För att förenkla systemet och göra det möjligt i framtiden att koppla EU ETS till andra internationella utsläppshandelssystem beslutade medlagstiftarna 2009 att centralisera de nationella registren till ett unionsregister som upprätthålls och administreras av Europeiska kommissionen. År 2008–2011 inträffade ett antal säkerhetsincidenter som främst handlade om momsbedrägerier och it-attacker. Överföringen av konton och data ägde rum i juni 2012. Trots denna centralisering av registersystemet är medlemsstaterna alltjämt ensamma ansvariga för att öppna, förvalta och uppdatera konton i sina nationella avsnitt av unionsregistret. Kommissionens centrala förvaltare är inte inblandad i dessa aktiviteter. I systemet med EU:s transaktionsförteckning kontrolleras, registreras och godkänns alla transaktioner som inlets i unionsregistret för att man ska förvissa sig om att alla överföringar av utsläppsrätter följer EU ETS-reglerna³⁴. I en offentlig version av EU:s transaktionsförteckning görs relevanta EU ETS-data tillgängliga för allmänheten. Driften av registret (och det tidigare systemet med nationella register) regleras av kommissionens förordningar³⁵.

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

35 Särskilt kommissionens förordningar (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG (EUT L 386, 29.12.2004, s. 1) och (EU) nr 920/2010 av den 7 oktober 2010 om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG (EUT L 270, 14.10.2010, s. 1), kommissionens förordning (EU) nr 1193/2011 om upprättande av ett unionsregister för den handelsperiod i EU:s utsläppshandelssystem som inleds den 1 januari 2013 och om ändring av kommissionens förordningar (EG) nr 2216/2004 och (EU) nr 920/2010 och kommissionens förordning (EU) nr 389/2013 om upprättande av ett unionsregister för fas III.

15

Behovet av att förbättra regleringen av koldioxidmarknaden sammanföll med processen för att se över ramen för reglering av finansmarknaderna (MiFID/MAD)³⁶. Detta var ett tillfälle för kommissionen att se regleringen av koldioxidmarknaden mot bakgrund av den generella regleringen av finansmarknaderna. Enligt den konsekvensbedömning³⁷ som åtföljde det förslag till översyn av MiFID-direktivet som presenterades i oktober 2011 övervägde kommissionen två huvudförslag, nämligen att antingen skapa ett skräddarsytt system för koldioxidmarknaden eller att klassificera utsläppsrätter som finansiella instrument och låta dem omfattas av bestämmelserna i MiFID/MAD. Frågan om vilken regleringsmetod som vore bäst för utsläppsmarknaden ingår inte i denna revision. Utsläppsderivat³⁸, som enligt kommissionens uppskattningar står för över 90 % av koldioxidmarknaden, är finansiella instrument och reglerades därför redan i MiFID och MAD under faserna I och II av EU ETS (2005–2012). Handel på andrahandsspotmarknader för utsläppsrätter var inte det. Kommissionen föreslog 2011 att MiFID-direktivet skulle utvidgas och anpassas så att det också omfattade handel på andrahandsspotmarknader för utsläppsrätter genom att man uttryckligen klassificerade utsläppsrätter som finansiella instrument. Detta förslag antogs 2014³⁹ och innebär också att utsläppsrätter inbegrips i tillämpningsområdet för MAD/MAR. De nya reglerna gäller från januari 2017⁴⁰.

16

Andra viktiga åtgärder som kommissionen vidtog för att öka integriteten och säkerheten i EU ETS var bland annat följande:

- Möjligheten för medlemsstaterna att tillämpa ett förfarande för omvänd betalningsskyldighet för mervärdesskatt för att komma till rätta med momsbedrägerier (se **ruta 3**).
- Genomförandet av ytterligare säkerhetsåtgärder avseende unionsregistret för att bekämpa potentiella it-brott och återanvändning av internationella reduktionsenheter.
- Integreringen av bestämmelser för bekämpning av penningtvätt i registerbestämmelserna, inspirerat av penningtvättsdirektivet⁴¹.
- Införandet av regler för uppförande och deltagande på primärmarknaden i auktioneringsförordningen⁴².

17

Dessa åtgärder innebär en klar förbättring av regleringen av koldioxidmarknaden, och de senaste åren har antalet rapporterade incidenter också minskat markant. Men trots dessa insatser identifierade revisionsrätten en del brister i åtgärderna och kvarstående problem som måste rättas till för att ramen ska bli tillräckligt tillförlitlig. Dessa behandlas i avsnitten nedan.

- 36 MiFID och MAD är två hörnpelare i regleringen av finansmarknaderna. MiFID (direktivet om marknader för finansiella instrument) gäller tillhandahållandet av investeringstjänster i finansiella instrument, MAD (marknadsmissbruksdirektivet) gäller marknadsmissbruk.
- 37 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Markets in financial instruments (Recast) and the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on markets in financial instruments* (konsekvensbedömning som åtföljer dokumentet förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om marknader för finansiella dokument (omarbetsning) och förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om marknader för finansiella instrument) 20.10.2011, (SEK(2011) 1226 slutlig).
- 38 Ett derivat är ett finansiellt kontrakt kopplat till det framtida värdet på eller statusen hos den underliggande tillgång etc. som det avser (t.ex. ränte- eller valutautvecklingen eller en gäldenärs eventuella konkurs). (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en)
- 39 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU (EUT L 173, 12.6.2014, s. 349).
- 40 Från juli 2016 när det gäller marknadsmissbruksförordningen.
- 41 Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 25.11.2005, s. 15). År 2013 antog kommissionen förslag till uppdateringar av direktivet, och Europaparlamentet och rådet nådde en politisk överenskommelse i slutet av 2014.
- 42 Kommissionens förordning (EU) nr 1031/2010 av den 12 november 2010 om tidsschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (EUT L 302, 18.11.2010, s. 1).

ETS-marknaden är fortfarande utsatt för risker när det gäller momsbedrägerier

I sin allmänna verksamhetsrapport för 2009 uppskattade Europol att cirka fem miljarder euro gick förlorade mellan juni 2008 och december 2009 på grund av bedrägerier med koldioxidkrediter (genom momskaruseller). ETS-marknaden var särskilt sårbar för denna typ av gränsöverskridande brottslig handelsverksamhet. Som svar på dessa händelser antogs ett direktiv (2010/23/EU)⁴³ som skulle ge medlemsstaterna möjlighet att tillämpa ett förfarande för omvänd betalningsskyldighet för mervärdesskatt och därmed lägga skyldigheten att betala mervärdesskatt på den person till vilken utsläppsrätter eller andra fullgörandeenheter överförs. Giltighetstiden för denna bestämmelse har förlängts till december 2018 (direktiv 2013/43/EU)⁴⁴.

Vid tidpunkten för granskningen hade nästan en tredjedel av medlemsstaterna inte infört förfarandet för omvänd betalningsskyldighet när det gällde utsläppsrätter. Risken för att EU:s utsläppsrätter ska utsättas för momsbedrägerier är därför ännu inte helt avvärd i EU.

Av de fem medlemsstater som vi besökte var det endast Italien som ännu inte tillämpade förfarandet för omvänd betalningsskyldighet för mervärdesskatt vid tidpunkten för revisionen. Den enda handelsplattformen för utsläppsrätter i Italien avbröt sin verksamhet på marknaden för utsläppsrätter i december 2010 på grund av att anomalier i handelsfluktuationerna hade observerats. Börsens verksamhet upphörde för gott i mars 2014. Bilateral handel med utsläppsrätter som omfattar italienska konton i EU ETS-registret är naturligtvis fortfarande möjlig. Den behöriga myndigheten och den nationella registeradministratören ansåg, vid tidpunkten för revisionen, att det fanns en väsentlig risk för att momsbedrägerier förekom i Italien på grund av att förfarandet för omvänd betalningsskyldighet för mervärdesskatt inte tillämpades.

43 Rådets direktiv 2010/23/EU av den 16 mars 2010 om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt beträffande frivillig och tillfällig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa tjänster som är känsliga för bedrägeri (EUT L 72, 20.3.2010, s. 1).

44 Rådets direktiv 2013/43/EU av den 22 juli 2013 om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller en frivillig och tillfällig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa varor och tjänster som är känsliga för bedrägeri (EUT L 201, 26.7.2013, s. 4).

Trots att utsläppsrätter har klassificerats som finansiella instrument identifierade revisionsrätten vissa kvarstående problem som hänger samman med regleringen och tillsynen av utsläppsmarknaden

18

Revisionsrätten granskade hur kommissionen i förslaget till översyn av MiFID-direktivet 2011 behandlade utsläppshandelns särdrag. Ett av dessa särdrag är att det finns fullgörandehandlare på EU:s utsläppsmarknad (som handlar både på spotmarknaden för utsläppsrätter och med derivat). Denna marknad är nu i hög grad en finansiell marknad men den kännetecknas av fullgörandehandlarnas deltagande och måste därför beaktas noga när bestämmelser ses över. Enligt kommissionens förslag till översyn skulle fullgörandehandlare inom EU ETS undantas från kravet att erhålla en MiFID-auktorisering⁴⁵. Vi konstaterade att vissa aspekter av tillämpningen av MiFID på utsläppsmarknaden väcker frågor om regleringen och tillsynen av den och att dessa frågor inte har analyserats tillräckligt. De behandlas i punkterna nedan.

19

Fullgörandehandlare och vissa andra enheter som handlar med utsläppsrätter⁴⁶ är undantagna och behöver inte utverka en MiFID-auktorisering enligt den ändrade MiFID-ramen. Framför allt stora fullgörandehandlare som ofta har stora, specialiserade handlarbord kommer att vara undantagna om de handlar för egen räkning⁴⁷ när det gäller EU ETS. Små enheter som handlar med utsläppsrätter på spotmarknaden frivilligt för egen räkning kan också bedriva verksamhet utan MiFID-auktorisering⁴⁸. Revisionsrätten anser att det finns en risk när det gäller marknadens integritet om sådana enheter missbrukar det undantag som infördes genom MiFID och bedriver handel som deras undantag inte omfattar. Revisionsrätten identifierade också en risk för att MiFID-undantaget för enheter som bedriver fullgörandehandel kan missbrukas av parter som försöker förvärva anläggningar för att kunna köpa och sälja utsläppsrätter på spotmarknaden utan ett MiFID-tillstånd. Vi konstaterade att kommissionen inte tillräckligt hade analyserat fullgörandehandlarnas inverkan på utsläppsmarknaden och visat att de eventuella riskerna med att undanta grupper av marknadsaktörer inte var betydande.

45 För att utföra investerings-tjänster måste värdepappers-företaget utverka en auktorisation från den nationella tillsynsmyndig-heten.

46 Till exempel artikel 2.1 j i direktiv 2014/65/EU om personer som handlar för egen räkning med utsläpps-rätter eller derivat av dessa.

47 Och uppfyller de krav som anges i artikel 2.1 e i direktiv 2014/65/EU.

48 I en expertrapport från 2012 som utarbetades på uppdrag av kommissionen om de delar av MiFID-konsekvensbedöm-ningen som gällde utsläpps-marknaden tog man också upp de potentiella följderna av sannolika MiFID-undantag för mindre marknadsaktörer, som eventuellt också har varit inblandade i bedrägerier och påstådda stölder av utsläppsrätter, och som inte behöver MiFID-auktorisering, även om utsläppsrätter för koldioxid skulle klassificeras som finansiella instrument.

20

Rent bilaterala OTC-transaktioner, inbegripet handel med utsläppsrätter, som genomförs utanför MiFID-regulerade handelsplatser kommer även i fortsättningen att ligga utanför det ändrade MiFID-direktivets tillämpningsområde. Den "fysiska" leveransen av utsläppsrätter som handlats bilateralt mellan två parter kräver att båda parter har ett konto i EU ETS unionsregister. Men såsom nämns nedan i punkterna 37 och 38 omfattas inte dessa "fysiska" transaktioner i unionsregistret av tillsyn. Det innebär att det kan finnas aktörer som bedriver verksamhet på delar av marknaden med begränsad synlighet för tillsynsmyndigheter och behöriga myndigheter. Klassificeringen av utsläppsrätter som finansiella instrument enligt MiFID-direktivet kommer därför inte att täppa till denna lucka i lagstiftningen. Oreglerad bilateral handel på spotmarknaden utgör dock enligt kommissionen en liten del (cirka 1 %) av andrahandsmarknaden för utsläppsrätter jämfört med derivathandel.

21

Kommissionen föreslog⁴⁹ också att mindre marknadsaktörer, under förutsättning att vissa tröskelvärden uppfylldes, skulle undantas från skyldigheten att offentliggöra insiderinformation enligt de ändrade reglerna om marknadsmissbruk (MAD/MAR). Revisionsrätten fann inga bevis för att kommissionen tillräckligt analyserade sådana aktörers identitet och beteende och den information som de förfogade över eller deras potentiella ackumulerade effekt på utsläppsmarknaden. Denna frågas betydelse beror på hur "mindre" aktörer definieras, vilket man ännu inte hade fastställt vid tidpunkten för revisionen.

Vi hyser betänkligheter om huruvida vissa delar av tillsynsramen är lämpliga för utsläppsrättsmarknaden

22

På samma sätt som med alla marknadsmekanismer krävs lämplig marknadstillsyn för att skydda integriteten i EU ETS (se också punkt 12). I detta bör ingå att kommissionen samråder med nationella finansiella tillsynsmyndigheter om hur utsläppsmarknaden fungerar och överväger samarbete kring tillsynen av utsläppsmarknaden. Det är också viktigt att ett system med kontinuerligt och ändamålsenligt samarbete kring hur koldioxidmarknaden fungerar kan inrättas vid Europeiska kommissionen, i första hand mellan de avdelningar som ansvarar för EU ETS och regleringen av finansmarknaderna, det vill säga GD Klimatpolitik⁵⁰ och GD Inre marknaden och tjänster⁵¹.

49 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on insider dealing and market manipulation (market abuse) and the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on criminal sanctions for insider dealing and market manipulation* (konsekvensbedömning som åtföljer dokumentet förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om insiderhandel och otillbörlig marknadsövervakning (marknadsmissbruk) och förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om straffrättsliga sanktioner för insiderhandel och otillbörlig marknadsövervakning), 20.10.2011, SEK(2011) 1217 slutlig.

50 Kommissionens generaldirektorat med ansvar för klimatpolitiken.

51 Kommissionens generaldirektorat med ansvar för den inre marknaden och tjänster. Från och med 2015 heter GD Inre marknaden och tjänster GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen.

23

Trots den gränsöverskridande karaktären och farhågor som uttryckts om bedrägeri och annan brottslig verksamhet (se även punkterna 13 och 14 och **ruta 2**) konstaterade revisionsrätten att det inte har införts någon tillsyn av utsläppsmarknaden på EU-nivå. Nationella finansiella tillsynsmyndigheter kan begära att den nationella administratören eller de centrala förvaltarna tillhandahåller information från unionsregistret om transaktioner med utsläppsrätter enligt begränsade förfaranden som fastställs i registerförordningen. Revisionsrätten konstaterade dock att vid tidpunkten för revisionen användes sådana förfaranden sällan på medlemsstatsnivå. I unionsregistret registreras dessutom inte pris eller finansiell information om transaktioner. De nationella tillsynsmyndigheterna kan därför inte få en fullständig bild av misstänkta gränsöverskridande transaktioner och de har mindre information tillgänglig när det gäller transaktioner som kan vara misstänkta. Kommissionen har inga tillsynsbefogenheter på detta område (se även punkterna 37 och 38). Detta gör det ännu viktigare att de nationella tillsynsmyndigheterna samarbetar och ser till att handeln med utsläppsrätter omfattas av en adekvat tillsyn och att möjligheterna till missbruk minimeras.

24

Revisionsrätten anser att det inte finns några integrerade förfaranden med vilkas hjälp de nationella tillsynsmyndigheterna gemensamt kan organisera övervakning specifikt av utsläppsmarknaden på EU-nivå och att det fortfarande finns betänkligheter kring den ram för tillsyn av utsläppsmarknaden som kommer att finnas på plats när de ändrade MiFID och MAR träder i kraft⁵². Inom kommissionen är samarbetet mellan GD Klimatpolitik och GD Inre marknaden och tjänster organiserat på ett informellt och ad hoc-baserat sätt, vilket inte tillräckligt bidrar till ett samordnat tillvägagångssätt när det gäller övervakningen av utsläppsmarknaden. De befintliga formella förfarandena för samråd mellan kommissionens avdelningar och framläggande av lagstiftningsförslag är inte utformade för samordning av regleringen och övervakningen av utsläppsmarknaden.

Betänkligheter när det gäller definitionen av utsläppsrätter

25

För att utsläppsmarknaden ska fungera väl behöver den tillräckligt med likviditet (se även punkt 12). Härvidlag skulle utsläppsmarknaden kunna fungera bättre om det rådde större säkerhet kring den EU-omfattande definitionen av utsläppsrätter och om utsläppsrätter var mer kommersiellt intressanta för frivilliga deltagare, till exempel om stöd gavs till förmågan att skapa och skydda säkra och rättsligt bindande säkerhetsintressen⁵³.

52 I en expertrapport som utarbetats på uppdrag av kommissionen identifieras även potentiella kvarstående brister i ramen för tillsyn av utsläppsrätter också efter det att de ändrade bestämmelserna för finansmarknaderna har antagits. Många olika aktörer ska dela på tillsynsansvaret för koldioxidmarknaden. Detta väcker farhågor om de kvarstående bristerna, som eventuellt gör att förordningarna måste anpassas ytterligare, om marknadens funktion skulle störas.

53 Användning av utsläppsrätter som säkerhet är tredje parts lagstadgade rättigheter, såsom hypotek eller andra rättsliga anspråk.

26

I EU ETS-direktivet fastställdes inte utsläppsrätternas rättsliga status. Beskrivningen av en utsläppsrätt som ett fungibelt, dematerialiserat instrument som kan handlas på marknaden i förordningen om ett unionsregister⁵⁴ förklarar bara några av de sätt som utsläppsrätter kan användas på. Att beteckna utsläppsrätter som finansiella instrument klargör dessutom endast hur de ska behandlas enligt lagstiftningen om finansiella tjänster. Det förblir oklart vilka rättigheter innehavare av utsläppsrätter har. De granskade medlemsstaterna har olika syn på utsläppsrätternas rättsliga status och karaktär. I Frankrike och Storbritannien överensstämmer utsläppsrätternas kännetecken med de rättsliga kännetecknen för egendom eller så behandlas de som sådan. I de flesta medlemsstater som granskades finns det dock ingen rättslig definition av utsläppsrätter.

27

Bristen på rättslig säkerhet på EU- och medlemsstatsnivå och de olika förhållningssätt som har intagits innebär att de rättsliga problem som uppstår behandlas från fall till fall. Detta ökar i sin tur ytterligare risken för olika rättsliga definitioner och behandlingar, inte bara mellan medlemsstater (varav de flesta ännu inte har definierat utsläppsrätter i sina nationella rättssystem) utan också inom en och samma medlemsstats nationella lagstiftning. Problemet med att det inte finns en EU-omfattande rättslig definition av utsläppsrätter har redan tagits upp i flera expertrapporter⁵⁵ som utarbetats på uppdrag av kommissionen. Kommissionen har dock inte vidtagit några åtgärder för att komma till rätta med problemet. Vi anser att större klarhet kring den rättsliga definitionen av utsläppsrätter skulle kunna vara bra för marknadens sätt att fungera.

28

För närvarande är det inte heller rättsligt och praktiskt klart huruvida utsläppsrätter kan användas som säkerhet, såsom är fallet med traditionella finansiella instrument med ett kommersiellt värde. Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse om att utsläppsrätter som används som säkerhet ska registreras. Enligt EU:s registerförordning är den praktiska lösningen när det gäller att registrera intressen i utsläppsrätter att nominera "extra behöriga ombud"⁵⁶, vilkas tillstånd skulle krävas för att genomföra transaktioner med dessa utsläppsrätter. En uttrycklig bestämmelse på EU-nivå om att utsläppsrätter kan användas som säkerhet, och en registreringsmekanism för sådana intressen, kan eventuellt öka utsläppsrätternas kommersiella värde för marknadsaktörer.

54 Artikel 40.1 i kommissionens förordning (EU) nr 389/2013.

55 Revisionsrätten fick tag i två expertrapporter som utarbetats på uppdrag av Europeiska kommissionen: en om de delar av MiFID-konsekvensbedömningen som gällde utsläppsmarknaden (2012) och en om samspelet mellan EU ETS-registret och infrastruktur efter handel (2013), som båda identifierar risker liknande dem som revisionsrätten identifierar.

56 Artikel 21.3 i kommissionens förordning (EU) nr 1193/2011 och artikel 23.3 i kommissionens förordning (EU) nr 389/2013.

Det fanns vissa brister i systemen i unionsregistret för behandling av grundläggande EU ETS-information

29

Unionsregistret är ett elektroniskt system för att registrera utsläppsrätter och ägandet av dem och för att behandla grundläggande EU ETS-data om anläggningar och handlande enheter (se även punkt 13 och **ruta 2** ovan). Registerförordningen⁵⁷ innefattar regler för kontoöppning som genomförs av de nationella administratörerna. Förfarandena för kontoöppning för frivilliga deltagare (t.ex. i handels- eller investeringssyften) är särskilt viktiga, eftersom de anger på vilka villkor andra enheter än fullgörandehandlare kan öppna ett konto för att handla med utsläppsrätter. När handlare väl har tillgång till ett konto kan de dessutom inleda gränsöverskridande transaktioner.

30

Unionsregistret har en hög riskprofil och dess funktion bör därför inbegripa identifiering och målinriktad spårning av transaktioner samt kontroller och identifiering av kontoinnehavare och saldon. För att bidra till marknadens integritet bör alla medlemsstater tillämpa stränga förfaranden för kontoöppning på ett enhetligt sätt, och gränsöverskridande övervakning av potentiellt misstänkta transaktioner bör genomföras så att man avskräcker från och kan upptäcka bedrägerier eller brottslig verksamhet. Bestämmelser om penningtvätt och finansiering

av terrorism har tagits med i registerförordningen. De anger hur nationella administratörer ska samarbeta med relevanta behöriga myndigheter på dessa områden, särskilt med finansunderrättelseenheter och brottsbekämpande organ. Med tanke på de stora ekonomiska insatserna och säkerhetsriskerna kräver ett väl fungerande register tillförlitliga förvaltningsstrukturer, med lämplig åtskillnad mellan it- och andra verksamhetsfunktioner i kommissionens interna organisation och tillräckliga resurser.

31

Vid utvecklingen av unionsregistrets säkerhetsarkitektur beaktades även tidigare incidenter (se punkt 13). Revisionsrätten konstaterade att registersystemen och registerprocesserna förbättrades med tiden men att vissa brister kvarstår, såsom beskrivs i avsnitten nedan.

57 Kommissionens förordning (EU) nr 920/2010.

Förfarandena för att öppna konton var inte tillräckligt tillförlitliga

32

Efter en rad allvarliga händelser som rörde säkerheten i registersystemet mellan 2008 och 2011 (se punkt 13 och **ruta 2**) höjdes säkerheten i EU ETS ytterligare 2011. Reglerna för kontoöppning och godkännande av behöriga ombud (dvs. kontroller av kundkännedom⁵⁸) utvidgades betydligt. Registerförordningen fastställer regler för öppnande av persondepåkonto i unionsregistret och anger på vilka grunder de nationella administratörerna kan vägra att öppna ett konto för frivilliga deltagare, särskilt om den sökande utreds för delaktighet i bedrägeri som berör utsläppsrätter eller Kyotoenheter, penningtvätt, finansiering av terrorism eller andra allvarliga brott där kontot kan vara ett instrument. Medlemsstaterna ges dessutom möjlighet att fastställa mer detaljerade nationella regler för vägran att öppna konton i registret. Det finns också ett krav på att medlemsstaterna ska utbyta information om vägran att öppna konton.

33

Trots att en centralisering av registersystemet genomfördes i juni 2012 när de nationella registren fördes över till det nya unionsregistret som förvaltas av kommissionen, är kontoförvaltningen (och enskilda individers och juridiska personers tillträdesrätt till handelskonton) fortfarande uteslutande medlemsstaternas och deras nationella administratörers ansvar. I likhet med hur det såg ut före centraliseringen av de nationella registren har de nationella administratörerna inte tillgång till data från andra medlemsstaters avsnitt i registret.

34

Revisionsrätten identifierade många skillnader i fråga om processer, intern organisation och administrativ kapacitet när det gällde kontrollerna avseende kundkännedom och metoderna för riskprofilering mellan medlemsstaterna, där Frankrike och Storbritannien utgjorde exempel på medlemsstater som gick längre än minimikraven på området. Dessa medlemsstater hade omfattande förfaranden för riskbedömningar och ingående bakgrundskontroller.

35

Men trots att ramen för kontoöppning har förstärkts sedan 2011 konstaterade vi att följande brister fortfarande förekom i de flesta av de besökta medlemsstaterna:

- Ansökningar om kontoöppning vägrades inte⁵⁹, inte ens då detta hade varit motiverat med hänsyn till de kriterier som fastställs i registerförordningen för vägran att öppna ett konto (se punkt 32).
- Information om misstänkta ansökningar om kontoöppning utbyttes inte mellan nationella administratörer och kommissionen på ett ändamålsenligt sätt (t.ex. finns det på grund av avsaknaden av en rättslig grund ingen permanent lista över förvägrade kontoöppningar som omfattar hela EU, utbyte av denna information sker endast tillfälligt, och information om ansökningar som inte vägrades formellt men som ändå avbröts på grund av den nationella administratörens misstankar meddelades inte andra medlemsstater som förvägrade kontoöppningar).

58 Kundkännedom (eng. KYC) är en metod som finansinstitut eller andra enheter använder för att utföra kundkontroll (dvs. kontroll av kunder för att verifiera deras identitet och den faktiska betalningsmottagarens identitet för att förstå affärsförbindelsens form och se till att den övervakas kontinuerligt). Detta krävs för att man ska följa lagstiftningen om tillbörlig aktsamhet och finansiell tillsyn, till exempel bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering (http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 Under revisionen informeras revisionsrätten om endast tre sådana fall, nämligen i Tyskland (1) och Frankrike (2), varav två gällde fas III.

- Merparten av de besökta medlemsstaterna använde inte alternativet att ta fram nationella regler för kontoöppning.
- De interna förfarandena för kontoöppningar för att kontrollera att alla nödvändiga delar i ansökningarna från potentiella kontoinnehavare hade samlats in hade i många fall inte dokumenterats på vederbörligt sätt eller dubbelkontrollerats (t.ex. Tyskland, Italien och Polen).
- Formella förbindelser mellan behöriga myndigheter och nationella administratörer å ena sidan och nationella finansunderrättelseenheter eller brottsbekämpande organ å andra sidan höll fortfarande på att utvecklas och hade ännu inte inletts vid tidpunkten för revisionen (särskilt Italien och Polen).

36

Förfarandena för kontoöppning reglerar tillträdet till systemet genom en bedömning av marknadsaktörernas integritet. Länder som är mindre stränga i sina kontroller i samband med kontoöppning kan bli måltavla för enskilda individer med brottsliga avsikter. När det gäller dessa förfaranden ger inte registerförordningen kommissionen (i dess roll som central förvaltare) behörighet att genomdriva ett samordnat genomförande av medlemsstaternas system.

Tillsynen och övervakningen av transaktioner är inte tillräcklig på EU-nivå

37

Tidigare brottshändelser (se punkt 13 och **ruta 2**) i EU ETS har vållat medlemsstater och en del enskilda deltagare allvarlig ekonomisk skada och inneburit en betydande risk för att EU ETS och Europeiska kommissionens anseende skadas. Detta återspeglas också i den reservation som GD Klimatpolitik upprepade i sina årliga verksamhetsrapporter för 2012 och 2013 som utarbetades efter centraliseringen av registret 2012 (se även punkt 41). Även om kommissionen sköter unionsregistret på central nivå har den ingen rättslig grund för tillsyn och övervakning av transaktioner. Det förekommer ingen övervakning på EU-nivå av potentiellt misstänkta transaktioner i unionsregistret (se även punkt 23). Denna situation skulle kunna undergräva EU ETS integritet.

Iakttagelser

38

Medlemsstaternas registeradministratörer måste underrätta de nationella myndigheter som ansvarar för bekämpningen av penningtvätt (finansunderrättelseenheter) om misstankar om penningtvätt eller annan brottslig verksamhet. Revisionsrätten anser att om detta ska göras på ett ändamålsenligt sätt måste lämpliga förfaranden för övervakning av potentiellt misstänkta transaktioner utarbetas. Sedan centraliseringen av unionsregistret på kommissionsnivå 2012 har medlemsstaterna inte längre direkt tillgång till nationella registerdatabaser. Medlemsstaterna har svårt att analysera uppgifter om gränsöverskridande transaktioner. Vissa medlemsstater⁶⁰ samarbetar på ad hoc-basis och utvecklar gemensamma verktyg utanför registersystemet. Trots att kommissionen förvaltar den centraliserade databasen kan den inte fullt ut utnyttja de data som den har tillgång till på grund av uppgiftsskyddet och sekretessproblem. I denna situation, där medlemsstaterna och kommissionen står inför tekniska begränsningar och restriktioner på grund av uppgiftsskyddet, anser vi att man inte fullt ut kan hantera de risker för missbruk som redan har visat sig.

Interna samordningsproblem och resursbegränsningar hindrade förvaltningen och utvecklingen av unionsregistret

39

För att genomförandet av registret ska vara ändamålsenligt krävs, såsom angavs i punkt 30, en noggrann bedömning av mål och prioriteringar och en tillräcklig resurstilldelning. Dessutom bör lämpliga åtgärder ha vidtagits för en åtskillnad av it- och andra verksamhetsfunktioner inom kommissionens ansvariga avdelningar.

40

Revisionsrätten konstaterade att kommissionen under fas II av EU ETS var aktivt inblandad i många viktiga aktiviteter (se punkt 16) som syftade till att öka EU ETS löptid och trovärdighet.

41

Vi anser dock att den organisatoriska strukturen och de tillgängliga resurserna vid kommissionens avdelningar inte tillräckligt främjade förvaltningen och utvecklingen av registret. Revisionsrätten konstaterade att ansvaret för it och andra verksamhetsområden inte hade fastställts på ett tillfredsställande sätt och åtskilts vid de avdelningar vid GD Klimatpolitik som ansvarade för genomförandet av EU ETS. Beskrivningarna av funktionerna vid GD Klimatpolitikens registergrupp var allmänna och innehöll överlappningar. Kommissionens tjänst för internrevision har redan utfärdat revisionsrekommendationer på detta område⁶¹. Trots att en handlingsplan för dessa rekommendationer höll på att genomföras vid tidpunkten för revisionen behövs ytterligare framsteg för att öka ändamålsenligheten i förvaltningen och utvecklingen av registret. I detta sammanhang vill revisionsrätten också uppmärksamma de reservationer som GD Klimatpolitik gjorde i sina årliga verksamhetsrapporter för 2012 och 2013 avseende säkerhetshot mot unionsregistret⁶².

60 Enligt kommissionen omkring tio medlemsstater vid tidpunkten för revisionen.

61 Revisionsrättens iakttagelser stöds av en intern kommissionsrapport. För närmare information, se kapitel 2.3 om bedömningar av granskningsresultat och uppföljning av revisionsrekommendationer i GD Klimatpolitikens årliga verksamhetsrapport för 2013.

62 I sammanfattningen av sin årliga verksamhetsrapport för 2013 angav GD Klimatpolitik att det i den rapporten upprepade den anseende-relaterade reservationen avseende de kvarstående betydande säkerhetsrisker som hade identifierats i unionsregistret för utsläppshandelssystemet (EU ETS) och som hade gjorts i de årliga verksamhetsrapporterna för 2010, 2011 och 2012. Vidare uppgav man att man inte kunde få några rimliga garantier för att de dåvarande säkerhetsåtgärderna på ett framgångsrikt sätt skulle kunna förhindra en framtida attack. Man hävdade också att garantier för denna säkerhet var ett villkor för att reservationen skulle hävas.

Genomförandet av EU ETS

42

Genomförandet av EU ETS inleddes 2005, men den första faktiska åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet löpte från 2008 till 2012 (EU ETS fas II). I medlemsstaternas genomförande av EU ETS ingår tilldelning av utsläppsrätter till anläggningar, genomförande av de nationella fördelningsplanerna och tillämpliga regler som medlemsstaterna har fastställt, övervakning av utsläpp och genomförande av rapporterings- och verifieringsförfaranden, inbegripet ackreditering eller erkännande av kontrollörer i förekommande fall.

43

Den årliga verifieringsomgången av EU ETS i medlemsstaterna under fas II beskrivs i **ruta 4**. Inom denna ram är godkännandet av övervakningsplaner en nyckelkontroll eftersom det är av största betydelse att de data och parametrar som ingår i dessa planer är korrekta för att utsläppsrapporteringen ska bli tillförlitlig. EU ETS-direktivet och de riktlinjer för övervakning och rapportering som kommissionen har utfärdat för fas II⁶³ beskrev innehållet i utsläppsrätter, övervakningsplaner, utsläppsrapporter och i viss utsträckning verifieringsrapporter samt tidsfristerna för när de skulle lämnas in. De fastställde inte vilka kontroller av dem som de behöriga myndigheterna skulle göra. För fas III ändrades kontrollramen och ytterligare ansvarsområden i fråga om verifiering och ackreditering av kontrollörer infördes⁶⁴.

44

Direktivet definierade Europeiska kommissionens roll som omfattar bedömning av de nationella fördelningsplanerna, vägledning till medlemsstaterna, samordning av informationsutbyte mellan behöriga myndigheter och övervakning, i viss utsträckning, av medlemsstaternas genomförande.

45

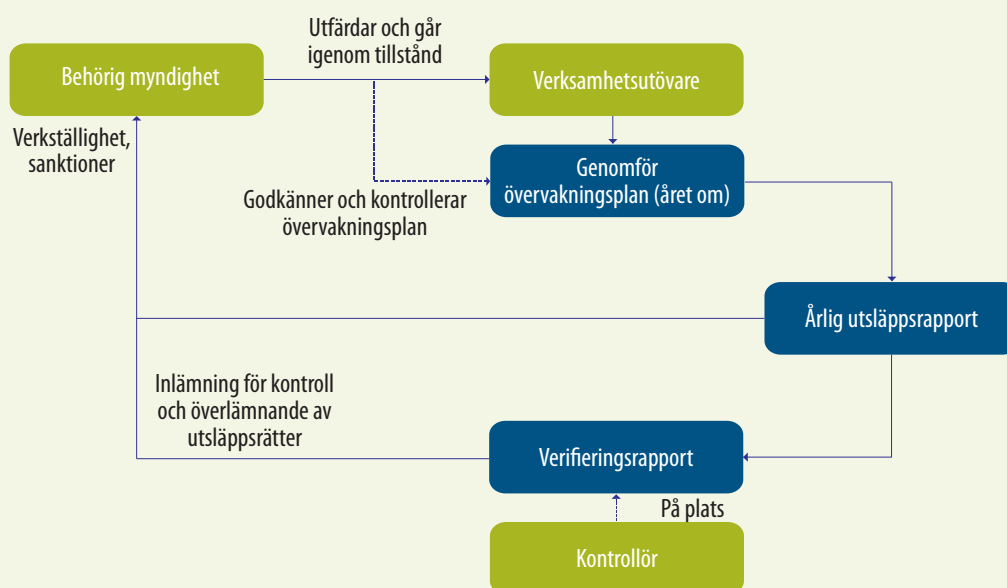
För att se till att överlämnandet av utsläppsrätter sker korrekt ska lämpliga sanktionssystem som är effektiva, proportionella och avskräckande finnas på plats. I direktivet fastställdes en påföljd på "100 euro" per ton koldioxidekvivalenter i de fall då en verksamhetsutövare inte överlämnade tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka utsläppen under året⁶⁵. Medlemsstaterna var också skyldiga att fastställa nationella bestämmelser om påföljder för andra typer av överträdelser av EU ETS-reglerna.

63 Den 18 juli 2007 antog kommissionen beslut 2007/589/EG om riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG, som gällde och uppdaterades under fas II (2008–2012) (EUT L 229, 31.8.2007, s. 1).

64 Kommissionens förordning (EU) nr 600/2012 av den 21 juni 2012 om verifiering av rapporter om utsläpp av växthusgaser och tonkilometer och ackreditering av kontrollörer i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 181, 12.7.2012, p. 1).

65 Artikel 16 i direktiv 2003/87/EG.

Allmän översikt över verifieringsomgången i EU ETS fas II



Behörig myndighet: Medlemsstaterna utser en eller flera (t.ex. regionala) behöriga myndigheter som ansvarar för genomförandet av EU ETS-direktivet.

Tillstånd och övervakningsplan: I överensstämmelse med EU ETS-direktivet och de riktlinjer för övervakning och rapportering som kommissionen har utfärdat antar den behöriga myndigheten utsläppsrätter för växthusgaser för verksamhetsutövarnas anläggningar med en övervakningsplan som beskriver de tekniska uppgifterna för anläggningen och hur utsläppen ska övervakas (t.ex. genom beräkningar och/eller mätningar) och rapporteras.

Årlig utsläppsrapport och verifieringsrapport: På grundval av den övervakning som genomförs under året utarbetar verksamhetsutövarna en årlig utsläppsrapport som verifieras av en oberoende kontrollör som de anlitar. Kontrollören kontrollerar den årliga utsläppsrapporten och upprättar en verifieringsrapport med ett verifieringsutlåtande. Dessa dokument skickas till den behöriga myndigheten senast den 31 mars det påföljande året. Kontrollören upprättar även en mer detaljerad intern verifieringsrapport som kan skickas till verksamhetsutövaren och/eller den behöriga myndigheten.

Överlämnande av utsläppsrätter: Utifrån uppgifterna i de verifierade årliga utsläppsrapporterna överlämnas det korrekta antalet utsläppsrätter från verksamhetsutövarens konto i registret senast den 30 april det påföljande året.

Källa: Revisionsrättens analys baserad på den rättsliga ramen och riktlinjerna för övervakning och rapportering.

Medlemsstaternas system för att registrera och rapportera utsläpp under fas II av EU ETS var inte tillräckligt utvecklade

- De behöriga myndigheternas inspektioner av anläggningarna.
- Rapportering om genomförandet av EU:s utsläppshandelssystem.

46

Medlemsstaternas system för att registrera och rapportera utsläpp bestod av följande:

- Förfaranden för att se till att anläggningarnas utsläpp övervakades korrekt.
- Förfaranden för att se till att anläggningarnas utsläppsrapporter verifierades korrekt.
- Förfaranden för att garantera kvaliteten på kontrollörernas arbete.

47

Eftersom EU ETS inrättades genom ett direktiv under miljörubriken i fördraget är detta politikområde framför allt medlemsstaternas behörighetsområde. Det innebär att de kan genomföra systemet på olika sätt, vilket visas i **ruta 5**.

Ruta 5

Många olika genomförandemodeller i medlemsstaterna

I Grekland genomförs EU ETS centralt. Den behöriga myndigheten för EU ETS är utsläppshandelskontoret vid generaldirektoratet för miljö inom ministeriet för miljö, energi och klimatförändringar. Myndigheten ansvarar för de flesta delarna av den årliga verifieringsomgången och utfärdar utsläppsrätter, godkänner övervakningsplaner, samlar in verifierade årliga utsläppsrapporter och meddelar handläggaren av det nationella registret verifierade utsläppsdata. Den ansvarar också för beslut om påföljder och sanktioner.

Italien har också ett centralt genomförande. En kommitté ansvarar för att genomföra EU ETS, med stöd från ett tekniskt sekretariat vid miljöministeriet i Rom. Under fas II ansvarade kommittén för att godkänna utsläppsrätter inom EU ETS och övervakningsplaner, för rapporteringscykeln och för att erkänna kontrollörer.

Spanien har ett till stora delar decentraliserat genomförande av EU ETS där de berörda myndigheterna i de självständiga regionerna godkänner utsläppsrätter och övervakningsplaner och också övervakar rapporteringscykeln. Den centrala behöriga myndigheten vid miljöministeriet ansvarar för den övergripande samordningen av genomförandet av EU ETS i Spanien och underlättar harmoniseringen genom att utfärda riktlinjer och inrätta en särskild samordningskommitté.

I Tyskland, Frankrike och Polen var i allmänhet regionala och/eller lokala myndigheter med och utfärdade utsläppsrätter och godkände och kontrollerade övervakningsplaner medan den nationella behöriga myndigheten i regel spelade en ledande roll i utsläppsrapporteringskedjan och samordningen av det övergripande genomförandet av EU ETS.

Brister och förseningar i förfarandena för att godkänna övervakningsplaner

48

Det är mycket viktigt att anläggningarnas övervakningsplaner godkänns för att man ska kunna fördela utsläppsrätter till anläggningarna och på så sätt göra det möjligt med en tillförlitlig utsläppsrapporering i framtiden.

49

Revisionsrätten konstaterade att förfarandena för att godkänna övervakningsplaner var bristfälliga i merparten av de granskade medlemsstaterna, vilket visas i **ruta 6**.

Ruta 6

Bristfälliga förfaranden för att godkänna övervakningsplaner

I Frankrike har man ingen harmoniserad metod på nationell nivå för att analysera, kontrollera och godkänna övervakningsplaner. Till och med i en och samma region kan metoderna variera beroende på kontrollören (miljöinspektör). I Polen konstaterade revisorerna att de kontroller som de lokala myndigheterna gör av övervakningsplanerna är begränsade till skrivbordsgranskningar av grundläggande delar av planerna. De gör inga mer ingående kontroller av anläggningarna för att kontrollera om de inlämnade uppgifterna är tillförlitliga och för att se till att övervakningsplanerna exakt speglar situationen på anläggningen.

I Tyskland konstaterade revisorerna att det under fas II av EU ETS förekom skillnader mellan delstaterna i tillämpningen av reglerna för att definiera en anläggning. I praktiken kunde ett visst anläggningsområde i en delstat få en enda utsläppsrätt för hela platsen, inbegripet alla dess enheter, medan anläggningsområdet i andra delstater kunde delas upp i flera anläggningar med separata utsläppsrätter. Storleken på en anläggning, som fastställs i utsläppsrätten, kan ha haft betydelse för om anläggningen klarade tröskeln för deltagande i EU ETS eller inte. Under den första halvan av fas II hade delstaterna dessutom olika metoder för att godkänna övervakningsplaner (eller "koncept" som de kallas i Tyskland). En del godkände hela övervakningsplanen från början av fas II medan andra endast godkände avvikelser från riktlinjerna för övervakningen. I ett domstolsbeslut⁶⁶ krävdes senare att godkännandeförfarandena skulle harmoniseras eftersom det var viktigt att berörda myndigheter godkände en heltäckande övervakningsplan för hela fas II och därmed minskade risken för felaktig utsläppsrapporering.

I Spanien, Italien och Grekland förekom förseningar på upp till två år i upprättandet och godkännandet av övervakningsplaner för fas II efter det att riktlinjerna för övervakning och rapportering under fas II hade antagits i juli 2007. Enligt de behöriga myndigheterna var tidsramarna alltför snäva för att man skulle hinna införliva de nya reglerna i nationella riktlinjer eller förordningar och inkorporera de nya övervakningsplanerna i utsläppsrätten innan rapporteringsperioden började. I vissa fall godkändes övervakningsplanerna formellt först 2010.

66 Tysklands federala förvaltningsdomstol 7 C 10.09, 18.2.2010.

Rapporteringen av kontrollörernas resultat var otydlig och den behöriga myndighetens uppföljning begränsad

50

EU ETS-direktivet ger medlemsstaterna det generella ansvaret för att se till att utsläppen övervakas på anläggningarna och verifieras i enlighet med reglerna i EU ETS-direktivet och kommissionens riktlinjer⁶⁷. De viktigaste stegen när det gäller övervakning, rapportering och verifiering i den årliga verifieringsomgången av EU ETS visas i **ruta 4** ovan och byggde under fas II på dessa riktlinjer och principer. Mot den bakgrunden är kontroller av verifierade årliga utsläppsrappporter från verksamhetsutövare en central del av kontrollramen vid den behöriga myndigheten. När revisionsrätten granskade dokumentationen om 150 anläggningar i sju utvalda medlemsstater konstaterade den att det fanns många skillnader när det gällde metoderna för hur man organiserade sådana kontroller och kontrollernas ändamålsenlighet.

51

Under fas II av EU ETS fanns det ingen standardmall där det angavs vad en verifieringsrapport måste innehålla. Utan en sådan mall eller mer specifik vägledning om hur en sådan rapport ska se ut och vad den ska innehålla utarbetades många olika format och metoder som inte alltid gav en tydlig överblick över verifieringsresultat och slutsatser.

52

Revisionsrätten konstaterade att de bevis som fanns vid den behöriga myndigheten för att verifieringen hade genomförts korrekt ibland var otillräckliga eller otydliga⁶⁸. Till exempel var vissa beskrivningar av en del verifieringsresultat begränsade och det saknades uppföljning av föregående års resultat eller av resultaten av korrigerande åtgärder. I merparten av de utvalda medlemsstaterna kunde revisorerna inte inhämta några bevis på åtgärder av de behöriga myndigheterna som hade föranletts av återkommande rapportering av resultat. Exempel på sådana återkommande resultat var att utsläppsberäkningarna inte var tillräckligt detaljerade, att mät- och vägutrustningen inte kalibrerades med de intervall som krävs eller att laboratorium med rätt ackreditering inte användes. Revisionsrätten hittade fall i de flesta medlemsstater där kontrollörernas resultat återkom år efter år utan tillräcklig information om skälen, bakgrunden eller uppföljningen. Men revisionsrätten hittade också många fall i de flesta medlemsstater där kontrollörerna inte rapporterade några resultat alls, trots de enskilda anläggningarnas komplexitet och storlek eller den relativt lilla erfarenheten av utsläppsövervakning och utsläppsrapporering inom EU ETS. I **ruta 7** beskrivs dessa resultat närmare.

67 Beslut 2007/589/EG.

68 Revisionsrätten konstaterade också att ingen av de utvalda medlemsstaterna använde sig av möjligheten – som anges i riktlinjerna – för behöriga myndigheter att utvärdera kontrollörernas arbete genom att begära in och granska deras interna verifieringsrapporter. Detta förklaras närmare i punkterna 0–0.

Exempel på inkonsekvent rapportering av verifieringsresultat

Tyskland använder ett högautomatiserat och standardiserat elektroniskt system för inlämning av verifierade årliga utsläppsrapporter. Det gav en tydlig överblick över verifieringsarbetets resultat och av kontrollörens faktiska uppfattning om utsläppsuppgifterna, men ingen närmare information om vilken metod kontrollörerna använde eller om det utförda arbetet. Dessutom fanns inga särskilda textfält i kontrollörernas avsnitt på blanketterna där kontrollörerna skulle lämna rekommendationer om förbättringar eller göra en särskild uppföljning av resultaten och kommentarer från det föregående året.

I Frankrike fick den behöriga myndigheten en förklaring som ger rimlig säkerhet om den årliga utsläppsrapporten från kontrollörerna. I förklaringarna skriver kontrollörerna ner sina kommentarer och problem med bristande överensstämmelse. Revisorerna konstaterade dock att en del kontrollörer aldrig rapporterade några problem i sina förklaringar trots att de interna verifieringsrapporterna innehöll resultat, och innehållet i förklaringen varierade mellan kontrollörerna.

Enligt Italiens lagstiftning ska kontrollörerna använda särskilda rapporteringsmallar. På så sätt blir rapporteringskedjan i allra högsta grad standardiserad. Men revisorerna noterade att kontrollörerna inte rapporterade några resultat i merparten av fallen, till skillnad från Storbritannien där kontrollörerna rapporterade resultat i merparten av fallen.

I ett fall i Italien rapporterade en kontrollör många resultat för de första tre åren. Dokumentationen visade inte hur och om alla problem löstes eller om den behöriga myndigheten hade ingripit. När det gällde rapporteringsåret 2010 anlät dock verksamhetsutövaren en ny kontrollör som inte rapporterade några resultat för det året.

I Polen använder den behöriga myndigheten en elektronisk databas för att dubbelkontrollera rapporterade utsläpp men den följer inte upp eventuella resultat som rapporterats i kontrollörernas verifieringsutlåtande.

Kvaliteten på kontrollörernas arbete kontrollerades inte tillräckligt

53

I EU ETS-direktivet och tillhörande riktlinjer för övervakning och rapportering under fas II infördes inga entydiga krav för ackreditering av oberoende kontrollörer eller kontroll av kvaliteten på kontrollörernas arbete. I direktivet specificerades de minimikompetenskrav som ställs på kontrollörer, och i riktlinjerna för övervakning och rapportering ingick definitioner av "kontrollör" och "ackreditering" och medlemsstaterna ombads att ta hänsyn till motsvarande riktlinjer från den europeiska samarbetsorganisationen för ackreditering⁶⁹. Riktlinjerna gav också behöriga myndigheter och ackrediteringsorgan möjlighet att utvärdera kontrollörernas interna verifieringsrapport⁷⁰. Medlemsstaterna hade stort handlingsutrymme på dessa områden, vilket inte främjade ett effektivt genomförande av riktlinjerna. Verksamhetsutövarna ställdes därför inte inför samma krav över hela EU, vilket minskade den säkerhet som uppnåddes genom verifieringsarbetet.

54

Alla medlemsstater som valdes ut för granskning hade någon form av ackreditering eller erkännande av kontrollörer för att skapa pooler av godkända kontrollörer som verksamhetsutövarna kunde anlita. I Italien var det den behöriga myndigheten som erkände kontrollörer. Den upprättade en förteckning över 23 erkända kontrollörer för EU ETS i Italien, men gjorde inga regelbundna kvalitetsbedömningar eller övervakade deras arbete. Denna modell upphörde under fas III. I andra granskade medlemsstater gjordes ackrediteringen eller erkännandet av ett befintligt ackrediteringsorgan eller ett erkännande organ.

55

Revisionsrätten konstaterade att de behöriga myndigheterna i de utvalda medlemsstaterna i stor utsträckning förlitade sig på kontrollörernas arbete för att uppnå säkerhet om de årliga utsläppsrapporterna. Men ingen av medlemsstaternas behöriga myndigheter gjorde särskilda kontroller av verifieringsrapporternas och tillhörande dokumenters kvalitet och innehåll eftersom de ansåg att det var ackrediteringsorganens ansvar. Inte heller använde någon av de utvalda medlemsstaterna den möjlighet som riktlinjerna erbjuder att begära in kontrollörernas interna verifieringsrapporter⁷¹ och använda dem för att utvärdera deras arbete.

56

I tre (Tyskland, Polen och Storbritannien) av de fem medlemsstater som besöktes, där kontrollörerna ackrediterades av ett oberoende organ, förekom dessutom ingen samordning eller regelbundna informationsutbyten mellan de behöriga myndigheterna och ackrediteringsorganen om fullständigheten i och kvaliteten på verifieringsrapporterna och den säkerhet som kunde uppnås från dem. Revisionsrätten noterar att endast de behöriga myndigheterna hade direkt och fullständig tillgång till de verifierade årliga utsläppsrapporter som lämnades in till dem. Revisionsrätten anser att de resultat som presenteras ovan delvis berodde på att det saknades bestämmelser om ackreditering och (kvalitets)kontroll i ramen för EU ETS och också att de behöriga myndigheterna inte var skyldiga att granska kontrollörernas arbete under fas II av EU ETS.

69 Den europeiska samarbetsorganisationen för ackreditering är en förening bestående av nationella ackrediteringsorgan i Europa som är officiellt erkända av regeringarna i respektive land och som ska bedöma och verifiera – i förhållande till internationella standarder – organisationer som utför utvärderingstjänster, t.ex. certifiering, verifiering, inspektioner, tester och kalibrering (även kallade bedömningar av överensstämmelse) (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Avsnitt 10.4.2 d i kommissionens beslut 2007/589/EG. Se även **ruta 4**.

71 I **ruta 4** finns mer bakgrundsinformation.

57

Dessutom förekom inget rotationssystem i någon av medlemsstaterna för att stärka kontrollörernas oberoende och opartiskhet. I Frankrike och Polen identifierade revisionsrätten fall där kontrollörerna inte bara var med och verifierade utsläppsrapporterna utan också var med och utarbetade övervakningsplanen för samma anläggning eller andra motsvarande aktiviteter (t.ex. inspektioner av anläggningar för den behöriga myndighetens räkning), vilket kan leda till intressekonflikter.

Mycket begränsade inspektioner av anläggningar på plats

58

I EU ETS-direktivet och i riktlinjerna för övervakning och rapportering anges inte vilka kontroller de behöriga myndigheterna ska utföra av anläggningarna. Framför allt finns det inget krav på att de behöriga myndigheterna ska göra inspektioner på plats för att bedöma hur övervakningsplanen genomförs eller om de verifierade utsläppsrapporterna är tillförlitliga.

59

Med undantag av Storbritannien konstaterade revisionsrätten i de besökta medlemsstaterna att de behöriga myndigheterna inte gjorde några besök på plats i samband med EU ETS. Andra typer av besök på anläggningar gjordes ofta av myndigheter, till exempel i samband med tillståndsförfarandet enligt IPPC-direktivet⁷² eller avfalls- och miljölagstiftningen, som ansågs ha högre prioritet (t.ex. Tyskland, Frankrike och Polen) men de behandlade inte specifikt problemen i EU ETS. I Tyskland och Spanien konstaterade revisionsrätten några fall där de regionala behöriga myndigheterna ibland följde med kontrollörerna på besöken på plats.

60

Det gick inte att få någon centraliserad statistik för EU ETS-inspektioner i någon av de utvalda medlemsstaterna, förutom i Storbritannien där antalet besök gradvis minskade⁷³ mot slutet av fas II.

Det fanns brister i medlemsstaternas rapportering om genomförandet av EU ETS

61

Medlemsstaterna är skyldiga att varje år lämna en rapport enligt artikel 21 i EU ETS-direktivet. De årliga rapporterna om viktiga aspekter av tillämpningen av direktivet ska överlämnas till kommissionen. Utöver denna obligatoriska årliga rapportering anser revisionsrätten att medlemsstaterna bör informera allmänheten om hur EU ETS tillämpas nationellt och om resultaten.

62

Revisionsrätten konstaterade att Italien inte utarbetade och överlämnade de rapporter som krävs enligt artikel 21 till kommissionen för åren 2010, 2011 och 2012 och att Frankrike utarbetade rapporten för 2012 först efter det att revisionsrätten hade begärt det.

72 Samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (fram till 2013), som bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EUT L 24, 29.1.2008, s. 8), ersatt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (EUT L 334, 17.12.2010, s. 17).

73 I Storbritannien minskade andelen inspektioner av anläggningar från cirka 5 % i början av fas II 2008 till cirka 1 % i slutet av fas II 2012.

63

När det gäller andra typer av rapportering för att informera allmänheten om den nationella tillämpningen av EU ETS utarbetade Tyskland och Spanien uttömmande årliga rapporter om EU ETS med trend- och sektoranalyser av utsläpp och uppgifter om regelefterlevnad. Men Grekland, Frankrike och Italien tillhandahöll inte mycket specifik allmän rapportering om den nationella tillämpningen och resultatet av EU ETS. Storbritannien utarbetade en årlig nationell rapport om EU ETS endast fram till 2010.

Det fanns luckor i kommissionens vägledning för och övervakning av medlemsstaternas genomförande under fas II av EU ETS

64

Under fas II ingick det i kommissionens ansvarsområden⁷⁴ att göra en bedömning av medlemsstaternas fördelningsregler som fastställs i de nationella fördelningsplanerna, ge vägledning till medlemsstaterna och övervaka genomförandet av politiken. Syftet med dessa uppgifter är främst att se till att EU ETS fungerar korrekt som ett system som omfattar hela Europa, att snedvridning av konkurrens undviks och att andra problem med bristande harmonisering inte har en negativ inverkan på EU ETS så att det inte fungerar ändamålsenligt som ett marknadsbaserat verktyg som ska minska utsläppen på det mest kostnadseffektiva sättet. Intressenternas förtroende för att EU ETS fungerar ordentligt skulle stärkas om detaljerad och relevant information om hur systemet genomförs och fungerar på ett övergripande plan regelbundet presenterades, särskilt när det genomförs decentraliserat.

Bristande insyn i kommissionens bedömning av nationella fördelningsplaner under fas II

65

När det gäller faserna I och II av EU ETS utarbetade medlemsstaterna nationella fördelningsplaner där de angav den totala volym utsläppsrätter som de planerade att fördela till verksamhetsutövarna. Kommissionen tog fram särskilda riktlinjer för detta⁷⁵. I riktlinjerna fanns beskrivningar av de kriterier som framför allt styr utsläppstrender, till exempel BNP-tillväxt och koldioxidintensitet och olika metoder för att bedöma medlemsstaternas minskningspotential. Utifrån minskningspotentialen och utsläppen under ett lämpligt basår beräknar man ett vägledande tak.

66

Efter att ha godkänt den första omgången av tio nationella fördelningsplaner under fas II utfärdade kommissionen ett meddelande⁷⁶ 2006 där den förklarade att den använde den metod som beskrivs i *European Energy and Transport: Trends to 2030 – update 2005*⁷⁷ som grund för uppgifterna om koldioxidintensitet och ekonomisk tillväxt för beräkningen av utsläppstak. Resultaten i rapporten fick man fram med hjälp av Primes-modellen⁷⁸, som utarbetats av Atens universitet. Men bedömningsmetoden meddelades inte medlemsstaterna i förväg (dvs. i riktlinjerna för de nationella fördelningsplanerna).

74 Artiklarna 9, 14, 19, 20, 21 och 30 i EU ETS-direktivet.

75 KOM(2005) 703 slutlig, 22.12.2005.

76 KOM(2006) 725 slutlig, 29.11.2006.

77 Som togs fram av GD Transport och energi vid kommissionen utifrån Primes-modellen.

78 *European Energy and Transport Trends to 2030 – update 2005* (trender för europeisk energi och transport fram till 2030 – uppdatering 2005), utarbetades av Institute of Communication and Computer Systems of National Technical University of Athens (institutet för kommunikations- och datorsystem vid Atens nationella tekniska universitet, ICCS-NTUA), Grekland för kommissionen. Primes-modellen är en universalmodell; den utformas för prognoser, scenariekonstruktioner och analys av den politiska effekten. Modellen beaktar efterfrågan på energi och leveranstekniker och tekniker för att bekämpa föroreningar. Systemet speglar överväganden om marknadsökonomi, näringslivsstruktur, energi-/miljöpolitik och energi-/miljölagstiftning som utformas för att de ska påverka energisystemfaktorernas marknadsbeteende (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf).

67

Revisionsrätten konstaterade att kommissionen inte hade varit öppen med sitt beslut att använda Primes-modellen som grund för att beräkna taken under fas II och 2005 som basår för beräkningarna eftersom medlemsstaterna hade planerat att ta fram sina nationella fördelningsplaner utifrån de tillgängliga riktlinjerna för de nationella fördelningsplanerna där det inte stod något om Primes-modellen. Det gjorde medlemsstaternas arbete mycket ineffektivt eftersom de blev tvungna att skriva om sina nationella fördelningsplaner och använda nya kriterier, vilket ledde till bristande insyn i utarbetandet och bedömningen av de nationella fördelningsplanerna under fas II.

68

För att kunna undersöka om de nationella fördelningsplanerna för fas II hade bedömts på ett konsekvent, rättvist och lika detaljerat sätt bad revisionsrätten dessutom kommissionen att överlämna sina interna dokument och arbetspapper om bedömningen av de nationella fördelningsplanerna för fas II.

69

Eftersom arkiveringstiden för dokumenten hade löpt ut kunde kommissionens avdelningar endast överlämna mallen för de checklistor som använts och ifyllda checklistor för två medlemsstater. De kunde inte överlämna ifyllda checklistor för de övriga medlemsstaterna. Eftersom det saknades dokumentation kunde revisionsrätten inte dra några slutsatser om kommissionens arbete när den skulle bedöma om de nationella fördelningsplanerna var lika detaljerade och fullständiga för alla utvalda medlemsstater.

Kommissionen offentliggjorde inte de årliga genomföranderapporterna såsom krävs enligt EU ETS-direktivet

70

Enligt artikel 21 i EU ETS-direktivet ska medlemsstaterna lämna in en årlig rapport till kommissionen om tillämpningen av direktivet (se även punkterna 61 och 62). På grundval av de rapporter som medlemsstaterna lämnar in varje år ska kommissionen offentliggöra en konsoliderad årlig rapport om genomförandet av EU ETS-direktivet inom tre månader från det att den har fått rapporterna från medlemsstaterna. Om kommissionen ska kunna offentliggöra en sådan rapport måste den se till att medlemsstaternas rapporter kommer in i tid eftersom de används som input till den konsoliderade rapporten, och den måste ta fram metoder för att konsolidera och utnyttja informationen i dessa rapporter.

71

Revisionsrätten noterade att kommissionen inte offentliggjorde den årliga genomföranderapporten under fas II av EU ETS. Det betyder att kommissionen inte har gett någon heltäckande information om genomförandet av EU ETS under fas II i alla medlemsstater.

72

Vidare konstaterade revisionsrätten att kommissionens avdelningar inte i tillräcklig utsträckning såg till att medlemsstaterna lämnade in de årliga genomföranderapporterna i tid och inte heller att de var fullständiga och de registrerade inte den mottagna informationen på ett konsoliderat sätt. Kommissionen utnyttjade inte denna källa till information om genomförandet av EU ETS på ett systematiskt sätt.

Kommissionens övervakning av medlemsstaternas genomförande av EU ETS var begränsad

73

Det krävs ett mer harmoniserat system för handel med utsläppsrätter mellan medlemsstaterna i syfte att bättre utnyttja utsläppshandelns fördelar och undvika snedvridning på den inre marknaden⁷⁹. EU ETS finansieras och genomförs till stor del av medlemsstaterna som agerar i enlighet med direktivet, och revisionsrätten är medveten om att kommissionen har begränsade verktyg för att införa harmonisering. Men när det gäller fas II av EU ETS innehöll direktivet ett antal ansvarsområden för kommissionen i fråga om särskild vägledning, övervakning och genomförande. För att kunna ta reda på vilka områden som behöver harmoniseras bättre bör kommissionen övervaka medlemsstaternas genomförande på ett lämpligt sätt.

74

Revisionsrätten konstaterade att på områden där kommissionen aktivt försökte harmonisera, till exempel genom att anta riktlinjer⁸⁰, har resultat uppnåtts i viss utsträckning. Men när kommissionen inte antog detaljerade riktlinjer harmoniserades inte centrala aspekter av genomförandet, till exempel kontoöppning (se punkterna 32–36), transaktionsanalys (se punkterna 37–38), verifiering och ackreditering (se punkterna 50–57) och kontrollramar och sanktionssystem (se punkterna 80–85).

75

En konsekvens av att medlemsstaternas genomförandemetoder varierar så mycket är att verksamhetsutövare och andra marknadsdeltagare i olika medlemsstater kan ställas inför olika krav och regler (till exempel när det gäller utsläppsrätternas rättsliga status, tillämpningen av sanktioner och övervaknings- och verifieringssystem) förutom dem som särskilt definieras i EU-lagstiftningen eller riktlinjerna.

79 Skäl 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (EUT L 140, 5.6.2009, s. 63).

80 T.ex. riktlinjerna för övervakning och rapportering för faserna I och II.

76

Ett sätt att få inblick i hur omfattande harmoniseringen mellan medlemsstaterna är och se till att harmoniserade metoder genomförs är inspektioner på plats. Revisionsrätten är medveten om att kommissionen inte har något tydligt mandat att göra inspektioner i medlemsstaterna, men konstaterade att det inte heller finns några bevis för att kommissionen övervakade och bedömde riskerna på vederbörligt sätt (till exempel risken för snedvriden konkurrens) eller den eventuella inverkan som avvikande genomförandemetoder får på funktionen hos och integriteten i EU ETS. Problemen med bristande harmonisering kan visserligen anses vara en konsekvens av att EU ETS genomförs enligt ett direktiv, men revisionsrätten anser att kommissionens övervakning av harmoniseringen av genomförandet i medlemsstaterna var begränsad under fas II av EU ETS.

Det informationsutbyte som skedde på kommissionens initiativ mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter om genomförandet av EU ETS motverkades av det låga deltagandet

77

Enligt EU ETS-direktivet ska kommissionen organisera informationsutbyte mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter om utvecklingen när det gäller fördelningsfrågor, användningen av utsläppsminskningens enheter⁸¹ och certifierade utsläppsminskningar i gemenskapssystemet, hanteringen av register, övervakning, rapportering, verifiering och efterlevnad av detta direktiv.

78

År 2009 inrättades ett regelefterlevnadsforum (*Compliance Forum, CF*) som var en plattform där medlemsstaternas behöriga myndigheter kunde utbyta information om genomförandet av EU ETS. Målen med regelefterlevnadsforumet är att se till att processerna i EU ETS:s regelefterlevnadskedja fungerar ordentligt, bistå medlemsstaterna i genomförandet av EU ETS:s regelefterlevnadskrav och processer och främja ett nära och ändamålsenligt samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter. Regelefterlevnadsforumet var en av de mekanismer som kommissionen främst använde för att garantera ett ändamålsenligt utbyte av information om EU ETS, som är grundläggande för att man ska kunna utbyta bästa praxis och förbättra förvaltningen av EU ETS.

79

Under fas II av EU ETS drev regelefterlevnadsforumet fyra arbetsgrupper. Information som diskuterades och togs fram i forumet delades via ett webbaserat system som alla behöriga myndigheter hade tillgång till. På grundval av arbetsgruppernas protokoll och intervjuer med behöriga myndigheter konstaterade revisionsrätten att medlemsstaternas närvaro var låg trots regelefterlevnadsforumets viktiga roll (i genomsnitt färre än sex behöriga myndigheter per möte) och endast ett mycket begränsat antal behöriga myndigheter (oftast samma) deltog regelbundet i arbetsgruppernas möten. Det minskade möjligheterna till informationsutbyte mellan de behöriga myndigheterna, vilket är grundläggande för att målen med EU ETS ska uppnås.

81 ERU är utsläppsminskningens enheter som genereras från projekt med gemensamt genomförande för att minska utsläpp. CER är certifierade utsläppsminskningar som härstammar från projekt inom mekanismen för ren utveckling.

Vissa brister konstaterades i det nationella genomförandet av EU ETS sanktionssystem och i praxis för att överlämna internationella projektkrediter

80

I enlighet med EU ETS-direktivet föreskriver och tillämpar medlemsstaterna nationella regler om påföljder för överträdelser av EU ETS-lagstiftningen. Enligt EU ETS-direktivet finns också en särskild påföljd i EU för utsläpp som överskrider taket utan att det påverkar tillämpningen av ytterligare påföljder som medlemsstaterna får fastställa. Påföljden uppgår till 100 euro för varje ton koldioxidekvivalenter som verksamhetsutövaren inte har överlämnat utsläppsrätter för. Eftersom denna påföljd vida överskrider marknadspriset för utsläppsrätter fungerar den som en effektiv uppmuntran för anläggningar att följa taket och överlämna tillräckligt med utsläppsrätter. Revisionsrätten konstaterar att EU ETS har en mycket hög efterlevnadsgrad (99 % enligt allmänt tillgänglig information i EUTL) vad beträffar den EU-omfattande skyldigheten att överlämna det antal utsläppsrätter som krävs i förhållande till de verifierade utsläppen före utgången av tidsfristen för överlämnande i april varje år. Kommissionen kan inte verkställa påföljder eftersom det är medlemsstaternas sak.

Att de nationella bestämmelserna om påföljder varierar så mycket mellan medlemsstaterna gör att verksamhetsutövarna eventuellt inte har likvärdiga förutsättningar

81

Revisionsrätten konstaterade att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning hade fastställt olika typer av överträdelser som kunde identifieras och sedan straffas genom påföljder eller andra åtgärder (t.ex. att en utsläppsrätt återkallas eller tillfälligt dras in) utöver de 100 euro i påföljd som fastställs i direktivet. I **tabellen** finns en icke uttömmande förteckning över nationella överträdelser och motsvarande påföljder i en del av de granskade medlemsstaterna:

82

De typer av överträdelser som kan leda till en påföljd och motsvarande straffavgift eller sanktion varierar kraftigt mellan medlemsstaterna. Revisionsrätten anser att denna icke harmoniserade praxis potentiellt kan göra att deltagarna inte har likvärdiga förutsättningar.

Icke uttömmande förteckning över nationella överträdelser och motsvarande påföljder i en del av de granskade medlemsstaterna

Medlemsstat	Överträdelser (ej uttömmande)	Böter i euro (brittiska pund för Storbritannien) lägst–högst		Fängelsestraff (i månader) lägst–högst
Tyskland	Verksamheten bedrivs utan tillstånd Ändringar på anläggningen har inte meddelats Annat (5)	5–50 000		e.t.
Spanien	Verksamheten bedrivs utan tillstånd Skyldigheten att meddela alla ändringar av karaktären på, funktionen i eller storleken på anläggningen som skulle kunna ha stor effekt på utsläppen eller som skulle kräva att övervakningen ändrades har inte fullgjorts Verifierad utsläppsrapport har inte lämnats in Information i ansökan om utsläppsrätter har avsiktligt utelämnats eller ändrats Kontrollören nekas tillträde till anläggningen	50 001–2 000 000		e.t.
	Skyldigheten att meddela alla ändringar av verksamhetsutövarens identitet eller bostadsort har inte fullgjorts	10 001–50 000		e.t.
Frankrike	Verksamheten bedrivs utan tillstånd	0–150 000		0–4
	Överträdelser av övervaknings- och rapporteringsskyldigheterna Ändringar på anläggningen har inte meddelats	0–75 000		0–6
Italien (2010)	Verksamheten bedrivs utan tillstånd	25 000–250 000		e.t.
	Historiska data har inte redovisats	2 500–25 000		
	Ingen redovisning om stängning	1 000–100 000		
Storbritannien	Verksamheten bedrivs utan tillstånd Överträdelser av övervaknings- och rapporteringsskyldigheterna Ändringar på anläggningen har inte meddelats Olika andra brott däribland användning av falsk eller missvisande information	0	5 000 vid förenklat rättegångsförfarande och vid fällande dom vid åtal	0–24

Källa: Information från berörd medlemsstats artikel 21-rapport för fas II.

Det saknades konsoliderad information om hur medlemsstaterna verkställde påföljder

83

I merparten av de granskade medlemsstaterna, med undantag av Tyskland och Storbritannien, saknades aktuell information om verkställandet och utfallet av de EU-omfattande påföljderna och de kompletterande nationella påföljderna. Informationen om det antal påföljdsförfaranden som hade påbörjats under fas II och genomförts framgångsrikt (dvs. där betalningen bekräftats) var ofullständig. Revisionsrätten noterade att medlemsstaterna ofta blev begränsade i sin egen rättsliga och administrativa miljö när det gällde att verkställa EU ETS-påföljderna på ett framgångsrikt sätt. De behöriga myndigheterna hade antingen inte befogenhet att själva verkställa sanktioner (t.ex. Italien) eller måste vänta på utfallet av långdragna domstolsförfaranden och överklaganden (t.ex. i Tyskland). Det kan ha avskräckt de behöriga myndigheterna från att inleda nya påföljdsförfaranden. Det faktum att det inte förekommer någon uttömmande rapportering om genomförandet av påföljder bidrar dessutom inte till att öka systemets avskräckande effekt.

84

Revisionsrätten konstaterade vidare att kommissionen inte har en EU ETS-specifik överblick över nationella påföljder och inte samlar in statistik om tillämpningen av påföljder inom hela EU för övervakningen av genomförandet av EU ETS.

85

Generellt kunde revisionsrätten inte bedöma medlemsstaternas genomförande av påföljdsförfaranden på grund av att det saknades konsoliderad information på medlemsstatsnivå och EU-nivå.

Specifika problem beträffande överlämnandet av internationella projektkrediter

86

Procenttalen för användning eller överlämnande av internationella projektbaserade reduktionsenheter från det gemensamma genomförandet (JI – ERU) och mekanismen för ren utveckling (CDM – CER) (i *del I av bilagan* finns mer bakgrundsinformation) varierade mellan medlemsstaterna men fastställdes i sina nationella fördelningsplaner för fas II. Om enskilda verksamhetsutövare tilläts överskrida taket för att överlämna internationella reduktionsenheter för sina anläggningar av den nationella behöriga myndigheten kan detta potentiellt leda till att verksamhetsutövare inte får likvärdiga förutsättningar. I 6 %⁸² av de 150 fall som revisionsrätten granskade överskred verksamhetsutövare de nationella procenttalen för att överlämna internationella projektbaserade reduktionsenheter. I *ruta 8* finns närmare uppgifter om vissa av fallen:

82 Frankrike (fem fall), Grekland (tre fall) och Storbritannien (ett fall). Det var ekonomiskt intressant för verksamhetsutövare att överlämna Kyoto-protokollets projektbaserade reduktionsenheter i stället för Europeiska unionens utsläppsrätter (EUA), särskilt mot slutet av fas II när de var mycket billigare än EUA. Användningen av dessa projektbaserade reduktionsenheter i enlighet med EU ETS begränsades under fas III. Därför ökade verksamhetsutövarna användningen av dem exponentiellt mot slutet av fas II – se *figur i bilagan*.

Alltför många internationella reduktionsenheter överlämnades

Under fas II uttrycktes taket för att överlämna internationella projektbaserade reduktionsenheter som en procentandel av den totala fördelningen till en anläggning.

I Frankrike speglade EU:s transaktionsförteckning (EUTL) inte en ökad fördelning av utsläppsrätter efter produktionsökningar på fem av 20 granskade anläggningar för åren 2008–2010. Med den ökade fördelningen ökade även den absoluta volym av internationella reduktionsenheter som kunde överlämnas. Verksamhetsutövaren utnyttjade denna möjlighet och överlämnade fler internationella reduktionsenheter. Men eftersom medlemsstaten inte underrättade kommissionen om produktionsökningarna och de påföljande fördelningarna från de nationella deltagarnas reserv överskreds taket på 13,5 %, som var gränsen i Frankrike, enligt revisionsrättens beräkningar av överlämnade internationella reduktionsenheter utifrån EUTL-data.

I Storbritannien hittade revisionsrätten ett fall där taket för att överlämna internationella reduktionsenheter hade överskridits. När en verksamhetsutövare stängde en av sina anläggningar (som redan hade fått en fördelning) fick verksamhetsutövaren tillåtelse av myndigheterna att behålla alla fördelade utsläppsrätter för den stängda anläggningen och överföra utsläppsrätterna med motsvarande tak för reduktionsenheter (dvs. 8 %) till en annan av sina anläggningar. Revisionsrätten beräknade att anläggningen som fick de överförda utsläppsrätterna överlämnade mer än de tillåtna 8 % av sina fördelade utsläppsrätter i reduktionsenheter. Revisionsrätten konstaterade att verksamhetsutövaren endast delvis hade behållit kapaciteten på den stängda anläggningen och överfört den till den anläggning som fanns kvar. Eftersom verksamhetsutövaren fick tillåtelse att överlämna reduktionsenheter för den totala volymen av fördelade utsläppsrätter överskreds taket. Revisionsrätten konstaterade att denna praxis skulle kunna leda till att verksamhetsutövare inom en och samma sektor behandlades olika.

87

EU ETS är en hörnsten i EU:s politik för att bekämpa klimatförändringarna och nämns ofta som referensmodell för en ny klimatpolitik och framväxande utsläppshandelssystem runtom i världen. Detta innovativa system som infördes 2005 och som successivt har förbättrats är nu inne i sin tredje genomförandefas. På europeisk nivå är målet med EU ETS som marknadsbaserad mekanism inte bara att minska utsläppen i enlighet med utsläppstaket utan också att sätta ett pris på koldioxid. Ett högre pris ger ett större incitament att investera i koldioxidsnål teknik⁸³. För att EU ETS ska fungera som avsett måste systemets integritet garanteras och också att det genomförs korrekt. Tidigare incidenter, bland annat påstådd stöld av utsläppsrätter och bedrägeri i form av momskaruseller, visar också behovet av vaksamhet.

88

Revisionsrätten bedömde huruvida EU ETS förvaltades på ett tillfredsställande sätt och granskade därför om den ram som tagits fram för att skydda EU ETS integritet är tillräckligt tillförlitlig för att systemet ska fungera väl och om EU ETS genomfördes korrekt under fas II.

89

Generellt sett drog revisionsrätten slutsatsen att kommissionens och medlemsstaternas förvaltning av EU ETS inte var tillfredsställande i alla avseenden. Den hindrades av vissa problem med tillförlitligheten i ramen för att skydda dess integritet och av betydande brister i genomförandet av fas II av EU ETS.

90

Ramen för att skydda systemets integritet har blivit betydligt bättre (punkterna 14–17), särskilt tack vare att man har inkluderat merparten av spotmarknaden för utsläppsrätter i direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID-direktivet) och i marknadsmissbruksdirektivet/marknadsmissbruksförordningen. Men för att EU ETS ska utnyttjas maximalt som miljöpolitiskt verktyg behöver man fortfarande komma till rätta med ett antal problem och göra ramen tillräckligt tillförlitlig, förbättra regleringen och övervakningen och stärka investerarnas förtroende.

91

Revisionsrätten konstaterade att problem kvarstår när det gäller regleringen och tillsynen av utsläppsmarknaden med avseende på fullgörandehandlare (verksamhetsutövare som är skyldiga att delta), bilateral handel på spotmarknaden (OTC) och mindre marknadsaktörer (punkterna 18–21), trots att utsläppsrätterna klassificeras som finansiella instrument. Registret centraliserades 2012, men det finns ingen tillsyn på EU-nivå av utsläppsmarknaden, och förfarandena för samarbete som inbegriper nationella finansiella tillsynsmyndigheter och kommissionen är inte tillräckligt tydliga (punkterna 22–24). Därför finns det en risk för att snedvridningar på marknaden eller anomalier med potentiellt allvarliga effekter inte hanteras på ett tillfredsställande sätt.

83 Europeiska kommissionens generaldirektorat för klimatpolitik, *The EU Emissions Trading System (EU ETS) factsheet* (faktablad om EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) finns på http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf)

Slutsatser och rekommendationer

Rekommendation 1

Kvarstående problem med regleringen och tillsynen av utsläppsmarknaden bör kommissionen försöka lösa för att förbättra marknadsintegriteten ytterligare. Kommissionen bör

- a) inom ramen för den framtida övervakningen av MiFID- och MAR-lagstiftningen analysera de potentiella riskerna med undantag i lagstiftningen för fullgörandehandlare och mindre aktörer på utsläppsmarknaden för att avgöra om handling krävs för att åtgärda dem,
- b) se till utsläppsmarknaden övervakas på lämpligt sätt på EU-nivå, med hänsyn till hur regleringen av EU:s finansmarknader (t.ex. MiFID och MAR) utvecklas,
- c) stärka samarbetsmekanismerna för reglering för att säkerställa bättre marknadstillsyn.

92

Revisionsrätten anser att en tydligare juridisk definition av utsläppsrätter skulle kunna gynna EU ETS-marknadens funktion (punkterna 1–27). Ska man kunna stödja utsläppsmarknadens likviditet krävs förtroende, särskilt från investerarna som inte är skyldiga att fortsätta delta på denna marknad. En större tydlighet när det gäller att skapa och skydda säkerhetsintressen i utsläppsrätter kan också bidra till att marknaden fungerar bättre (punkt 28).

Rekommendation 2

Utsläppsrätternas rättsliga status bör förtydligas ytterligare så att man bidrar till stabilitet och förtroende.

I detta sammanhang bör kommissionen analysera fördelarna med att behandla utsläppsrätter som äganderätter inom hela EU och överväga hur den ska tillhandahålla en mekanism för snabb registrering när det gäller säkerhetsintressen.

93

Unionsregistret är ett centralt verktyg för att behandla och informera om grundläggande EU ETS-uppgifter och garantera integriteten på EU ETS-marknaden. Registret har en hög riskprofil på grund av de ekonomiska insatserna och det stora antalet olika kontoinnehavare (punkterna 29–31). För att marknaden ska säkras på EU-nivå och mot bakgrund av tidigare säkerhetsincidenter som påverkat marknaden behövs en harmoniserad strategi för riskhantering. Registrets säkerhet har förbättrats betydligt under fas II av EU ETS (punkt 32). Men förfarandena i merparten av de granskade medlemsstaterna för att kontrollera öppnandet av EU ETS-konton, övervaka transaktioner och samarbeta med tillsynsmyndigheter är inte tillräckligt tillförlitliga (punkterna 33–38). Eftersom kommissionen inte kan övervaka transaktioner på lämpligt sätt med hänsyn till uppgiftsskyddet finns en stor lucka i tillsynen. Vid kommissionen har det varit ett komplicerat projekt att utveckla och driva registret, som hindrades av interna samordningsproblem och resursbegränsningar (punkterna 39–41).

Rekommendation 3

Vissa aspekter av systemen för att behandla grundläggande EU ETS-information (EU:s unionsregister och tillhörande förfaranden) bör förbättras ytterligare.

Kommissionen bör

- a) överväga hur en ändamålsenlig övervakning av gränsöverskridande transaktioner kan utvecklas och samordnas på EU-nivå för att minska riskerna för missbruk och bedrägerier,
- b) identifiera lämpliga åtgärder som förbättrar kontrollramen och bidrar till att medlemsstaterna tillämpar bästa praxis vid kontoöppning för att ytterligare minska riskerna avseende säkerhet och integritet och se till att de genomförs inom hela EU,
- c) ge en lämplig struktur åt it- och andra verksamhetsfunktioner vid kommissionens berörda avdelningar och se till att registersystemet fungerar väl.

Medlemsstaterna bör

- d) genomföra de kontroller som anges i rekommendation 3 b,
- e) stärka samarbetet mellan de myndigheter som ansvarar för unionsregistret och andra behöriga myndigheter, framför allt finansunderrättelseenheter och brottsbekämpande organ.

94

Revisionsrätten drar slutsatsen att stora brister påverkade genomförandet av EU ETS under fas II. Medlemsstaterna valde att genomföra EU ETS-direktivet på olika sätt (punkt 47). Det fanns brister i medlemsstaternas genomförande av kontrollramen. Systemen för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp var inte tillräckligt harmoniserade och genomfördes inte heller på ett ändamålsenligt sätt (punkterna 48–60). Framför allt kontrollerade inte de behöriga myndigheterna kontrollörernas arbete i tillräcklig utsträckning och de genomförde begränsade kontroller på plats på anläggningarna. En del medlemsstater lämnade inte heller in alla de rapporter om driften av EU ETS som krävs (punkterna 61–63).

Rekommendation 4

De brister som revisionsrätten identifierade i medlemsstaternas genomförande av kontrollramen under fas II bör åtgärdas under genomförandet av den ändrade ramen för fas III.

Kommissionen bör

- a) överväga om det behövs ytterligare ändringar av övervaknings- och rapporteringsramen för att stärka övervakningen, rapporteringen och verifieringen av utsläpp,
- b) kräva att de behöriga myndigheterna förbättrar metoderna för att verkställa sanktioner för att ge garantier för kontrollramens kvalitet.

Medlemsstaterna bör

- c) införa enhetliga och ändamålsenliga kontrollramar, inbegripet inspektioner, för övervakning, rapportering och verifiering,
- d) garantera bättre samordning och informationsutbyte mellan de behöriga myndigheterna och ackrediteringsorganen för att öka kvaliteten på verifieringsprocessen,
- e) i tid lämna in de årliga rapporter som anges i direktivet till kommissionen,
- f) regelbundet offentliggöra rapporter om genomförandet och resultaten av EU ETS för att öka insynen för verksamhetsutövare och marknadsaktörer.

95

Revisionsrätten konstaterade att det fanns luckor i kommissionens vägledning och övervakning av medlemsstaternas genomförande under fas II av EU ETS. Revisionsrätten konstaterade att den bristande insynen i kommissionens beslut att använda Primes-modellen och 2005 som basår för att beräkna utsläppstaken under fas II ledde till att medlemsstaternas arbete blev ineffektivt och till bristande insyn i utarbetandet och bedömningen av de nationella fördelningsplanerna för fas II (punkterna 65–67). Eftersom det inte finns några specifika interna kommissionsdokument om bedömningen av de nationella fördelningsplanerna kunde revisionsrätten inte dra några slutsatser om kommissionens arbete för att bedöma om de nationella fördelningsplanerna var lika detaljerade och fullständiga för alla utvalda medlemsstater (se punkterna 68 och 69).

Slutsatser och rekommendationer

96

Eftersom EU ETS är en marknadsbaserad mekanism måste det finnas detaljerad och relevant information om hur systemet genomförs och fungerar som presenteras regelbundet. Trots att mycket information finns tillgänglig för allmänheten offentliggjorde kommissionen inte en viktig del av denna information, nämligen den årliga genomföranderapport som krävs enligt direktivet (se punkterna 71 och 72). Samordning och informationsutbyte mellan medlemsstaterna är också mycket viktigt. Kommissionen har haft en begränsad roll när det gäller att se till att nyckelkontrollerna i medlemsstaternas genomförande av EU ETS är harmoniserade (punkterna 73–76). Olika forum och arbetsgrupper för informationsutbyte inrättades och de gav viktigt stöd till medlemsstaterna. Men effekten av dem var i viss mån begränsad på grund av medlemsstaternas relativt låga deltagande (punkterna 77–79).

Rekommendation 5

Under fas III bör vägledningen för och informationen om genomförandet av EU ETS förbättras. Kommissionen bör

- a) förbättra sin övervakning av medlemsstaternas genomförande för att kartlägga de områden där det krävs mer harmonisering,
- b) regelbundet offentliggöra den rapport som krävs om genomförandet av EU ETS, där problem med otillräcklig harmonisering och de risker som följer av det särskilt behandlas.

Medlemsstaterna bör

- c) se till att företrädare för behöriga myndigheter regelbundet är med på möten och deltar i utbytet av information om, erfarenheter av och kunskap om genomförandeproblem.

97

Vad beträffar den EU-omfattande skyldigheten för anläggningar att överlämna det antal utsläppsrätter som krävs varje år har EU ETS en mycket hög efterlevnadsgrad. Revisionsrätten konstaterade dock att medlemsstaterna fastställde en stor mängd olika bestämmelser om påföljder för andra typer av överträdelser, vilket kan medföra att verksamhetsutövarna inte får likvärdiga förutsättningar (punkterna 81 och 82). Revisionsrätten kunde inte bedöma hur ändamålsenliga medlemsstaternas sanktionssystem var på grund av att det saknades konsoliderad information på medlemsstats- och EU-nivå. Ibland tillämpades inte påföljder på ett ändamålsenligt sätt på grund av begränsningar i medlemsstaternas rättsliga och administrativa system (punkterna 83–85). Vidare förekom olika praxis när det gällde de specifika reglerna för att överlämna internationella projektkrediter (punkt 86). Dessa problem kan göra att verksamhetsutövarna inte har likvärdiga förutsättningar.

Rekommendation 6

Genomförandet av sanktioner inom EU ETS bör göras mer transparent. Aktuell och korrekt information bör finnas tillgänglig på medlemsstatsnivå och EU-nivå om genomförandet och resultatet av påföljdsförfaranden, och kommissionen bör bättre övervaka metoderna för att verkställa sanktioner runtom i EU och se till att nationella påföljder tillämpas konsekvent.

Kommissionen bör

- a) se till att medlemsstaterna har aktuell information om tillämpningen av alla typer av påföljder (EU:s påföljder och nationella påföljder) och ta fram lämpliga förslag och riktlinjer för ökad insyn och öppenhet bland behöriga organ.

Medlemsstaterna bör

- b) tillämpa de påföljder som fastställts på nationell nivå och de påföljder som föreskrivs i direktivet på ett konsekvent sätt,
- c) ha aktuell och korrekt information om de påföljder som tillämpats.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Augustyn KUBIK som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 15 april 2015.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Ordförande

BakgrundsInformation

DEL I – Internationell ram för utsläppshandel

1. Det råder bred vetenskaplig konsensus om att växthusgaser som genereras av mänsklig aktivitet och släpps ut i atmosfären har en direkt inverkan på växthuseffekten, orsakar global uppvärmning och påverkar klimatsystemet. Man är också överens om att en ökning av den globala genomsnittstemperaturen med 2 °C jämfört med temperaturen i förindustriell tid medför en mycket större risk för att farliga och möjligen katastrofala förändringar i den globala miljön kommer att inträffa. Därför rekommenderar det internationella samfundet att man ser till att uppvärmningen hålls under 2 °C genom att minska dessa utsläpp¹.
2. Europeiska unionen har visat prov på internationellt ledarskap i sina insatser för att hantera klimatförändringarna. Den har åtagit sig att minska växthusgasutsläppen enligt Kyotoprotokollet 1997 (se **rutan**) till FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) 1992 som fastställer en övergripande ram för mellanstatliga ansträngningar för att ta sig an den utmaning som klimatförändringarna innebär.

Ruta – Kyotoprotokollet

Kyotoprotokollet antogs i Kyoto i Japan den 11 december 1997 och trädde i kraft den 16 februari 2005. 188 länder och en regional organisation för ekonomisk integration (Europeiska unionen) har skrivit under det. Av undertecknarna inom UNFCCC är det bara Förenta staterna som inte har ratificerat det. I protokollet fastställs ett mål för de 37 industriländerna och Europeiska unionen, nämligen ett bindande minskningsmål för växthusgasutsläpp på i genomsnitt 5 % jämfört med 1990 års nivåer under femårsperioden 2008–2012. Genom Kyotoprotokollet infördes tre marknadsbaserade mekanismer som ska bidra till att målen uppnås: utsläppshandel, mekanismen för ren utveckling och gemensamt genomförande.

3. Syftet med kommissionens långsiktiga färdplan för växthusgasutsläpp är en minskning på 80 % senast 2050². Den 23 oktober 2014 kom rådet överens om ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och godkände ett bindande EU-mål om en intern minskning av växthusgasutsläppen på minst 40 % jämfört med 1990 senast 2030³. EU ETS kommer att fortsätta spela en central roll när det gäller att uppnå dessa mål.

1 Se den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) (IPCC), som inrättades av FN:s miljöprogram och Meteorologiska världsorganisationen 1988 (www.ipcc.ch).

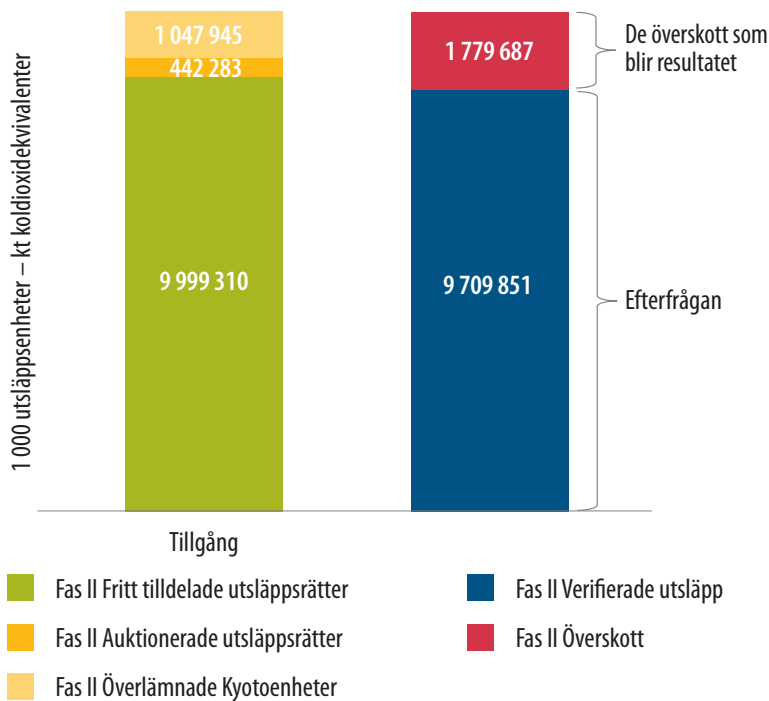
2 COM(2011) 112 slutlig, 8.3.2011, *Färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050*.

3 Europeiska rådet (23 och 24 oktober 2014), slutsatser om ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030, SN 79/14.

DEL II – Tillgång och efterfrågan i EU ETS under fas II (2008–2012)

4. Den ekonomiska krisen, som började runt 2008, ledde till en kraftig minskning i industriaktivitet och industriutsläpp⁴. Efterfrågan på utsläppsrätter under fas II var därför lägre än förväntat, vilket skapade ett överskott av utsläppsrätter på marknaden (se **diagrammet**) och påverkade koldioxidpriset, som sjönk från cirka 22 till 5 euro mellan början av fas II 2008 och slutet av fas II 2012.

Diagram – Tillgång, efterfrågan och överskott under fas II av EU ETS (2008–2012)



Källa: Revisionsrättens analys utifrån EEA ETS (Europeiska miljöbyrån ETS) Dataviewer (juni 2014) för fasta anläggningar.

⁴ Kopplingen mellan den ekonomiska krisen och minskade utsläpp har fastställts av kommissionen (*Tillståndet för den europeiska koldioxidmarknaden 2012*), COM(2012) 652 final och av flera andra betydande källor (till exempel Världsbanken i rapporten *Mapping Carbon Pricing Initiatives* (initiativ för kartläggning av koldioxidprissättningen) från 2013.

DEL III – Debatter om reformen för att minska överflödiga utsläppsrätter och framtidsutsikter

5. Debatter om framtida ändringar av EU ETS och strukturreformen från 2020 och framåt pågår fortfarande. Under fas II var flexibiliteten inte stor i systemet när det gällde att reagera på det ändrade ekonomiska läget, den minskade efterfrågan på utsläppsrätter och det växande överskottet. Kommissionen medgav att det gjorde systemet mindre effektivt. Kommissionen anser också att ett högre marknadspris skulle skapa ett större incitament att investera i koldioxidsnål teknik⁵. I ett försök att minska effekterna av överskottet på utsläppsrätter från EU ETS (som kommissionen fastställde till nästan 2 miljarder utsläppsrätter när fas III inleddes⁶) (se även **diagrammet**) och att stärka prissignalen för koldioxidutsläpp kom kommissionen 2012 med ett förslag om att "senarelägga" (*back-loading*) auktioner för fas III. Auktioneringen av 900 miljoner utsläppsrätter skulle skjutas upp till 2019–2020. En senareläggning skulle inte minska det totala antalet tillgängliga utsläppsrätter men ändra fördelningen av dem under perioden. Detta lagstiftningsförslag godkändes av parlamentet och rådet 2013.
6. Kommissionen ansåg att det krävdes en lämplig lösning på obalansen mellan tillgång och efterfrågan om man skulle komma till rätta med överskottsproblemet och stärka systemets miljöeffekter. I januari 2014 föreslog kommissionen därför – tillsammans med förslaget till ett klimat- och energipaket 2030⁷ – strukturella reformåtgärder vad gäller EU ETS tillsammans med en marknadsstabilitetsreserv från 2021 som ska åtgärda det överskott av utsläppsrätter som redan har byggts upp och förbättra systemets motståndskraft mot större chocker genom en automatisk justering av den tillgång på utsläppsrätter som ska auktioneras ut. Rådet och Europaparlamentet håller på att titta på lagstiftningsförslaget.

5 GD Klimatpolitik, Europeiska kommissionen, faktablad om EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) finns på http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

6 GD Klimatpolitik, Europeiska kommissionen (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm).

7 *En klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020–2030*, COM(2014) 15 final, 22.1.2014.

Sammanfattning

II

Europeiska unionens utsläppshandelssystem (nedan kallat *EU ETS*) är hörnstenen i EU:s klimatpolitik. Systemet har satt ett pris på koldioxid och utsläppen från anläggningar i systemet sjunker som avsett – 2012 hade de minskat med 19 % jämfört med 1990.

EU ETS levererar de utsläppsminskningar som krävs till en låg kostnad. Inga andra politiska åtgärder, varken beskattning eller reglering, ger samma garantier som handel med utsläppsrätter.

Framgången med EU ETS har inspirerat andra över hela världen och kommissionen kommer att fortsätta att främja ETS som en politisk åtgärd.

III

Även om revisionsrätten koncentrerade sig på granskningen av fas II av EU ETS (2008–2012), har många förbättringar redan införts för fas III (2013–2020) som en uppföljning av de iakttagelser som gjordes av revisionsrätten. Sådana iakttagelser uppskattas därför som ytterligare stöd till den utveckling som redan skett inom fas III och som en tankeställare i andra frågor.

IV

Kommissionen noterar revisionsrättens slutsats.

Kommissionen betonar att förvaltningen av EU ETS under fas II hindrades av problem med tillförlitligheten hos ramen för att skydda systemets integritet. Det faktum att det fanns betydande brister i genomförandet av fas II av EU ETS är ett av de viktiga skälen till det grundliga övervägandet av nya utvecklingsåtgärder och de förbättringar som nu införs för fas III.

V

Betydande problem som eventuellt kvarstår när det gäller reglering och tillsyn av utsläppsmarknaden vid behov bör åtgärdas för att förbättra marknadens integritet. För att säkerställa att unionsåtgärder krävs och att de är effektiva utvärderar kommissionen EU-politikens och EU-förslagens konsekvenser i varje skede, från förslag och genomförande till översyn. En utvärdering av de nyligen antagna bestämmelserna om reglering och tillsyn av utsläppsmarknaden, som för närvarande håller på att genomföras, kan ske i samband med de rapporter som kommissionen ska överlämna till Europaparlamentet och rådet 2019 i enlighet med artikel 90 i MiFID II-direktivet¹ och artikel 38 i marknadsmissbruksförordningen (nedan kallad *MAR*)².

V a)

Kommissionen och medlagstiftarna granskade ingående potentiella risker med regleringen och tillsynen av utsläppsmarknaden med avseende på fullgörandehandlare (verksamhetsutövare som är skyldiga att delta), bilateral handel på spotmarknaden (OTC) och mindre marknadsaktörer i samband med processen för att anta MiFID II-direktivet (nedan kallat *MiFID*), som därför innehåller väl balanserade undantagsregler. De undantag som avses i artiklarna 2.1 e, 2.1 j och artikel 3.1 e i MiFID är underkastade olika villkor och tillsyn. De gäller inte nödvändigtvis särskilt för utsläppsrätter utan även för råvaruderivat. Undantagen baseras på en bedömning av syftet med kravet på en MiFID-auktorisering (framför allt för att skydda värdepappersföretagens kunder vid gränsöverskridande transaktioner) samt på hur proportionerliga undantagen är i förhållande till kostnaderna för att få en sådan auktorisation jämfört med fördelarna för de personer som undantas.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG.

V b)

Den tillsynsram som fastställs i EU:s finansmarknadslagstiftning och också används för alla råvaruderivat som omsätts inom EU (t.ex. MiFID:s positionsrapportering, fastställande av långtgående samarbetsmekanismer i MAR) gäller även för utsläppsmarknaden.

Samarbetsmekanismer för reglering kommer att gälla fullt ut från och med 2017.

V c)

Analyser av EU:s koldioxidmarknad visar i allmänhet att marknaden har vuxit och mognat, trots att utsläppsrätternas rättsliga status inte fastställs på EU-nivå och trots att man inte uttryckligen skapar och skyddar säkerhetsintressen i utsläppsrätter.

V d)

Genom att bygga på de framsteg som gjordes under fas II kommer kommissionen att säkerställa de kontinuerliga förbättringar som krävs för att hålla säkerheten i unionsregistret på högsta nivå.

Enligt lagstiftningen får emellertid kommissionen inte övervaka transaktioner i unionsregistret. EU kan förbättra tillsynen av den europeiska koldioxidmarknaden för att upptäcka missbruk och bedräglig verksamhet, men denna fråga är mer vittgående än registret som bara registrerar uppgifter om den fysiska överlåtelsen av koldioxidenheter och inte den finansiella delen.

VI a)

Kommissionen har antagit förordningar för att i ännu högre grad förbättra effektiviteten, ändamålsenligheten och harmoniseringen av tillsyn, rapportering, verifiering och ackreditering under fas III av EU ETS.

VI b)

Genom kommissions genomförandebeslut 2014/166/EU och en tillhörande förklarande anmärkning har man återinfört systemet som kräver att medlemsstaterna varje år lämnar in artikel 21-rapporter till kommissionen om deras genomförande av EU ETS-direktivet. Dessa rapporter är allmänt tillgängliga via Europeiska miljöbyråns ReportNet-system.

VI c)

Kommissionen erkänner att inlämningen av artikel 21-rapporter inte var fullständig under fas II. Kraven har nu genomförts mer strikt för fas III grundat på kommissionens genomförandebeslut 2014/166/EU.

VI d)

Kommissionen fortsätter att samordna täta utbyten med och mellan medlemsstater i form av välbesökta möten med offentliggjorda förhandlingar och samråd.

VI e)

Kommissionen anser att den fortsätter att spela en viktig roll för att främja harmoniseringen av nyckelkontroller i genomförandet av EU ETS genom regelverket, genom att främja vägledning och mallar samt även genom lämpliga konferenser, möten och samråd.

VI f)

Översikter över sanktionssystemen för EU ETS i medlemsstaterna håller på att sammanställas som en del av kommissionens granskning av medlemsstaternas efterlevnad av EU ETS och av kommissionens genomförandebeslut 2014/166/EU om en uppdatering av systemet. Enligt detta system ska medlemsstaterna lämna in artikel 21-rapporter till kommissionen om deras genomförande av EU ETS-direktivet.

Under fas III kan varje verksamhetsutövare använda internationella projektbaserade reduktionsenheter upp till en viss gräns, enligt de regler som fastställs i kommissionens förordning (EU) nr 1123/2013.

VII 1.

Kommissionen godtar delvis rekommendationerna och erkänner att man vid behov bör åtgärda de betydande problem som eventuellt kvarstår i regleringen och tillsynen av utsläppsmarknaden för att förbättra marknadens integritet.

VII 2.

Kommissionen godtar rekommendationen och kommer att analysera fördelarna med att förtydliga utsläppsrätternas rättsliga status.

VII 3.

Kommissionen godtar rekommendationerna. Registreringssystemets säkerhet har förbättrats avsevärt sedan 2012 och kommissionen kommer att sträva efter att ytterligare förbättra systemet när det gäller de aspekter som identifierats av revisionsrätten.

VII 4.

Kommissionen godtar rekommendationerna. Rollerna och ansvarsområdena för alla parter som berörs av EU ETS förtydligas som ett resultat av kommissionens förordningar om ackreditering, verifiering, tillsyn och rapportering som antogs för fas III.

VII 5.

Kommissionen godtar rekommendationerna och erkänner att vägledningen och information om genomförandet av EU ETS för fas II skulle kunna ha varit bättre. Kommissionen anser att situationen vederbörligen har förbättrats för fas III.

VII 6.

Kommissionen anser att sanktionssystemet inom EU ETS fungerar effektivt. Påföljden på 100 euro per ton koldioxidutsläpp om inga utsläppsrätter överlämnas före den 30 april, har en starkt avskräckande effekt. Detta visas framför allt av en mycket hög grad av efterlevnad.

Medlemsstaterna bör vara öppna om vilka sanktioner som gäller på nationell nivå och bör också offentliggöra information om vilka verksamhetsutövare som inte infriar skyldigheten att överlämna utsläppsrätter.

Kommissionen godtar rekommendationen och lägger stor vikt vid att det finns en öppenhet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter för att upprätthålla en hög grad av efterlevnad.

Inledning

Ruta 2

EU ETS stod inför olika risker som hanterades med specifika åtgärder. Momskarusellerna på koldioxidmarknaden hanterades genom att ge

medlemsstaterna möjlighet att tillämpa ett förfarande för omvänd betalningsskyldighet. Flera nationella register utsattes för it-attacker och säkerheten för registreringssystemet förbättrades genom en centralisering av transaktionerna i ett enda unionsregister. Slutligen stärktes regleringen och tillsynen av koldioxidmarknaden.

15

Kommissionen noterar att revisionsrätten uttryckligen förklarar att frågan om vilken regleringsmetod som vore bäst för utsläppsmarknaden inte ingår i denna revision.

Kommissionen anser att de kvarstående problem som eventuellt kan bli föremål för ytterligare regleringsåtgärder bör granskas med hänsyn till regelverket för utsläppsrätter när de blir finansiella instrument 2017.

16 – Svar på första strecksatsen

På förslag av kommissionen antog rådet direktiv 2010/23/EU³ som i artikel 199 a ger möjligheten att tillämpa ett förfarande för omvänd betalningsskyldighet för överlåtelsen av utsläppsrätter. Tillämpningsperioden för detta direktiv förlängdes till den 31 december 2018⁴.

16 – Svar på tredje strecksatsen

Förordning (EU) nr 389/2013 (registreringsförordningen) innehåller inte någon direkt hänvisning till viktiga bestämmelser i penningtvättdirektivet, utan tillhandahåller ett särskilt system för nationella registeradministratörer med utgångspunkt i en harmoniserad uppsättning kundkontroller och andra relevanta krav, som följaktligen fastställer direkt tillämpliga regler på EU-nivå inom detta område.

3 Rådets direktiv 2010/23/EU av den 16 mars 2010 om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt beträffande frivillig och tillfällig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa tjänster som är känsliga för bedrägeri (EUT L 72, 20.3.2010, s. 1).

4 Av rådets direktiv 2013/43/EU av den 22 juli 2013 (EUT L 201, 26.7.2013, s. 4).

Ruta 3 – Svar på andra stycket

De kommissionärer som ansvarar för ETS- respektive mervärdesskattepolitiken skickade ett gemensamt brev i juni 2011 till alla medlemsstater som ännu inte tillämpade förfarandet för omvänd betalningsskyldighet, för att uppmana dem att införa nationella bestämmelser. Detta visar att problemet har behandlats på högsta möjliga nivå.

Ruta 3 – Svar på tredje stycket

Från och med den 1 januari 2015 tillåts förfarandet för omvänd betalningsskyldighet i Italiens lagstiftning.

18

Fullgörandehandlare är tvungna att delta på koldioxidmarknaden om deras utsläpp överskrider deras gratistilldelningar. De kan köpa genom banker eller värdepappersföretag, som regleras enligt MiFID. MiFID (tillsammans med MAR och förordningen om Europas marknadsinfrastruktur⁵) syftar till att förbättra marknads stabilitet och integritet, genom att bland annat minska systemriskerna och samtidigt beakta kostnadseffektivitet och proportionalitet enligt EU-lagstiftning.

19

Undantagen omfattar "icke finansiella" enheter som handlar med utsläppsrätter. Detta liknar undantag i andra finansmarknadsregler, t.ex. undantag från clearingskyldighet för icke-finansiella motparter enligt förordningen om Europas marknadsinfrastruktur eller de som avser råvaruderivat. Det finns inga "generella" undantag – alla undantag är föremål för villkor och/eller tillsyn av nationella behöriga myndigheter och även på EU-nivå. I en del fall har undantagen nationell räckvidd och ingen gränsöverskridande verkan.

Även i de fall då enheter är undantagna enligt MiFID kommer många av dem inte desto mindre att fortfarande vara underställda krav i enlighet med MAR när det gäller insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan.

Kommissionens förslag gillades av medlagstiftarna som klart godkände och bekräftade denna inställning och snarast breddade undantagens räckvidd.

Med hänsyn till proportionalitetsprincipen och målsättningarna för auktorisationen enligt MiFID, förhållandet mellan dess respektive kostnader och fördelar, samt dess regelbörda, anser kommissionen att undantagen för fullgörandehandlare är det minst kostsamma sättet att nå det önskade resultatet.

Dessutom skulle undantagna enheter fortfarande omfattas av MAR.

20

Vad gäller OTC-derivat medför förordningen om Europas marknadsinfrastruktur skyldigheter för vissa marknadsaktörer som ger sig in i derivathanandel, och som därmed skulle regleras⁶.

Flera studier visar att den andel spotkontrakt på OTV-marknaden som inte clearas låg på omkring 1 % 2010. Analyser av tillgängliga uppgifter om senare utveckling på marknaden stöder slutsatsen att denna andel sannolikt nu är ännu lägre⁷.

För övrigt kommer rent bilateral OTC-handel fortfarande att omfattas av MAR, som uttryckligen anger att den "ska tillämpas på alla transaktioner, handelsorder eller beteenden avseende de finansiella instrument som avses i punkterna 1 och 2, oavsett om transaktionen, handelsordern eller beteendet äger rum på en handelsplats eller inte".

5 Förordning (EU) nr 648/2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

6 I nästan alla svar vid det samråd som genomfördes av Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) om förslag på clearingtrösklar ansågs det att trösklarna borde höjas eftersom de icke-finansiella företagen utgör en försvarbar systemrisk för finanssystemet på grund av att de saknar sammanlänknings. Detsamma kan sägas om icke-finansiella företag när det gäller deras handel med rent bilateral OTC-handel med utsläppsrätter.

7 Kommissionens beräkningar grundas på *Bloomberg New Energy Finance's* uppgifter om utsläppsrättsmarknadens totala storlek och dess uppdelning genom auktioner, handel och OTC, tillsammans med uppskattningar av *London Energy Brokers Association (LEBA)* om andelen OTC-handel med utsläppsrätter för spot-produkter 2010, och med LEBA-data för 2010–2014 om andelen OTC-handel som inte clearades.

21

I oktober 2013 bad kommissionen Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) ge råd om innehållet i de delegerade akter som krävs enligt en del bestämmelser i MAR, inklusive om nivån på tröskelvärdet uttryckt i koldioxidekvivalenta utsläpp och nominell termisk tillförd effekt.

Flertalet svarande vid det samråd som genomfördes av Esma hävdade att det fanns få eller inga relevanta enhetsspecifika uppgifter som inte redan hade offentliggjorts enligt andra regler, i synnerhet förordningen om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi (Remit).⁸

All eventuell ackumulerad effekt på utsläppsmarknaden skulle vara avgörande endast om en ansevärd andel av de mindre marknadsaktörerna samordnade sina verksamheter, vilket inte bara skulle vara en antitrust-angelägenhet och omfattas av antitrust-tillsyn, utan även skulle vara svårt att upprätthålla med tanke på deras stora antal.

22

Kommissionen erkänner att samarbetsmekanismerna för reglering skulle kunna förbättras ytterligare inom ramen för tillsynen av marknaden för utsläppsrätter. De befintliga bestämmelserna kommer emellertid inte att nå full effekt förrän 2017. Därför bör framtida förbättringar inriktas på att vid behov stärka de befintliga systemen, med utgångspunkt i en tydlig utvärdering av omfattningen av de eventuella risker som kvarstår för EU ETS eller den europeiska koldioxidmarknaden, och detta bör göras på ett så kostnadseffektivt och proportionerligt sätt som möjligt.

23

Den tillsynsram som fastställs av EU:s finansmarknadslagstiftning används också för alla råvaruderivat som omsätts inom EU (t.ex. MiFID:s positionsrapportering, fastställande av långtgående samarbetsmekanismer i MAR). Man har vid en granskning inte funnit stöd för att denna ram skulle vara olämplig för utsläppsmarknaden jämfört med råvaruderivatkontrakt i allmänhet.

8 Förordning (EU) nr 1227/2011.

De behöriga myndigheterna utövar sina funktioner och infriar sina skyldigheter i enlighet med MAR i samarbete med andra myndigheter eller med företagen på marknaden. De behöriga myndigheterna är enligt MAR skyldiga att samarbeta med Esma, även när det gäller utbytet av nödvändig information, och med medlemsstaternas behöriga myndigheter.

Vad beträffar unionsregistret och kommissionens befogenheter kan de nationella tillsynsmyndigheterna erhålla information om transaktioner i unionsregistret från den berörda nationella administratören eller kommissionen i egenskap av central förvaltare (som kan tillhandahålla uppgifter om flera eller alla medlemsstater) enligt artikel 110.2 i förordning (EU) nr 389/2013. Man bör även lägga märke till att 30–40 % av utsläppsrätterna inte innehåller tills de förfaller och därför inte avvecklas fysiskt och inte syns i unionsregistret.

24

Kommissionen noterar att de nationella tillsynsmyndigheterna ansvarar för tillsynen av utsläppsmarknaden. Integrerade förfaranden mellan nationella tillsynsmyndigheter för att organisera tillsynen av utsläppsmarknaden på EU-nivå förskrivs i det ändrade MiFID och MAR som fastställer regler för gränsöverskridande samarbete mellan nationella behöriga myndigheter och mellan dessa myndigheter och Esma och på EU-nivå samt med tredjeländer över hela världen.

Utöver en omfattande tillsyn kommer datarapportering och en tillsynsram (på nationell och på EU-nivå) att införas enligt de ändrade MiFID-/MiFIR-⁹ och MAR-/MAD-systemen för utsläppsrätter från och med januari 2017 respektive juli 2016.

Frekvensen och strukturen för befintliga formella och informella kontakter mellan kommissionens avdelningar är tillräckliga för och proportionerliga i förhållande till de samlade regleringsuppgifterna.

9 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 600/2014 av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

25

EU:s koldioxidmarknad har vuxit och mognat, trots att utsläppsrätternas rättsliga status inte fastställs på EU-nivå. De faktorer som påverkar likviditeten är i hög grad ekonomiska snarare än rättsliga till sin natur¹⁰.

Kommissionen anser att direktiv 2003/87/EG och dess genomförandelagstiftning, i synnerhet artikel 40 i förordning (EU) nr 389/2013¹¹ och den föränderliga ramen för EU:s reglering av finansmarknaderna¹², ger det nödvändiga rättsliga stödet för en öppen och likvid koldioxidmarknad i EU och säkerställer samtidigt marknadens stabilitet och integritet.

26

I enlighet med artikel 345 i EUF-fördraget faller äganderätten enligt unionsrätten under medlemsstaternas behörighet. Så är det i ännu högre grad när det krävs att äganderätter skapas på EU-nivå i en tillgångsklass där det tidigare inte funnits några äganderätter i medlemsstaterna, vilket revisionsrätten anser.

Att det finns en särskild äganderätt till handelstillgångar är i hög grad ett undantag snarare än en regel för den övervägande delen av tillgångar som köps och säljs, däribland finansiella instrument. Det innebär dock inte att de normala principerna för nationell avtals- och äganderätt inte gäller för transaktioner i sådana tillgångar¹³. Direktiv 2003/87/EG och dess genomförandelagstiftning styr alla viktiga rättsliga aspekter av utövandet av utsläppsrättigheter.

10 Kommissionen har redan lagt fram förslag på att införa en reserv för marknadsstabilitet (COM(2014)20) för att hantera överskottet av utsläppsrätter och förbättra systemets motståndskraft mot allvarliga chocker genom att justera utbudet av utsläppsrätter som auktioneras, vilket håller på att diskuteras av Europaparlamentet och rådet.

11 Vem som helst kan inneha utsläppsrätter men rätten fastställs med hänvisning till unionsregistret eftersom registreringen utgör prima facie-bevisning och är tillräckligt för att bevisa rätten till en utsläppsrätt.

12 Från och med 2017 kommer utsläppsrätter att ha ställningen som finansiellt instrument inom EU och underställas ramen för EU:s reglering av finansmarknaderna.

13 Det finns t.ex. inget särskilt rättsligt system för pengar som innehas på ett bankkonto. Därför äger inte kontoinnehavaren pengarna på sitt konto utan har bara ett lagligt anspråk på dem. Ändå hindrar detta inte utvecklingen av finansiella marknader baserat på pengar inte bara inom EU utan över hela världen.

Rätten att inneha, överlåta, överlämna och annullera utsläppsrättigheter garanteras fullt ut i direktiv 2003/87/EG och stöds till fullo av unionsregistret inom vilket den kan utövas.

27

Mot bakgrunden av det ovan nämnda anser kommissionen att rättsliga intressen skyddas på vederbörligt sätt och att utsläppsrätter kan bestridas i tvistemål vid nationella domstolar. Det oaktat kommer kommissionen att sträva efter att analysera de potentiella fördelarna med att ytterligare förtydliga utsläppsrätternas rättsliga status i EU-lagstiftningen för att se till att EU ETS och den europeiska koldioxidmarknaden fungerar på rätt sätt.

28

Kommissionen kommer att överväga om det är rättsligt och tekniskt genomförbart att underlätta registreringen av säkerhetsintressen i utsläppsrätter, mot bakgrunden av de allmänpolitiska målen i EU ETS.

30

Kommissionen anser att unionsregistret har inneburit förbättringar för att åtgärda tidigare brister som identifierades under det decentraliserade fas II-systemet med nationella register. Ytterligare åtgärder vidtogs också senare under fas III av EU ETS, efter granskningen av EU ETS-direktivet 2009. Inga incidenter har rapporterats sedan unionsregistret lanserades 2012 och uppgifter i unionsregistret eller EU:s transaktionsförteckning tillhandahålls till nationella brottsbekämpande organ vid formella utredningar eller rättsliga förfaranden.

Kommissionen erkänner att tillsynen av koldioxidmarknaden kan förbättras. Unionsregistret innehåller inte finansiell information och därför skulle uppgifterna i registret vara av begränsad nytta för övervakning av finansiella transaktioner.

Enligt relevant primärrätt och förordning (EU) nr 389/2013 saknar för övrigt kommissionen rättslig grund för att analysera medlemsstaternas uppgifter som lagras i unionsregistret.

Kommissionen har aktivt stött medlemsstaterna i genomförandet av ett samarbete med finansunderrättelseenheter.

31

Kommissionen anser att registreringssystemen ständigt förbättras och att många problem som uppmärksammas av revisionsrätten åtgärdas under fas III.

32

När det gäller kontroller och tillvägagångssätt för kundkännedom finns en uttömmande uppräkningslista av villkoren och handlingarna för att öppna konton för fullgörandeaktörer i förordning (EU) nr 389/2013. I kontokraven för frivilliga aktörer fastställs dock endast minimikraven för att öppna ett konto.

34

De krav för frivilliga aktörer som fastställs i förordning (EU) nr 389/2013 ger medlemsstaterna utrymme att genomföra lämpliga riskbedömningar.

35 – Svar på andra strecksatsen

I förordning (EU) nr 389/2013 finns en förteckning över vilken information om misstänkta ansökningar om kontoöppning som utbyts mellan nationella administratörer. Upprättandet av en permanent EU-omfattande lista över ansökningar som fått avslag väcker frågor om den rättsliga ramen för skyddet av personuppgifter.

36

Direktiv 2003/87/EG och kommissionens förordning (EU) nr 389/2013 överlämnar förvaltningen av användarnas registerkonton till medlemsstaterna i linje med subsidiaritetsprincipen. Kommissionens roll som central förvaltare är att sköta och hålla unionsregistret. Kommissionen samordnar tillämpningen av relevanta rättsliga bestämmelser genom att organisera utbyten av information och bästa praxis om kundkontroller, framför allt i registeradministratörernas arbetsgrupp, med särskild betoning på metoder och verktyg som kan tillämpas inom den befintliga rättsliga ramen.

37

Tillsynen av den europeiska koldioxidmarknaden skulle kunna förbättras ytterligare, bland annat genom att använda relevanta uppgifter från unionsregistret. I unionsregistret registreras emellertid endast information om den fysiska överlåtelsen av koldioxidenheter och inte transaktionernas finansiella del, vilket är otillräckligt för att upptäcka missbruk och bedräglig verksamhet.

38

Före överföringen till unionsregistret var det inte möjligt att analysera gränsöverskridande transaktioner eftersom nationella register fördes av enskilda medlemsstater och inte var konsoliderade.

Enligt den aktuella rättsliga ramen tillhandahåller kommissionen unionsregistret men har inte uppgiften att aktivt övervaka transaktioner i unionsregistret genom att utnyttja de uppgifter som hanteras på medlemsstaternas vägnar.

41

Kommissionen anser att dess organisationsstruktur är tillfredsställande. Uppdelningen mellan verksamhetsansvaret/det politiska ansvaret och it-leverantören har varit i kraft sedan 2014 i enlighet med den relevanta projektförvaltningsmetoden, och resurserna och kompetensen har optimerats ytterligare för att säkerställa en lämplig intern organisation.

Handlingsplanen till följd av it-revisionen av kommissionens tjänst för internrevision tar itu med de brister som har identifierats och kommer att öka registerutvecklingens och förvaltningens effektivitet.

50

Ruta 4 i revisionsrättens rapport redogör för de viktigaste aspekterna av övervakning, rapportering och verifiering. Även om man förmodligen kan förvänta sig att den behöriga myndigheten på något sätt kommer att kontrollera de verifierade årliga utsläppsrapporterna krävs detta inte uttryckligen i direktiv 2003/87/EG och tillämpningsåtgärderna. En dubblering av verifieringen skulle motverka sitt eget syfte, och även skapa extra kostnader.

51

Specifikt obligatoriskt innehåll och en standardmall för EU ETS verifieringsrapport har införts för fas III. Lagstiftningen på EU-nivå för fas II av EU ETS tillät ingen standardmall.

52

Kommissionen erkänner att det fanns en brist på uppföljning av kontrollörernas resultat under fas II. Nu under fas III är verksamhetsutövarna skyldiga att lämna in en förbättringsrapport för godkännande av den behöriga myndigheten rörande alla bristande överensstämmelser och rekommendationer som rapporterats av kontrollören. Kommissionen har också publicerat en vägledning om hur kontrollörer bör hantera resultat som upprepas.

Ruta 7

Enligt den verifieringsrapportmall som har offentliggjorts av kommissionen är det obligatoriskt att inkludera medlemsstatens verifieringsrapportmall för fas III och den omfattar en särskild bestämmelse om att kontrollören ska ge rekommendationer.

För fas III har man infört ytterligare ansvar för ackreditering och verifiering för fas III, och för nationella ackrediteringsorgan som fortlöpande ska övervaka kontrollörerna. Ett av de viktigaste ändamålen för denna fortlöpande övervakning är att kontrollera att kontrollören är fortsatt behörig. Framför allt ska man leta efter bristande överensstämmelser som t.ex. en kontrollör som aldrig rapporterar bristande överensstämmelser eller ger rekommendationer, eller mellan intern verifieringsdokumentation och den utfärdade verifieringsrapporten.

53

Riktlinjerna för övervakning och rapportering under fas II omfattade specifika definitioner för fas II av både den "kontrollör" som krävs (avsnitt 2.5 m i bilaga I till kommissionens beslut 2007/589/EG) och av "ackreditering" (avsnitt 2.5 k i bilaga I till kommissionens beslut 2007/589/EG), innan de hänvisade till relevant europeiskt samarbete för vägledning vid ackreditering. Riktlinjerna inbegrep även villkor för

ackrediteringsorgan och för behöriga myndigheter för att få åtkomst till och kunna kontrollera kontrollörens interna verifieringsrapport. Behovet av att säkerställa en mycket mer omfattande harmonisering av verifiering och ackreditering för EU ETS är dock den viktigaste orsaken till att förordning (EU) 600/2012 om EU ETS ackreditering och verifiering har antagits för fas III.

56

Rollerna för enskilda enheter i EU ETS grundar sig på respektive behörigheter. Kontrollörer har störst kompetens för verifiering (inte tillsynsmyndigheterna). Nationella ackrediteringsorgan är behöriga och bemyndigade att ackreditera kontrollörer (inte tillsynsmyndigheterna). Utsedda behöriga myndigheter är behöriga och bemyndigade för genomförandet av EU ETS (inte kontrollörer eller nationella ackrediteringsorgan). Det är viktigt att samordna de olika enheterna för att främja ett effektivt totalt genomförande av EU ETS, men det måste ske proportionerligt i förhållande till behörighet och för att undvika dubbelarbete som motverkar sitt eget syfte och extra kostnader.

57

Kommissionen anser att den rapporterade situationen där kontrollörer deltar i verifieringar och i utvecklingen av övervakningsplaner på samma plats utgör en intressekonflikt. Förordning (EU) 600/2012 (ackrediterings- och verifieringsförordning för fas III) är tydlig på den punkten. Det är en fråga av största vikt som nationella ackrediteringsorgan bör beakta och ta itu med.

58

Varken direktiv 2003/87/EG eller tillämpningsåtgärder fastställer krav på inspektioner på plats av de behöriga myndigheterna. Det ger de behöriga myndigheterna flexibiliteten att vidta åtgärder på ett proportionerligt och effektivt sätt i förhållande till var och när inspektionerna är mest produktiva. De kan därmed undvika en dubblering av kontrollörens roll och har möjligheten att kombinera dem med andra regleringsskyldigheter.

64

Kommissionen erkänner att det är bra för aktörernas förtroende för systemet att regelbundet tillhandahålla relevant information om EU ETS övergripande genomförande och funktion. Rapporteringen som förutses i direktiv 2003/87/EG, framför allt enligt artiklarna 10 och 21, tillgodoser det behovet.

67

När det gäller bedömningen av medlemsstaternas nationella fördelningsplaner ansågs Primes-modellen, som är ett vanligt förekommande analysverktyg, vara den bästa tillgängliga referensen. Framför allt var modellen känd i medlemsstaterna, ansågs vara tillförlitlig och användes av en del medlemsstater för att förbereda fördelningsplanerna.

Kommissionen erkänner att den vägledning som publicerades i december 2005 inte innehöll anvisningar om hur 2005 års utsläppsuppgifter skulle användas. 2005 års verifierade utsläpp fanns emellertid tillgängliga för medlemsstaterna redan våren 2006, dvs. långt före tidsfristen för när fördelningsplanerna skulle lämnas in och långt innan de flesta fördelningsplaner verkligen lämnades in. Med hänsyn till målet med EU ETS hade kommissionen utvärderat fördelningsplanerna mot de mest aktuella utsläppsuppgifterna vilket också underströks av kommittén för klimatförändringar.

69

Kommissionen är medveten om att den inte kunde överlämna kompletta checklistor för alla medlemsstater till revisionsrätten. Den administrativa arkiveringstiden för dokumenten hade löpt ut. Ett antal andra dokument hade dock överlämnats till revisionsrätten, t.ex. korrespondens med medlemsstaterna, presentationer och informationsblad.

Trots det anser kommissionen att det inte finns någon anledning att tro att bedömningen av fördelningsplanerna på något sätt inte skulle vara lika detaljerad eller skulle vara ofullständig.

Framför allt har kommissionens alla offentligt tillgängliga beslut om medlemsstaternas fördelningsplaner samma struktur och innehåller en omfattande motivering till antingen godkännandet eller avslaget av fördelningsplanerna i skälen. För varje aspekt som kommissionen bör granska enligt bilaga III till direktivet, anges i detalj om de lagstadgade kraven har uppfyllts eller inte. Detta visar att kommissionen har genomfört bedömningen på det sätt som föreskrivs i direktiv 2003/87/EG för alla medlemsstater på samma sätt.

Gemensamt svar på punkterna 71 och 72

Kommissionen erkänner att artikel 21-rapporteringen om genomförandet av EU ETS inte alltid var fullständig under fas II. Kraven genomförs nu mer strikt under fas III på grundval av kommissionens genomförandebeslut 2014/166/EU, så att villkoret för en fullständig årlig genomföranderapport ska infrias i framtiden.

74

Kommissionen har ytterligare harmoniserat genomförandet av EU ETS under fas III (det omarbetade EU ETS antogs 2009) och fortsätter att överväga möjliga förbättringar i framtiden.

76

Enligt den rättsliga ramen överlämnas genomförandet av inspektioner till medlemsstaterna som en del av deras övergripande kontroll av efterlevnaden av bestämmelser, och med hänsyn till subsidiaritetsprincipen har kommissionen ingen särskild uppgift.

77

Kommissionen fortsätter att organisera omfattande informationsutbyten med de EU ETS-behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, t.ex. regelbundna överläggningar i kommittén för klimatförändringar och dess arbetsgrupp 3 som ägnas åt handel med utsläppsrätter, särskilda tekniska arbetsgrupper, forum såsom *the Accreditation and Verification Forum* (forum för ackreditering och verifiering) och *the Compliance Forum* (regelforum) med tillhörande expertgrupper, samt relevanta grupper såsom registeradministratörernas arbetsgrupp. Protokollen sprids i regel elektroniskt till dem som inte hade möjlighet att delta i möten personligen.

79

Kommissionen erkänner betydelsen av *EU ETS Compliance Forum* och dess expertgrupper för ett harmoniserat genomförande av EU ETS och för informationsutbytet om bästa praxis mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter. Även om de nationella myndigheternas närvaro ibland var något begränsad spreds den information som diskuterades och utvecklades i *Compliance Forum* med hjälp av en webbaserad resurs som är tillgänglig för alla behöriga myndigheter.

80

Den höga graden av efterlevnad är det bästa beviset på EU ETS sanktionssystemets avskräckande effekt, i synnerhet bestämmelsen om påföljd på EU-nivå i direktivet som är tillämpligt i fall utsläppsrätter inte överlämnas.

Utöver denna EU-omfattande harmoniserade sanktion fastställer och tillämpar medlemsstaterna påföljder för vissa överträdelser, som att t.ex. inte lämna in en utsläppsrapport i tid, på grundval av relevant nationell lagstiftning.

82

Kommissionen noterar att variationer när det gäller typerna av nationella överträdelser och påföljder kan motiveras fullt ut med hänsyn till nationella omständigheter och administrativa processer, särskilt då medlagstiftarna har beslutat att överlämna påföljderna enligt artikel 16.1 i direktivet 2003/87/EG till nationell behörighet i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

83

Översikter över sanktionssystemen för EU ETS i medlemsstaterna håller på att sammanställas som en del av kommissionens granskning av medlemsstaternas efterlevnad av EU ETS och av kommissionens genomförandebeslut 2014/166/EU om en uppdatering av systemet. Enligt detta system ska medlemsstaterna lämna in artikel 21-rapporter till kommissionen om deras genomförande av EU ETS-direktivet.

84

Kommissionen avser att ha kvar en EU ETS-specifik översikt av nationella påföljder och statistik om tillämpningen av påföljder. Kommissionen har redan vidtagit en mer systematisk metod för övervakningen av sanktionssystemet genom att förbättra de frågor som ställs till medlemsstaterna om påföljderna inom ramen för rapporten enligt artikel 21 i direktiv 2003/87/EG.

Medlemsstaternas myndigheter ansvarar för att genomföra EU ETS-bestämmelserna men kommissionen följer noga genomförandet av EU ETS-direktivet i medlemsstaterna. När man under fas II ifrågasatte om tillämpningen av påföljder var lagenlig följde kommissionen alltid upp dessa och hade vid behov regelbundna kontakter med medlemsstaterna. T.ex. erinrade kommissionen konsekvent om att medlemsstater inte kunde sänka de böter på 100 euro som tillämpades i de fall utsläppsrätter inte överlämnades¹⁴.

¹⁴ Denna tolkning av artikel 16 har under tiden bekräftats av Europeiska unionens domstol.

86

Under fas III av EU ETS kan verksamhetsutövarna inte längre direkt använda internationella projektbaserade reduktionsenheter för att uppfylla sina EU ETS-skyldigheter. Verksamhetsutövare måste först byta sina internationella projektbaserade reduktionsenheter mot utsläppsrätter som de kan använda.

Antalet internationella projektbaserade reduktionsenheter som en verksamhetsutövare kan byta är begränsat. Reglerna för fastställandet av rätten till internationella reduktionsenheter per anläggning och luftfartygsoperatör föreskrivs i kommissionens förordning (EU) nr 1123/2013. Verksamhetsutövare får en rätt för perioden 2008–2020, eftersom deras rätt under fas III tar hänsyn till vad de drog nytta av under fas II.

Ruta 8 – Svar på andra stycket

Under fas III av EU ETS bör liknande problem inte längre uppstå. Se kommissionens svar på punkt 86.

Ruta 8 – Svar på tredje stycket

Under fas III av EU ETS bör liknande problem inte längre uppstå. Se kommissionens svar på punkt 86.

Slutsatser och rekommendationer

87

När ETS introducerades fanns ingen praktisk erfarenhet på nationell nivå eller EU-nivå. Därför lärde sig kommissionen och medlemsstaterna under arbetets gång vilket har lett till stadiga förbättringar både av utformning och genomförande.

För att ta itu med momsbedrägerierna inom EU ETS och momskaruseller fastställde kommissionen en rättslig grund för Eurofisc, som är ett nätverk för snabbt utbyte av riktad information om bedrägliga momstransaktioner. Mot den bakgrunden granskar medlemsstaterna också nya bedrägeritrender och varnar varandra tidigt om nya bedrägerier utvecklades. Handeln med utsläppsrätter är en av de sektorer som i det sammanhanget övervakas noga av medlemsstaterna.

89

Kommissionen noterar revisionsrättens slutsats.

Kommissionen betonar att fas II av EU ETS hindrades av problem med tillförlitligheten i ramen för att skydda dess integritet. Det faktum att det fanns betydande brister i genomförandet av fas II av EU ETS är ett av de viktiga skälen till det grundliga övervägandet av de nya utvecklingsåtgärder och de förbättringar som nu införs för fas III.

91

När det gäller revisionsrättens slutsatser att problem kvarstår med regleringen och tillsynen av utsläppsmarknaden med avseende på fullgörandehandlare (verksamhetsutövare som är skyldiga att delta), bilateral OTC-handel på spotmarknaden och mindre marknadsaktörer, analyserade kommissionen och medlagstiftarna noga de potentiella riskerna i processen för att anta MiFID, som därför innehåller väl balanserade undantagsregler. Tillsynsramen som fastställs av EU:s finansmarknadsreglering, som också används för alla råvaruderivat som omsätts inom EU (t.ex. MiFID:s positionsrapportering, fastställande av långtgående samarbetsmekanismer i MAR) gäller även för utsläppsmarknaden. Samarbetsmekanismerna för reglering kommer att gälla fullt ut från och med 2017.

Rekommendation 1

Kommissionen erkänner att alla betydande problem som eventuellt kvarstår i regleringen och tillsynen av utsläppsmarknaden bör åtgärdas vid behov för att förbättra marknadsintegriteten. För att säkerställa att unionsåtgärder krävs och att de är effektiva utvärderar kommissionen konsekvenserna av EU:s politik och förslag i varje skede, från förslag och genomförande till översyn.

En utvärdering av de nyligen antagna bestämmelserna om regleringen och tillsynen av utsläppsmarknaden som just nu håller på att genomföras kan ske i samband med de rapporter som kommissionen ska överlämna till Europaparlamentet och rådet 2019 i enlighet med artikel 90 i MiFID II och artikel 38 i MAR.

Rekommendation 1 a)

Kommissionen godtar rekommendation 1 a). Kommissionen och medlagstiftarna analyserade potentiella risker i samband med processen för att anta det ändrade MiFID, som därför innehåller väl balanserade undantagsregler. De kommer att ses över 2019 i enlighet med tillämplig lagstiftning.

De undantag som avses i artiklarna 2.1 e, 2.1 j och artikel 3.1 e i MiFID är underkastade olika villkor och tillsyn. De gäller inte nödvändigtvis särskilt för utsläppsrätter utan även för råvaruderivat. Undantagen baseras på en bedömning av syftet för kravet på en MiFID-auktorisering (framför allt för att skydda värdepappersföretagens kunder vid gränsöverskridande transaktioner) samt hur proportionella undantagen är i förhållande till kostnaderna för att få en sådan auktorisering jämfört med fördelarna för de personer som undantas.

Rekommendation 1 b)

Kommissionen godtar rekommendation 1 b) eftersom den tar hänsyn till den EU-finansmarknadslagstiftning som har antagits och för närvarande håller på att genomföras.

Rekommendation 1 c)

Kommissionen godtar delvis rekommendation 1 c). Samarbetsmekanismer har införts som kommissionen anser vara lämpliga för utsläppsmarknadens aktuella status. Kommissionens avdelningar sitter med i Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens (Esma) styrelse/ständiga kommittéer och arbetsgrupper när policyfrågor diskuteras och är i kontakt med Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Acer). Samarbetet inom kommissionen håller dock på att stärkas ytterligare i genomförandefasen av den ändrade lagstiftningen. När det gäller andra regel- och tillsynsmyndigheter (inklusive byråer) och med tanke på framtida utveckling på marknaden kommer kommissionen att beakta möjligheten att främja initiativ som stärker ytterligare regleringssamarbete utöver de mekanismer som redan har införts.

Rekommendation 2

Kommissionen kommer att bedöma fördelarna med att förtydliga utsläppsrätternas rättsliga status samt även överväga om och när en mekanism för snabb registrering när det gäller säkerhetsintressen kan tillhandahållas.

EU:s koldioxidmarknad har vuxit och mognat, trots att utsläppsrätternas rättsliga status inte fastställs på EU-nivå. De faktorer som påverkar likviditeten är i hög grad ekonomiska snarare än rättsliga till sin natur.

Kommissionen har därför redan lagt fram förslag på att införa en reserv för marknadsstabilitet (COM(2014)20) för att hantera överskottet av utsläppsrätter och förbättra systemets motståndskraft mot allvarliga chocker genom att justera utbudet av utsläppsrätter som auktioneras, vilket håller på att diskuteras av Europaparlamentet och rådet.

Kommissionen anser att direktiv 2003/87/EG och förordning (EU) nr 389/2013 och den föränderliga ramen för EU:s reglering av finansmarknaderna ger det nödvändiga rättsliga stödet för en öppen och likvid koldioxidmarknad i EU och säkerställer samtidigt marknadens stabilitet och integritet.

93

Registrets säkerhet har förbättrats avsevärt under fas III av EU ETS. Utöver att driva igenom regelkrav för att öppna konton främjar kommissionen ett aktivt samarbete och utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna. Den kontinuerliga förbättringen av unionsregistret sedan 2012 enligt relevant projektmetod har krävt justeringar inom kommissionen.

Kommissionens svar

Rekommendation 3 a)

Kommissionen godtar rekommendation 3 a). Unionsregistret innehåller inte alla relevanta uppgifter för att upptäcka missbruk och bedräglig verksamhet. Enligt MiFID/MiFIR och MAR/MAD planeras emellertid redan en betydande insamling av uppgifter om den finansiella sidan av transaktioner med utsläppsrätter när dessa genomförts fullt ut 2017.

Rekommendation 3 b)

Kommissionen godtar rekommendation 3 b).

Rekommendation 3 c)

Kommissionen godtar rekommendation 3 c). När det gäller strukturen anser kommissionen att den redan har införts. Efter en it-revision av kommissionens tjänst för internrevision har kommissionen ytterligare förtydligat personalens olika roller och optimerat strukturen. Kommissionen är fast besluten att se till att registreringsystemet fungerar väl.

Rekommendation 3 d)–e)

Dessa rekommendationer är riktade till medlemsstaterna.

94

Kommissionens förordningar som antogs innan fas III inleddes förbättrar effektiviteten, ändamålsenligheten och harmoniseringen av genomförandet av EU ETS under fas III. Dessa förordningar behandlar de brister som beskrivs av revisionsrätten. Tillsyn, rapportering, verifiering och ackreditering har förbättrats för att stärka rollerna och ansvarsområdena för alla parter, inklusive de behöriga myndigheterna, verksamhetsutövare, kontrollörer, nationella ackrediteringsorgan och medlemsstater.

Rekommendation 4

Rollerna och ansvarsområdena för alla parter som berörs av EU ETS förtydligas som ett resultat av kommissionens förordningar om ackreditering, verifiering, tillsyn och rapportering som antogs för fas III.

Rekommendation 4 a)

Kommissionen godtar rekommendation 4 a).

Rekommendation 4 b)

Kommissionen godtar rekommendation 4 b). Direktiv 2003/87/EG och tillämpningsåtgärder fastställer ramen. Detta angreppssätt ger de behöriga myndigheterna flexibiliteten att vidta åtgärder på ett proportionerligt och effektivt sätt i förhållande till var och när inspektionerna är mest produktiva. De kan därmed undvika en dubblering av kontrollörens roll och har möjligheten att kombinera dem med andra regleringsskyldigheter.

Rekommendation 4 c)–f)

Dessa rekommendationer är riktade till medlemsstaterna.

95

Kommissionen tillhandahöll omfattande vägledning under utarbetandet och genomförandet av fördelningsplanerna för fas II. Kommissionen erkänner att denna vägledning inte innehöll anvisningar om hur 2005 års utsläppsuppgifter skulle användas, vilket dock inte har påverkat kvaliteten på kommissionens bedömning.

Kommissionens vägledning och tillsyn av medlemsstaternas genomförande av EU ETS har förbättrats under fas III. Genom kommissionens genomförandebeslut 2014/166/EU och en tillhörande förklarande anmärkning har man återinfört systemet som kräver att medlemsstaterna varje år lämnar in artikel 21-rapporter till kommissionen om deras genomförande av direktiv 2003/87/EG. Dessa rapporter är allmänt tillgängliga via Europeiska miljöbyråns ReportNet-system.

96

Kommissionen erkänner att artikel 21-rapporteringen om genomförandet av EU ETS inte alltid var fullständig under fas II. Kraven genomförs nu mer strikt under fas III på grundval av kommissionens genomförandebeslut 2014/166/EU, så att villkoret för en fullständig årlig genomföranderapport ska infrias i framtiden.

Kommissionen fortsätter att organisera omfattande informationsutbyten med medlemsstaternas EU ETS-behöriga myndigheter, t.ex. regelbundna överläggningar i kommittén för klimatförändringar och dess arbetsgrupp 3 som ägnas åt handel med utsläppsrätter, särskilda tekniska arbetsgrupper, forum såsom *the Accreditation and Verification Forum* (forum för ackreditering och verifiering) och *the Compliance Forum* (regelforum) med tillhörande expertgrupper, relevanta grupper såsom registeradministratörernas arbetsgrupp, samt tillhörande arrangemang för utbyte av dokument.

Rekommendation 5 a)

Kommissionen godtar rekommendation 5 a).

Harmoniseringen av EU ETS är avgörande under fas III och kommissionen fortsätter att övervaka medlemsstaternas genomförande av EU ETS mer strikt under fas III.

Rekommendation 5 b)

Kommissionen godtar rekommendation 5 b) om att regelbundet offentliggöra en rapport om genomförandet av EU ETS.

Rekommendation 5 c)

Denna rekommendation är riktad till medlemsstaterna.

97

Översikter över sanktionssystemen för EU ETS i medlemsstaterna håller på att sammanställas som en del av kommissionens granskning av medlemsstaternas efterlevnad av EU ETS och av kommissionens genomförandebeslut 2014/166/EU om en uppdatering av systemet. Enligt detta system ska medlemsstaterna lämna in artikel 21-rapporter till kommissionen om sitt genomförande av direktiv 2003/87/EG.

Rekommendation 6

Kommissionen anser att sanktionssystemet inom EU ETS fungerar effektivt. Påföljden på 100 euro per ton koldioxidutsläpp om inga utsläppsrätter överlämnas före den 30 april, har en starkt avskräckande effekt. Detta visas framför allt av det faktum att ca 99 % av utsläppen varje år verkligen täcks av det erforderade antalet utsläppsrätter och att påföljder därmed endast tillämpas på 1 % av de rapporterade utsläppen.

Medlemsstaterna bör vara öppna om vilka sanktioner som gäller på nationell nivå för andra överträdelser än skyldigheten att överlämna utsläppsrätter och bör också offentliggöra information om vilka verksamhetsutövare som inte infriar skyldigheten att överlämna utsläppsrätter. Det är dock viktigt att notera att medlemsstaterna enligt artikel 16.1 i direktiv 2003/87/EG har kvar rätten att bestämma påföljder och att variationer mellan påföljdernas nivå mycket väl kan vara motiverade med hänsyn till situationen i en viss medlemsstat.

Kommissionen lägger stor vikt vid att det finns en öppenhet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter för att upprätthålla en hög grad av efterlevnad.

Kommissionens svar

Rekommendation 6 a)

Kommissionen godtar rekommendation 6 a). Kommissionen kommer i detalj att analysera den information som den får genom granskningen av efterlevnaden av EU ETS och de årsrapporter som överlämnas av medlemsstaterna i enlighet med artikel 21 i EU ETS-direktivet och vidta åtgärder där så är lämpligt.

Rekommendation 6 b)–c)

Dessa rekommendationer är riktade till medlemsstaterna.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

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

EU ETS är en hörnsten i EU:s klimatpolitik och uppges ofta stå som modell för en ny politik för att bekämpa klimatförändringarna runtom i världen. Revisionsrätten konstaterade betydande brister i genomförandet under fas II (2008–2012) och problem med tillförlitligheten i ramen för att skydda marknadens integritet. Regleringen och tillsynen av marknaden, utsläppsrätternas rättsliga status och systemen för att behandla grundläggande EU ETS-information behöver förbättras. Medlemsstaterna bör genomföra sin kontrollram och sanktioner på ett bättre sätt. Revisionsrätten ger en rad rekommendationer som syftar till att förbättra integriteten i och genomförandet av systemet.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån