

RO

2015

nr.

06

Raportul special

Integritatea și implementarea schemei EU ETS



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2392-0	ISSN 1831-0966	doi:10.2865/382786	QJ-AB-15-005-RO-C
PDF	ISBN 978-92-872-2383-8	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/048663	QJ-AB-15-005-RO-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2343-2	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/57121	QJ-AB-15-005-RO-E

© Uniunea Europeană, 2015
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Printed in Luxembourg

Raportul special

Integritatea și implementarea schemei EU ETS

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea
paragraf TFUE]

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor de conformitate sau ale auditurilor performanței care au ca obiect domenii specifice ale bugetului UE sau aspecte specifice legate de gestiune. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit I – condusă de domnul Augustyn Kubik, membru al Curții de Conturi Europene – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente conservării și gestionării resurselor naturale. Auditul a fost condus de domnul Kevin Cardiff, membru al Curții de Conturi Europene, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Mary Kerrigan, șef de cabinet; Gediminas Macys, atașat în cadrul cabinetului; Colm Friel, șef de unitate; Emese Fésűs, coordonator al echipei de audit; Stefan den Engelsen, coordonator adjunct al echipei de audit; Marco Dentamaro, auditor; Andreas Dürrwanger, auditor; María Luisa Gómez-Valcárcel, auditor; Laura Gores, auditor; Joanna Kokot, auditor; Loulla Puisais-Jauvin, auditor; Frédéric Soblet, auditor, și Anna Zalega, auditor.



De la stânga la dreapta: S. den Engelsen, E. Fésűs, K. Cardiff, C. Friel.

Puncte

Acronime

Glosar

I-VII Sintează

1-8 Introducere

1-8 Schema Uniunii Europene de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS)

4-6 EU ETS în practică în perioada 2005-2012 (fazele I și II)

7-8 EU ETS începând cu 2013 (faza III)

9-11 Sfera și abordarea auditului

12-86 Observații

12-41 Cadrul de protecție a integrității EU ETS

14-24 Comisia a îmbunătățit în mod constant reglementarea și supravegherea pieței certificatelor de emisii, dar este nevoie de progrese suplimentare

25-28 Preocupări privind definiția certificatelor

29-41 Sistemele legate de registrul UE, care prelucrau informații fundamentale privind EU ETS, prezentau anumite deficiențe

42-86 Implementarea schemei EU ETS

46-63 Sistemele de înregistrare și de raportare a emisiilor pe care statele membre le-au utilizat în faza II a EU ETS nu erau suficient de dezvoltate

64-79 Orientările Comisiei și activitatea sa de monitorizare privind implementarea fazei II a EU ETS de către statele membre prezentau lacune

80-86 S-au constatat anumite deficiențe în implementarea de la nivel național a mecanismului de sancțiuni din cadrul EU ETS și a practicilor de restituire a creditelor din proiecte internaționale

87-97 **Concluzii și recomandări**

Anexă — **Informații generale**

Răspunsul Comisiei

CCONUSC: Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice

CDM: Mecanismul de dezvoltare nepoluantă (*Clean Development Mechanism – CDM*)

CER: Reducere de emisii certificată (*Certified Emission Reduction – CER*)

CO₂: Dioxid de carbon

CO₂e: Dioxid de carbon echivalent

DG: Direcție Generală

ERU: Unitate de reducere a emisiilor (*Emission Reduction Unit – ERU*)

ETS: Schemă de comercializare a certificatelor de emisii (*Emissions Trading System – ETS*)

EU ETS: Schema UE de comercializare a certificatelor de emisii

EUA: Certificat de emisii al UE (*European Union Allowance – EUA*)

EUTL: Registrul de tranzacții al Uniunii Europene (*European Union Transaction Log – EUTL*)

MiFID: Directiva privind piețele instrumentelor financiare (*Markets in Financial Instruments Directive*)

OTC: Extrabursier (*over-the-counter* – OTC)

SEE-AELS: Spațiul Economic European – Asociația Europeană a Liberului Schimb

TVA: Taxa pe valoarea adăugată

Administrator central: În conformitate cu Directiva EU ETS¹, Comisia desemnează un administrator central care păstrează un registru independent privind tranzacțiile în care înregistrează emiterea, transferul și anularea certificatelor și care efectuează un control automatizat asupra fiecărei tranzacții pentru a se asigura că nu există nereguli legate de emiterea, transferul și anularea certificatelor. De asemenea, administratorul central gestionează și menține registrul Uniunii, așa cum se precizează în Regulamentul privind registrul UE².

Administrator național: Administratorul național este entitatea responsabilă de gestionarea, în numele unui stat membru, a unei serii de conturi de utilizatori care se află sub jurisdicția unui stat membru în registrul Uniunii.

Autoritate competentă: Statele membre desemnează una sau mai multe autorități competente pentru punerea în aplicare a normelor prevăzute de Directiva EU ETS.

Certificat: În cadrul schemei Uniunii Europene de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS), un certificat (cotă) al Uniunii Europene (EUA) corespunde dreptului de a emite o tonă de dioxid de carbon echivalent pe parcursul unei perioade specificate (CO₂e)³. Aceste certificate de emisii pot fi utilizate de către operatori în cadrul EU ETS pentru a-și acoperi emisiile verificate sau ele pot fi comercializate cu alți operatori care au nevoie de astfel de certificate.

Concentrare spre sfârșitul perioadei: Ca măsură pe termen scurt, Comisia a amânat scoaterea la licitație a 900 de milioane de certificate până în 2019-2020, astfel încât să se permită redresarea cererii⁴. Volumul global al certificatelor care urmează să fie scoase la licitație în faza III nu se modifică ca urmare a acestei concentrări spre sfârșitul perioadei; se modifică numai distribuția certificatelor scoase la licitație în perioada 2013-2020 („calendarul licitațiilor”). Concentrarea volumelor licitate spre sfârșitul perioadei este pusă în practică printr-o modificare a Regulamentului privind licitațiile EU ETS⁵, adoptată de Comisie în 2014 în urma aprobării în cadrul Comitetului UE privind schimbările climatice și a examinării de către Parlamentul European și Consiliu. Pentru a se crea condițiile necesare acestei modificări, în 2013 a fost modificată și Directiva EU ETS⁶.

1 Articolul 20 din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO L 275, 25.10.2003, p. 32).

2 Articolul 4 din Regulamentul (UE) nr. 389/2013 al Comisiei.

3 Articolul 3 din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (Directiva EU ETS) (JO L 275, 25.10.2003, p. 32).

4 Comisia Europeană, DG Politici Climatice: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

5 Regulamentul (UE) nr. 176/2014 al Comisiei din 25 februarie 2014 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1031/2010 în special pentru a determina volumele de certificate de emisii de gaze cu efect de seră care urmează să fie scoase la licitație în perioada 2013-2020 (JO L 56, 26.2.2014, p. 11).

6 Decizia nr. 1359/2013/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 decembrie 2013 de modificare a Directivei 2003/87/CE prin clarificarea dispozițiilor privind calendarul licitațiilor de cote de emisie de gaze cu efect de seră (JO L 343, 19.12.2013, p. 1).

Directiva privind piețele instrumentelor financiare (MiFID): Prima directivă privind piețele instrumentelor financiare a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 (Directiva 2004/39/CE) a fost abrogată și înlocuită cu noile norme adoptate în 2014. Acestea cuprind noua Directivă 2014/65/UE privind piețele instrumentelor financiare și Regulamentul (UE) nr. 600/2014 privind piețele instrumentelor financiare. Noile norme se vor aplica începând cu ianuarie 2017⁷.

Directiva și Regulamentul privind abuzul de piață: Prima directivă a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind utilizările abuzive ale informațiilor confidențiale și manipulările pieței (abuzul de piață) (Directiva 2003/6/CE) a fost abrogată și înlocuită cu noile norme adoptate în 2014. Este vorba despre Regulamentul (UE) nr. 596/2014 privind abuzul de piață⁸ și despre Directiva 2014/57/UE privind sancțiunile penale pentru abuzul de piață⁹. Regulamentul privind abuzul de piață se va aplica începând din iulie 2016, iar în ceea ce privește noua directivă¹⁰, statele membre au la dispoziție doi ani pentru a o transpune în dreptul intern.

Emisii de gaze cu efect de seră: Gazele atmosferice considerate a fi cauzele încălzirii globale și ale schimbărilor climatice. Principalele gaze cu efect de seră sunt dioxidul de carbon (CO₂), metanul (CH₄) și oxidul de azot (N₂O). Alte gaze cu efect de seră prezente într-o mai mică măsură, dar foarte puternice, sunt hidrofluorocarburile (HFC), perfluorocarburile (PFC) și hexafluorura de sulf (SF₆)¹¹.

Implementare în comun: Alături de mecanismul de dezvoltare nepoluantă, implementarea în comun este unul dintre cele două mecanisme bazate pe proiecte introduse de Protocolul de la Kyoto. Țările industrializate implementează în comun cu alte țări dezvoltate proiecte vizând reducerea emisiilor, pentru a genera unități tranzacționabile de reducere a emisiilor (ERU) care, în anumite condiții, pot fi utilizate în cadrul EU ETS.

Instalație: O instalație este o unitate tehnică staționară¹² în care se desfășoară una sau mai multe activități care generează gaze cu efect de seră și orice altă activitate direct asociată care are o legătură de natură tehnică cu activitățile desfășurate în locul respectiv și care ar putea avea efecte asupra emisiilor și a poluării.

Mecanism de dezvoltare nepoluantă (CDM): Proiectele CDM desfășurate în temeiul Protocolului de la Kyoto implică investiții în proiecte de dezvoltare durabilă în țările în curs de dezvoltare în scopul reducerii emisiilor. Proiectele respective generează reduceri de emisii certificate (CER). Aceste așa-numite „credite de reducere a emisiilor” sunt autorizate, în anumite condiții, să fie utilizate în cadrul EU ETS.

7 *Ibidem.*

8 Regulamentul (UE) nr. 596/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 privind abuzul de piață (Regulamentul privind abuzul de piață) și de abrogare a Directivei 2003/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivelor 2003/124/CE, 2003/125/CE și 2004/72/CE ale Comisiei (JO L 173, 12.6.2014, p. 1).

9 Directiva 2014/57/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind sancțiunile penale pentru abuzul de piață (Directiva privind abuzul de piață) (JO L 173, 12.6.2014, p. 179).

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

11 Glosarul acronimelor din domeniul schimbărilor climatice, Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice (CCONUSC).

12 Articolul 3 din Directiva 2003/87/CE.

Mecanismele Protocolului de la Kyoto: Protocolul de la Kyoto (pentru detalii suplimentare, a se vedea **caseta din anexă**) a introdus trei mecanisme care pot fi utilizate în scopul îndeplinirii țintelor de reducere a emisiilor, și anume: comercializarea emisiilor, mecanismul de dezvoltare nepoluantă și implementarea în comun. Comercializarea emisiilor permite țărilor care au unități neutilizate de emisii să vândă aceste unități țărilor care își depășesc plafoanele. Implementarea în comun și mecanismul de dezvoltare nepoluantă sunt mecanisme bazate pe proiecte care generează credite ce pot fi comercializate în scopul compensării emisiilor.

Mecanismul de taxare inversă a taxei pe valoarea adăugată (TVA): Acest mecanism implică transferarea obligației fiscale de la furnizor la beneficiar, ceea ce înseamnă că, atunci când este identificat ca persoană impozabilă, clientul este cel obligat să plătească TVA-ul în locul furnizorului. Este posibil ca un sistem de taxare inversă să elimine fraudă de tip „carusel” legată de TVA.

Norme privind alocarea armonizată: În faza III a EU ETS, Comisia a elaborat norme privind alocarea armonizată¹³, însoțite de valori de referință per produs, bazându-se pe performanța medie în materie de emisii de gaze cu efect de seră a celor mai bune 10 % instalații din UE. Valorile de referință se calculează independent de tehnologia, combustibilul, dimensiunea sau amplasarea geografică a instalației.

Operator: Orice persoană¹⁴ care operează sau controlează o instalație sau, dacă legislația internă prevede astfel, căreia i-a fost delegată o competență economică decisivă asupra funcționării tehnice a instalației.

OTC: Termenul „extrabursier” (OTC – *over-the-counter*) descrie toate tranzacțiile de pe piețele financiare care nu sunt derulate la bursă, nici executate pe o piață reglementată, ci se negociază privat între două contrapartide.

Piață la vedere: O piață pe care se tranzacționează valori mobiliare sau mărfuri pentru livrare imediată, spre deosebire de o piață la termen.

Piață secundară: O piață pe care investitorii cumpără valori mobiliare sau active de la alți investitori și nu de la emitent.

Plafonare și comercializare: EU ETS este considerată a fi o schemă de plafonare și comercializare, ceea ce înseamnă că există o „plafonare” sau limitare a volumului total de emisii permise pe care îl pot emite instalațiile incluse în schemă. În fazele I și II ale EU ETS, plafoanele au fost stabilite la nivel național, cu aprobarea Comisiei. În faza III, plafonul este stabilit la nivelul UE. În limitele plafonului, întreprinderile industriale și operatorii de aeronave primesc certificate de emisii pe care le pot vinde sau cumpăra unul de la altul, după cum este necesar. Accesul pe piață este permis și pentru traderi voluntari, care pot să cumpere și să vândă certificate. Prin limitarea numărului total al certificatelor disponibile se asigură faptul că acestea au o valoare.

Registrul Uniunii: Registrul este un sistem electronic care ține evidența proprietarilor de certificate. Administratorul central¹⁵ gestionează și menține registrul Uniunii. Registrul¹⁶ este accesibil publicului și conține conturi separate în care se înregistrează certificatele deținute de fiecare persoană pentru care sau de la care sunt emise sau transferate certificate. Orice persoană poate deține certificate în registrul Uniunii.

13 Decizia nr. 2011/278/UE a Comisiei din 27 aprilie 2011 de stabilire, pentru întreaga Uniune, a normelor tranziției privind alocarea armonizată și cu titlu gratuit a cotelor de emisii în temeiul articolului 10a din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 130, 17.5.2011, p. 1).

14 Articolul 3 din Directiva 2003/87/CE.

15 Articolul 4 din Regulamentul (UE) nr. 389/2013 al Comisiei.

16 Articolul 19 din Directiva 2003/87/CE.

Restituirea de certificate: Până la data de 30 aprilie a fiecărui an, operatorul fiecărei instalații trebuie să restituie un număr de certificate egal cu totalul emisiilor verificate ale instalației în cauză pe parcursul anului calendaristic anterior¹⁷. În cadrul EU ETS, în faza II, operatorii pot de asemenea, sub rezerva anumitor limitări, să restituie credite internaționale (CER și ERU) generate de mecanismele Protocolului de la Kyoto (mecanismul de dezvoltare nepoluantă și implementarea în comun). În total, operatorul trebuie să restituie suficiente certificate EUA, CER și ERU pentru a-și acoperi emisiile verificate.

Titular de cont: Un titular de cont¹⁸ este o persoană fizică sau juridică care deține un cont în registrul Uniunii.

Tonă de CO₂ echivalent (CO₂e): O tonă metrică de dioxid de carbon sau o cantitate de orice alt gaz cu efect de seră având un potențial echivalent din perspectiva încălzirii globale¹⁹.

Tranzacție: O tranzacție este un proces²⁰ din cadrul registrului Uniunii care include transferul unui certificat sau al unei unități Kyoto dintr-un cont în altul.

17 Articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2003/87/CE.

18 Articolul 3 din Regulamentul (UE) nr. 389/2013 al Comisiei din 2 mai 2013 de creare a registrului Uniunii în conformitate cu Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului și cu Deciziile nr. 280/2004/CE și nr. 406/2009/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 920/2010 și a Regulamentului (UE) nr. 1193/2011 ale Comisiei (JO L 122, 3.5.2013, p. 1).

19 Anexa II la Directiva 2003/87/CE.

20 Articolul 3 din Regulamentul (UE) nr. 389/2013 al Comisiei.

I

Schema UE de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS) este principala politică a UE în domeniul combaterii schimbărilor climatice, fiind totodată și cel mai mare sistem din lume de plafonare și comercializare a emisiilor de gaze cu efect de seră. Pentru emisiile totale generate de sectoarele industriale cu un nivel ridicat de emisii s-a introdus o limită, sau plafon, care se reduce în timp. Plafonul restricționează emisiile a peste 11 000 de instalații mari consumatoare de energie din întreaga UE, acoperind aproximativ jumătate din volumul emisiilor de gaze cu efect de seră. Aceste instalații primesc certificate de emisii sau le cumpără la licitații, dar pot să le și comercializeze, în funcție de propriile nevoi. Fiecare certificat reprezintă dreptul de a emite o tonă de dioxid de carbon (CO₂) echivalent. În fiecare an, instalațiile trebuie să restituie un număr de certificate egal cu cantitatea de dioxid de carbon echivalent (CO₂e) emisă.

II

Schema EU ETS este citată adesea ca model de referință pentru politicile emergente în domeniul schimbărilor climatice și pentru schemele de comercializare a emisiilor din alte părți ale lumii. Această schemă inovatoare introdusă în 2005 și îmbunătățită de-a lungul timpului se află în prezent în a treia fază de implementare. La nivel european, obiectivul de mediu al EU ETS nu este doar reducerea emisiilor conform plafonului, ci și stabilirea unui preț al carbonului și asigurarea unei valori financiare pentru fiecare tonă de CO₂e economisită. Prețul este stabilit de piața certificatelor de emisii. Acest lucru încurajează instalațiile să aplice cele mai rentabile măsuri de reducere a emisiilor și stimulează investițiile în tehnologii cu emisii reduse de carbon, în special dacă prețurile certificatelor sunt ridicate.

III

Pentru ca EU ETS să funcționeze așa cum s-a prevăzut, este necesar să se asigure integritatea schemei, precum și implementarea sa corectă. Curtea a evaluat dacă schema Uniunii Europene de comercializare a certificatelor de emisii era gestionată în mod adecvat, examinând dacă se instituise un cadru corespunzător pentru protecția integrității acesteia ca mecanism bazat pe piață și analizând implementarea sa efectivă. În ceea ce privește implementarea, Curtea s-a concentrat asupra fazei II a EU ETS (2008-2012), pentru a se putea formula o serie de învățăminte utile pentru viitoarele evoluții ale acestei politici.

IV

În ansamblu, Curtea a concluzionat că gestionarea EU ETS de către Comisie și statele membre nu era adecvată din toate punctele de vedere, fiind afectată de anumite probleme legate de robustețea cadrului de protecție a integrității schemei, precum și de deficiențe semnificative legate de implementarea fazei II a EU ETS.

V

S-au înregistrat îmbunătățiri semnificative în ceea ce privește cadrul de protecție a integrității schemei. Aceste îmbunătățiri au devenit posibile în special după ce cea mai mare parte din piața la vedere a certificatelor de emisii a fost inclusă în domeniul de aplicare al Directivei MiFID și al Directivei/Regulamentului privind abuzul de piață, ca urmare a faptului că certificatele de emisii fuseseră calificate drept instrumente financiare. Totuși, mai trebuie încă rezolvate câteva probleme pentru ca acest cadru să devină suficient de solid, pentru a se asigura o mai bună reglementare și supraveghere și pentru a se stimula încrederea investitorilor în scopul promovării EU ETS ca instrument de politică de mediu.

- (a) În ceea ce privește reglementarea și supravegherea pieței certificatelor de emisii, problemele care necesitau rezolvare erau legate de traderii obligați să participe la piață, de tranzacționarea bilaterală extrabursieră (OTC) la vedere și de participanții mai mici la piață.
- (b) La nivelul UE nu există o supraveghere a pieței certificatelor de emisii, iar cooperarea în materie de reglementare nu este suficientă.
- (c) Definiția juridică a certificatelor de emisii nu era suficient de clară. Nu exista claritate deplină nici în ceea ce privește crearea și protejarea titlurilor de garanție exprimate în certificate de emisii.

- (d) Registrul Uniunii prelucrează date fundamentale cu privire la EU ETS și prezintă un profil de risc ridicat determinat de mizele financiare implicate și de diversitatea titularilor de cont. Deși securitatea registrului a fost îmbunătățită în mod semnificativ în faza II a EU ETS, sunt necesare progrese suplimentare. Procedurile utilizate de statele membre pentru a controla deschiderea conturilor EU ETS, pentru a monitoriza tranzacțiile și pentru a coopera cu autoritățile de reglementare prezentau deficiențe semnificative, iar Comisia nu putea monitoriza tranzacțiile în mod adecvat din motive de protecție a datelor. În plus, dezvoltarea și operarea registrului la nivelul Comisiei au fost afectate de probleme de coordonare internă și de constrângeri legate de resurse, așa cum se explică la punctele 39-41.

VI

Existau deficiențe semnificative în ceea ce privește modul în care statele membre și Comisia implementaseră cadrul de control al EU ETS în faza II. Aceste deficiențe trebuie abordate în cursul fazei III, astfel încât să existe o asigurare suficientă că sistemul funcționează așa cum s-a prevăzut.

- (a) Sistemele de monitorizare, raportare și verificare a emisiilor nu erau suficient de bine implementate sau armonizate. Autoritățile competente nu verificau în mod corespunzător activitatea desfășurată de verificatori și efectuau doar controale limitate la instalații.
- (b) Orientările Comisiei și monitorizarea efectuată de aceasta cu privire la implementarea de către statele membre a fazei II a EU ETS erau incomplete, iar evaluarea realizată de Comisie în ceea ce privește planurile naționale de alocare elaborate de statele membre pentru faza II nu era suficient de transparentă.
- (c) Unele state membre nu au furnizat toate rapoartele necesare cu privire la funcționarea EU ETS, iar Comisia nu a publicat raportul anual de punere în aplicare, obligatoriu în conformitate cu Directiva EU ETS.

- (d) Impactul importantelor forumuri de consultare și de coordonare organizate între Comisie și statele membre era limitat din cauza nivelului scăzut al participării acestora din urmă.
- (e) Comisia a avut un rol limitat în asigurarea armonizării controalelor-cheie desfășurate de statele membre cu privire la implementarea EU ETS.
- (f) Curtea nu a fost în măsură să evalueze eficacitatea diferitelor sisteme de sancțiuni instituite de statele membre, întrucât nu existau informații consolidate la nivel de stat membru și la nivel european. Practicile aplicate în ceea ce privește normele specifice pentru restituirea creditelor din proiecte internaționale erau diferite de la un stat membru la altul. Toate aceste aspecte pot să afecteze caracterul echitabil al mediului concurențial în care operatorii își desfășoară activitatea.

VII

Pentru a se da curs observațiilor descrise mai sus referitor la cadrul de protecție a integrității schemei și la implementarea sa, Curtea formulează următoarele recomandări.

1. Comisia ar trebui să abordeze aspectele rămase nerezolvate în legătură cu reglementarea și supravegherea pieței certificatelor de emisii, cu scopul de a îmbunătăți în continuare integritatea pieței [a se vedea recomandarea 1 literele (a)-(c) adresată Comisiei, formulată în mod detaliat după punctul 91].
2. Statutul juridic al certificatelor ar trebui să fie clarificat în continuare pentru a se contribui la asigurarea stabilității și a încrederii (a se vedea recomandarea 2 care urmează după punctul 92).
3. Anumite aspecte ale sistemelor care prelucrează informații fundamentale în legătură cu EU ETS (registru Uniunii și procedurile conexe) ar trebui să fie îmbunătățite în continuare. În special, Comisia ar trebui să analizeze modul în care poate fi instituită și coordonată la nivelul UE o monitorizare eficientă a tranzacțiilor transfrontaliere, cu scopul de a se reduce riscul de abuz și de activități frauduloase, și să identifice măsurile corespunzătoare pentru a consolida cadrul de control și a promova la nivelul UE cele mai bune practici utilizate de statele membre în materie de deschidere a conturilor. Statele membre ar trebui să se asigure că aceste controale sunt puse în practică [a se vedea recomandarea 3 literele (a)-(e) adresată Comisiei și statelor membre, formulată în mod detaliat după punctul 93].
4. Cadrul de control de la nivelul statelor membre ar trebui să fie mai bine aplicat, astfel încât să existe certitudinea că deficiențele identificate sunt avute în vedere pentru implementarea fazei III [a se vedea recomandarea 4 literele (a)-(f) adresată Comisiei și statelor membre, formulată în mod detaliat după punctul 94].
5. În cursul fazei III, nivelul orientărilor și al informațiilor privind implementarea EU ETS ar trebui să fie îmbunătățit [a se vedea recomandarea 5 literele (a)-(c) adresată Comisiei și statelor membre, formulată în mod detaliat după punctul 96].
6. Modul de aplicare a sancțiunilor în cadrul schemei EU ETS ar trebui să devină mai transparent. La nivelul statelor membre și la nivelul UE ar trebui să fie disponibile informații actualizate și exacte cu privire la aplicarea și la rezultatele procedurilor de sancționare, iar Comisia ar trebui să monitorizeze mai bine practicile de asigurare a respectării legii în UE, precum și aplicarea consecventă a sancțiunilor prevăzute la nivel național [a se vedea recomandarea 6 literele (a)-(c) adresată Comisiei și statelor membre, formulată în mod detaliat după punctul 97].

Schema Uniunii Europene de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS)

01

EU ETS este un pilon esențial al politicii Uniunii Europene în domeniul combaterii schimbărilor climatice (pentru mai multe informații generale privind cadrul internațional de comercializare a certificatelor de emisii, a se vedea **partea I a anexei**). Obiectivul său este să promoveze reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic. Schema este una dintre principalele componente ale pachetului de măsuri al UE în domeniul climatic și energetic²¹, pachet care are trei obiective pentru anul 2020 (cunoscute sub denumirea de „obiectivele 20-20-20”), și anume:

- reducerea cu 20 % a emisiilor de gaze cu efect de seră ale UE în comparație cu nivelurile din 1990;
- creșterea la 20 % a ponderii consumului de energie din surse regenerabile în UE;

- îmbunătățirea cu 20 % a eficienței energetice a UE.

02

EU ETS este cel mai mare sistem din lume de plafonare și comercializare (a se vedea **caseta 1**) a emisiilor de gaze cu efect de seră, fiind adesea citat ca model de referință pentru politicile emergente în domeniul schimbărilor climatice și pentru schemele de comercializare a emisiilor din alte părți ale lumii. Plafonul restricționează emisiile a peste 11 000 de instalații mari consumatoare de energie din întreaga UE²². Din 2013, EU ETS include aproximativ 50 % din volumul emisiilor de gaze cu efect de seră din UE²³. Pe lângă limitarea volumului total al emisiilor prin intermediul unui preț suficient de ridicat al carbonului, EU ETS ar trebui să încurajeze instalațiile să aplice cele mai rentabile măsuri de reducere a emisiilor și să stimuleze investițiile în tehnologii cu emisii reduse de carbon²⁴.

- 21 COM(2008) 30 final din 23 ianuarie 2008, *2020 by 2020 Europe's climate change opportunity* (De două ori 20 până în 2020 – Șansa oferită Europei de schimbările climatice).
- 22 Sunt incluse următoarele sectoare principale: instalații de ardere, ciment, clincher, var, rafinării de uleiuri minerale, fontă brută și oțel. Sectoarele neincluse sunt: transporturile terestre, agricultura și serviciile.
- 23 COM(2012) 652 final din 14 noiembrie 2012, intitulată „Situția pieței europene a carbonului în 2012”.
- 24 Comisia Europeană, DG Politici Climatice, *The EU Emissions Trading System (EU ETS) factsheet* (Fișă informativă privind schema UE de comercializare a certificatelor de emisii), disponibilă la adresa http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf.

Caseta 1

Schema EU ETS de plafonare și comercializare

Principiul de funcționare al schemei de plafonare și comercializare este limitarea (plafonarea) volumului total al emisiilor generate de sectoarele industriale cu un nivel ridicat de emisii. Acest plafon se reduce în timp. În limita plafonului, întreprinderile pot vinde sau cumpăra certificate de emisii, după cum este necesar. Fiecare certificat reprezintă dreptul de a emite o tonă de CO₂e. Numărul certificatelor determină volumul emisiilor permise, cu alte cuvinte emisiile sunt „plafonate”. Certificatele de emisii sunt distribuite instalațiilor și pot fi comercializate în mod liber pe piață²⁵. În fiecare an, instalațiile trebuie să restituie un număr de certificate echivalent cu cantitatea de CO₂e emisă. Prețul este determinat de piață.

25 COM(2010) 796 final din 21 decembrie 2010, intitulată „Spre un cadru optimizat de supraveghere a pieței în ceea ce privește schema UE de comercializare a certificatelor de emisii”.

03

Schema EU ETS a fost instituită prin Directiva 2003/87/CE²⁶. În temeiul acestei directive, statele membre trebuie să elaboreze și să pună în practică sistemele și mecanismele administrative necesare pentru a implementa EU ETS la nivel național. De asemenea, directiva îi atribuie Comisiei o serie de responsabilități specifice, dintre care multe sunt menite să asigure implementarea coerentă și coordonată a EU ETS. Întrucât EU ETS a creat de asemenea o piață pentru comercializarea certificatelor de emisii, statele membre și Comisia trebuie să asigure integritatea și stabilitatea schemei, pentru ca aceasta să poată contribui în mod efectiv la obiectivele sale de mediu.

EU ETS în practică în perioada 2005-2012 (fazele I și II)

04

Funcționarea schemei EU ETS este organizată în perioade de comercializare sau faze: pentru primele două faze (2005-2012), plafonul pentru certificatele de emisii a fost stabilit la nivel național prin intermediul planurilor naționale de alocare elaborate de statele membre și evaluate de Comisie.

05

Prima fază (2005-2007) a EU ETS a fost o perioadă-pilot de trei ani în care a fost pregătită cea de a doua fază (2008-2012). Certificatele au fost distribuite în mod gratuit. Întrucât majoritatea statelor membre nu dispuneau încă de date istorice privind emisiile generate de instalațiile incluse în EU ETS, plafoanele stabilite pentru faza I s-au bazat pe studii și previziuni. Faza I a avut ca obiective crearea unei piețe funcționale, stabilirea unui preț al carbonului și construirea infrastructurii necesare pentru monitorizarea, raportarea și verificarea emisiilor reale. Datele obținute în faza I au fost utilizate apoi pentru a se completa informațiile lipsă și au contribuit la stabilirea plafoanelor naționale pentru faza II.

06

Faza II (2008-2012)²⁷ a coincis cu prima perioadă de angajament din cadrul Protocolului de la Kyoto – perioada de cinci ani în care statele membre ale UE ar fi trebuit să își reducă emisiile în conformitate cu obiectivele stabilite de acest protocol²⁸. Pe baza emisiilor verificate raportate din faza I, volumul certificatelor de emisii autorizate în faza II a fost redus cu 6,5 % față de nivelul din 2005 (primul an de conformare cu EU ETS), asigurându-se astfel reduceri efective ale emisiilor (a se vedea **partea II a anexei** pentru informații suplimentare privind evoluțiile cererii și ofertei în faza II a EU ETS).

- 26 Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO L 275, 25.10.2003, p. 32).
- 27 În faza II, la EU ETS au aderat Islanda, Liechtenstein și Norvegia (țările membre ale Spațiului Economic European – Asociația Europeană a Liberului Schimb – SEE-AELS).
- 28 Uniunea Europeană s-a angajat să atingă o reducere globală cu 8 % a emisiilor de gaze cu efect de seră în perioada 2008-2012 față de nivelurile din 1990 (această țintă fiind mai mare decât cea indicată în **caseta din anexă** pentru ansamblul țărilor industrializate). Această țintă era repartizată între cele 15 state membre în temeiul unui acord obligatoriu din punct de vedere juridic, și anume Decizia 2002/358/CE a Consiliului din 25 aprilie 2002 privind aprobarea, în numele Comunității Europene, a Protocolului de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice și îndeplinirea în comun a angajamentelor care decurg din acesta (JO L 130, 15.5.2002, p. 1).

EU ETS începând cu 2013 (faza III)

07

În faza III (2013-2020), sistemul planurilor naționale de alocare a fost înlocuit. Plafonul emisiilor generate de instalațiile incluse în EU ETS este stabilit acum la nivelul UE. În cazul certificatelor alocate în continuare cu titlu gratuit, se aplică norme de alocare armonizată, bazate pe valori de referință ambițioase fixate la nivelul UE în legătură cu performanța emisiilor. Ca și în fazele anterioare, instalațiile cărora nu li s-au alocat deloc certificate sau cărora li s-a alocat un număr insuficient de certificate gratuite pentru a-și acoperi emisiile trebuie fie să cumpere certificate suplimentare de pe piață, fie să își reducă emisiile.

08

La începutul fazei III, se scot la licitație peste 40 % din numărul total al certificatelor. Potrivit teoriilor economice, dar și opiniei Comisiei, scoaterea la licitație este metoda cea mai transparentă de alocare și ea pune în practică principiul „poluatorul plătește” (**partea III a anexei** oferă mai multe informații generale privind reforma și perspectivele EU ETS).

09

La stabilirea sferei și a abordării auditului, Curtea s-a concentrat asupra aspectelor fundamentale ale integrității și implementării schemei. Eficacitatea globală a EU ETS nu a fost examinată în cadrul auditului. Auditul a urmărit să răspundă la următoarea întrebare: „Comisia și statele membre gestionează în mod adecvat schema Uniunii Europene de comercializare a certificatelor de emisii?” În acest scop, s-au formulat două întrebări de audit secundare, și anume:

- (a) *Există un cadru adecvat pentru protecția integrității EU ETS?* Pentru a răspunde la această întrebare, Curtea a examinat dacă erau adecvate normele privind reglementarea și supravegherea pieței, aplicabile în cazul comercializării certificatelor de emisii, statutul juridic și definiția certificatelor, precum și sistemul registrului Uniunii folosit pentru înregistrarea și transmiterea datelor privind EU ETS. Această parte a auditului s-a concentrat asupra unei serii de măsuri aplicate în domeniile enunțate, măsuri elaborate și propuse de Comisie începând cu 2011, inclusiv asupra măsurilor noi introduse până la 30 septembrie 2014. Sfera auditului nu a inclus o evaluare a măsurilor naționale adoptate cu scopul de a aborda riscul de fraudă de tip „carousel” legată de TVA²⁹.
- (b) *Este schema EU ETS implementată în mod corect?* Pentru a răspunde la această întrebare, Curtea a examinat modul în care statele membre și Comisia implementaseră EU ETS în faza II. Această parte a auditului a vizat numai implementarea EU ETS în cazul instalațiilor staționare³⁰.

10

Auditul s-a desfășurat atât la nivelul serviciilor Comisiei, cât și la nivelul statelor membre. La nivelul Comisiei, s-a analizat modul în care Comisia ghidase implementarea EU ETS de către statele membre și dacă aceasta își îndeplinise obligațiile care îi reveneau în temeiul cadrului juridic aplicabil. Probele au fost obținute din șapte state membre, care au fost selectate în funcție de volumele și de tipurile emisiilor. S-au efectuat vizite la autoritățile relevante din cinci state membre (Germania, Franța, Italia, Polonia și Regatul Unit). De la celelalte două state membre (Grecia și Spania) s-au obținut documente justificative. La nivelul statelor membre, auditul s-a axat pe alocarea (planurile naționale de alocare) și restituirea certificatelor, pe sistemele de monitorizare, raportare și verificare a emisiilor și pe sancțiunile aplicate în caz de neconformitate. Sfera auditului nu a inclus procedura de scoatere la licitație întrucât aceasta s-a aplicat doar la o scară foarte mică și într-un număr limitat de state membre spre sfârșitul fazei II.

11

În plus, s-au obținut probe și pe baza testării de fond a documentației disponibile la nivelul autorităților naționale competente cu privire la 150 de instalații selectate din cele șapte state membre vizate, precum și pe baza analizei datelor privind instalațiile și conformitatea obținute din registrul de tranzacții al UE (EUTL – a se vedea **caseta 2**). Curtea nu a efectuat vizite la fața locului la instalațiile selectate deoarece nu avea drepturi de acces.

29 Pentru detalii suplimentare privind aspectele legate de TVA, a se vedea **caseta 3**.

30 Domeniul aviatic a fost inclus în EU ETS abia în 2012.

Cadrul de protecție a integrității EU ETS

12

Pentru a se asigura un nivel suficient de lichidități pe piața certificatelor de emisii creată de EU ETS și pentru a se institui un mecanism funcțional, care să contribuie la realizarea obiectivelor de mediu ale politicii, piața ar trebui să fie sigură și atractivă³¹ pentru cumpărătorii care participă în mod voluntar³², precum și pentru operatorii care sunt obligați să participe la schemă în temeiul Directivei EU ETS (respectiv acei cumpărători care trebuie să respecte legislația aplicabilă – *compliance buyers*). Prin urmare, este important să se analizeze dacă integritatea EU ETS este suficient de protejată pentru a menține stabilitatea și a garanta încrederea investitorilor în piață. O astfel de protecție necesită o reglementare și o supraveghere corespunzătoare a pieței, precum și cooperare între autoritățile de reglementare. În plus, statutul juridic și definiția certificatelor ar trebui să fie suficient de clare pentru a contribui la asigurarea stabilității și a încrederii pe piața certificatelor de emisii.

13

Registrul UE (a se vedea **caseta 2**) este un element esențial pentru protecția integrității EU ETS, întrucât el înregistrează și urmărește toate „tranzacțiile fizice” cu certificate și permite comunicarea unor informații esențiale către piață. Pe lângă valoarea pentru mediu a EU ETS, mizele financiare implicate în această schemă sunt considerabile. Valoarea tuturor certificatelor și a celorlalte unități de conformitate existente în registrul Uniunii este estimată la peste 10 miliarde de euro, în funcție de prețul acestor unități și de momentul evaluării. În plus, integritatea EU ETS ar trebui să fie suficient de protejată împotriva unor incidente de tipul celor care au avut loc între 2008 și 2011 (furturi raportate de certificate, mecanisme de fraudă în domeniul TVA și amenințări cibernetice precum phishingul). Prin urmare, este de asemenea esențial să existe proceduri eficiente pentru controlul deschiderilor de conturi și al tranzacțiilor care au loc în registrul Uniunii.

Comisia a îmbunătățit în mod constant reglementarea și supravegherea pieței certificatelor de emisii, dar este nevoie de progrese suplimentare

14

Comisia a recunoscut³³ că îmbunătățirea reglementării și a supravegherii pieței și ameliorarea securității registrului sunt necesare pentru a preveni repetarea incidentelor de securitate (a se vedea de asemenea punctele 12 și 13 și **caseta 2**) care au avut loc în faza II. Ea a elaborat un pachet cuprinzător de măsuri în vederea abordării acestor riscuri (după cum se arată în cele ce urmează, la punctele 15 și 16).

31 A se vedea, de exemplu, COM(2010) 796 final.

32 Cumpărătorii voluntari (sau traderii voluntari) sunt entități care participă de bunăvoie la piața certificatelor de emisii (de exemplu, traderi, investitori, persoane fizice, intermediari financiari etc.), spre deosebire de cumpărătorii care au obligația de a face acest lucru (operatorii care sunt obligați prin lege să participe).

33 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm, *Ensuring the integrity of the European carbon market, FAQ* (Asigurarea integrității pieței europene a carbonului, întrebări frecvente), aprilie 2014: „Normele [normele privind piața financiară] urmăresc în egală măsură să creeze un mediu de tranzacționare sigur și eficient pentru a crește nivelul de încredere în piața carbonului în urma unei serii de activități frauduloase regretabile cu care piața s-a confruntat cu câțiva ani în urmă”. A se vedea, de asemenea, COM(2010) 796 final, în special capitolul 1 – Introducere.

Sistemul registrelor naționale și registrul Uniunii

În timpul fazei I și în cea mai mare parte a fazei II, statele membre au administrat registre naționale cu conturi, în care exista posibilitatea de a deține și a transfera certificate de emisii și credite internaționale. Cu scopul de a simplifica sistemul, dar și în perspectiva conectării EU ETS cu alte scheme internaționale de comercializare a certificatelor de emisii, colegiitorii au decis în 2009 ca registrele naționale să fie centralizate într-un registru al Uniunii, ținut și administrat de Comisia Europeană. În perioada 2008-2011, au avut loc mai multe incidente de securitate legate în principal de fraudă în domeniul TVA-ului și de atacuri cibernetice. Migrarea conturilor și a datelor a avut loc în iunie 2012. Deși sistemul de registre a fost astfel centralizat, statele membre sunt în continuare singurele responsabile de deschiderea, gestionarea și actualizarea conturilor în cadrul secțiunilor naționale ale registrului Uniunii. Administratorul central al Comisiei nu este implicat în derularea acestor activități. Prin intermediul unui registru de tranzacții al UE (EUTL), se verifică, se înregistrează și se autorizează toate tranzacțiile inițiate în registrul Uniunii, pentru a se garanta că orice transfer de certificate este conform cu normele EU ETS³³. O versiune publică a EUTL pune la dispoziția publicului date relevante privind EU ETS. Funcționarea registrului (și a sistemului anterior de registre naționale) este reglementată prin regulamente ale Comisiei³⁴.

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

35 Este vorba în special de Regulamentul (CE) nr. 2216/2004 al Comisiei din 21 decembrie 2004 privind un sistem de registre standardizat și securizat în conformitate cu Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului și cu Decizia nr. 280/2004/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 386, 29.12.2004, p. 1) și de Regulamentul (UE) nr. 920/2010 din 7 octombrie 2010 privind un sistem standardizat și securizat de registre în conformitate cu Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului și cu Decizia nr. 280/2004/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 270, 14.10.2010, p. 1), de Regulamentul (UE) nr. 1193/2011 al Comisiei de creare a registrului Uniunii pentru perioada de comercializare care începe la 1 ianuarie 2013 și de modificare a regulamentelor (CE) nr. 2216/2004 și (UE) nr 920/2010 ale Comisiei, precum și de Regulamentul (UE) nr. 389/2013 al Comisiei privind crearea registrului Uniunii pentru faza III.

15

Necesitatea de a îmbunătăți reglementarea pieței carbonului a apărut concomitent cu procesul de revizuire a cadrului de reglementare a piețelor financiare (Directiva MiFID și Directiva privind abuzul de piață)³⁶. Astfel, Comisia a avut oportunitatea de a analiza reglementarea pieței carbonului în contextul reglementării globale a piețelor financiare. După cum se arată în evaluarea impactului³⁷ care însoțește propunerea de revizuire a Directivei MiFID, prezentată în octombrie 2011, principalele două opțiuni avute în vedere de Comisie constau fie în crearea unui regim adaptat pentru piața carbonului, fie în clasificarea certificatelor de emisii ca instrumente financiare și includerea lor în cadrul normativ creat de Directiva MiFID și de Directiva privind abuzul de piață. Prezentul audit nu a analizat care dintre cele două abordări în materie de reglementare ar fi cea mai potrivită pentru piața certificatelor de emisii. Instrumentele derivate pe certificate de emisii³⁸, care, potrivit estimărilor Comisiei, reprezintă peste 90 % din piața carbonului, sunt instrumente financiare și, prin urmare, în fazele I și II ale EU ETS (2005-2012), erau deja reglementate de Directiva MiFID și de Directiva privind abuzul de piață. În schimb, tranzacționarea secundară a certificatelor de emisii la vedere (*spot*) nu era reglementată în acest cadru. În 2011, Comisia a propus ca Directiva MiFID să fie extinsă și adaptată pentru a include și tranzacționarea secundară a certificatelor de emisii la vedere, prin calificarea expresă a certificatelor de emisii ca instrumente financiare. Această propunere a fost adoptată în 2014³⁹ și include de asemenea certificatele de emisii în sfera cadrului normativ privind abuzul de piață (Directiva/Regulamentul privind abuzul de piață). Aceste norme noi se vor aplica începând cu ianuarie 2017⁴⁰.

16

Alte măsuri importante adoptate de Comisie pentru a consolida integritatea și securitatea EU ETS includeau:

- posibilitatea oferită statelor membre de a aplica un mecanism de taxare inversă în vederea combaterii fraudei în domeniul taxei pe valoarea adăugată (TVA) (a se vedea **caseta 3**);
- măsuri de securitate suplimentare pentru registrul Uniunii, cu scopul de a combate eventualele infracțiuni cibernetice și reciclarea creditelor internaționale;
- integrarea, în regulamentele privind registrul Uniunii, a dispozițiilor privind combaterea spălării banilor inspirate de Directiva privind combaterea spălării banilor⁴¹; și
- elaborarea unor norme de conduită și de participare pentru piața primară în cadrul Regulamentului privind licitațiile⁴².

17

Aceste măsuri reprezintă o îmbunătățire semnificativă a cadrului de reglementare a pieței carbonului și, într-adevăr, s-a înregistrat o scădere semnificativă a incidentelor raportate în ultimii ani. În ciuda acestor eforturi, Curtea a identificat totuși mai multe deficiențe în ceea ce privește punerea în practică a măsurilor, precum și alte chestiuni care trebuie avute în vedere pentru o consolidare suficientă a cadrului normativ. Acestea sunt prezentate în următoarele secțiuni.

36 Directiva MiFID și Directiva privind abuzul de piață sunt doi piloni principali ai cadrului normativ aplicabil piețelor financiare. Directiva MiFID reglementează furnizarea de servicii de investiții în domeniul instrumentelor financiare, iar Directiva privind abuzul de piață are ca obiect abuzul de piață.

37 Document de lucru al serviciilor Comisiei din 20 octombrie 2011 [SEC(2011) 1226 final], *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* [Evaluarea impactului care însoțește propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind piețele instrumentelor financiare (reformare) și propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind piețele instrumentelor financiare].

38 Un instrument financiar derivat este un contract financiar care depinde de valoarea sau situația viitoare a activului suport la care se referă (de exemplu, evoluția ratelor dobânzii, evoluția unei valute sau posibilitatea ca un debitor să intre în faliment) (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en).

39 Directiva 2014/65/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Directivei 2002/92/CE și a Directivei 2011/61/UE (JO L 173, 12.6.2014, p. 349).

40 Din iulie 2016, în cazul Regulamentului privind abuzul de piață.

41 Directiva 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului (JO L 309, 25.11.2005, p. 15). În 2013, Comisia a adoptat propuneri de actualizare a directivei. Parlamentul European și Consiliul au ajuns la un acord politic la sfârșitul anului 2014.

42 Regulamentul (UE) nr. 1031/2010 al Comisiei din 12 noiembrie 2010 privind calendarul, administrarea și alte aspecte ale licitării certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră în temeiul Directivei 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității (JO L 302, 18.11.2010, p. 1).

Piața ETS rămâne expusă la riscul de fraudă în domeniul TVA

În Raportul său general de activitate pe 2009, Europol a estimat că pierderile cauzate de fraudă legată de creditele de carbon (prin fraudă de tip „carusel” din domeniul TVA), înregistrate în perioada iunie 2008-decembrie 2009, se ridicau la aproximativ cinci miliarde de euro. Piața ETS era deosebit de vulnerabilă la acest tip de activitate înfracțională de tranzacționare transfrontalieră. Cazurile de fraudă înregistrate au determinat adoptarea Directivei 2010/23/UE⁴³, prin care statelor membre li s-a oferit posibilitatea de a implementa un mecanism de taxare inversă a TVA-ului. Conform acestui mecanism, obligația de plată a TVA-ului revine persoanei căreia i se transferă certificatele sau alte unități de conformitate. Perioada de aplicare a acestor dispoziții a fost prelungită până în decembrie 2018 (Directiva 2013/43/UE)⁴⁴.

La momentul auditului, aproape o treime din statele membre nu implementaseră mecanismul de taxare inversă în cazul certificatelor de emisii. În consecință, riscul de fraudă în domeniul TVA în legătură cu certificatele EU ETS nu este încă eliminat pe deplin în Uniunea Europeană.

Din cele cinci state membre vizitate de Curte, numai Italia nu aplicase încă mecanismul de taxare inversă a TVA-ului la momentul auditului. Singura platformă pentru tranzacționarea certificatelor de emisii din Italia își suspendase operațiunile pe piața certificatelor de emisii în decembrie 2010 din cauza unor anomalii constatate la nivelul fluctuației activităților de tranzacționare. Operațiunile platformei au fost închise definitiv în martie 2014. Bineînțeles, tranzacționarea bilaterală de certificate implicând conturi italiene din registrul EU ETS este în continuare posibilă. La momentul auditului, autoritatea competentă și administratorul registrului național considerau că, din cauza lipsei mecanismului de taxare inversă a TVA-ului, în Italia exista un risc semnificativ de fraudă de tip „carusel” legată de TVA.

43 Directiva 2010/23/UE a Consiliului din 16 martie 2010 de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, cu privire la aplicarea opțională și temporară a mecanismului de taxare inversă pentru prestarea anumitor servicii care prezintă risc de fraudă (JO L 72, 20.3.2010, p. 1).

44 Directiva 2013/43/UE a Consiliului din 22 iulie 2013 de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește aplicarea facultativă și temporară a mecanismului de taxare inversă în legătură cu furnizarea anumitor bunuri și servicii care prezintă risc de fraudă (JO L 201, 26.7.2013, p. 4).

Deși certificatele de emisii au fost clasificate ca instrumente financiare, auditul a identificat anumite probleme rămase nerezolvate în legătură cu reglementarea și supravegherea pieței certificatelor de emisii

18

Curtea a examinat modul în care propunerea de revizuire a Directivei MiFID, prezentată în 2011 de Comisie, aborda particularitățile tranzacționării certificatelor de emisii. Una dintre aceste particularități constă în prezența traderilor care au obligația de a participa la piața certificatelor de emisii din cadrul EU ETS (aceștia tranzacționează atât certificate de emisii la vedere, cât și instrumente derivate pe certificate de emisii). În prezent, această piață este în mare măsură o piață financiară, dar este caracterizată de participarea acestui tip de traderi și, prin urmare, revizuirea reglementărilor necesită o analiză atentă. Propunerea de revizuire prezentată de Comisie includea exonerarea acestor traderi participanți la EU ETS de la obligația de a obține autorizația prevăzută de Directiva MiFID⁴⁵. În legătură cu aplicarea Directivei MiFID la piața certificatelor de emisii, Curtea a identificat o serie de aspecte care ridică probleme referitor la reglementarea și supravegherea acestei piețe și care nu au fost analizate în mod suficient. Ele sunt prezentate la punctele următoare.

19

Conform cadrului revizuit al Directivei MiFID, traderii care participă în mod obligatoriu la piață, precum și alte câteva entități care tranzacționează certificate de emisii⁴⁶ vor fi exonați de la obligația obținerii unei autorizații MiFID. În special, marii traderi din această categorie, care de multe ori dispun de un număr important de birouri specializate de tranzacționare, vor fi exonați dacă efectuează tranzacții pe cont propriu⁴⁷ în cadrul EU ETS. Entitățile mici care tranzacționează în mod voluntar și pe cont propriu certificate de emisii la vedere pot de asemenea să funcționeze fără autorizația prevăzută de Directiva MiFID⁴⁸. Curtea consideră că integritatea pieței ar putea fi periclitată dacă aceste entități abuzează de exonerarea introdusă de Directiva MiFID, angajându-se în activități de tranzacționare care nu sunt acoperite de exonerarea ce le-a fost acordată. În plus, Curtea a constatat că există și riscul ca exonerarea prevăzută de Directiva MiFID de care beneficiază entitățile comerciale participante în mod obligatoriu la piață să fie utilizată în mod abuziv de către părțile care încearcă să achiziționeze instalații în scopul de a cumpăra și de a vinde certificate de emisii la vedere fără a deține o autorizație MiFID. În opinia Curții, Comisia nu analizase suficient impactul traderilor care participă în mod obligatoriu la sistem asupra pieței certificatelor de emisii pentru a putea demonstra că riscurile rezultate din exonerarea diferitelor grupuri de participanți la piață erau nesemnificative.

- 45 Pentru a furniza servicii de investiții, o firmă de investiții trebuie să obțină o autorizație de la autoritatea națională de reglementare.
- 46 De exemplu, articolul 2 alineatul (1) litera (j) punctul (i) din Directiva 2014/65/UE care se referă la persoanele care tranzacționează pe cont propriu certificate de emisii sau instrumente derivate pe certificate de emisii.
- 47 Și îndeplinesc cerințele articolului 2 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2014/65/UE.
- 48 Un raport de expertiză din 2012 comandat de Comisie referitor la acele părți ale evaluării impactului Directivei MiFID relevante pentru piața certificatelor de emisii făcea trimitere și la eventualele implicații ale posibilei exonerări prevăzute de această directivă pentru actorii mai mici de pe piață, care pot să fie însă și ei implicați în fraude și să facă obiectul unor acuzații de furt de certificate și care nu vor avea nevoie de autorizația MiFID nici în cazul în care certificatele de emisii de carbon sunt clasificate ca instrumente financiare.

20

În plus, tranzacțiile extrabursiere pur bilaterale, inclusiv tranzacționarea certificatelor de emisii, executate în afara locurilor reglementate de Directiva MiFID vor rămâne în afara domeniului de aplicare al Directivei MiFID revizuite. În scopul livrării „fizice” a certificatelor de emisii tranzacționate bilateral între două părți, este necesar ca ambele să dețină un cont în registrul EU ETS al Uniunii. Totuși, după cum se arată în cele ce urmează la punctele 37 și 38, aceste tranzacții „fizice” din registrul Uniunii nu fac obiectul unei supravegheri. Aceasta înseamnă că ar putea exista actori care operează în anumite părți ale pieței asupra cărora organismele de reglementare și autoritățile competente au o vizibilitate limitată. Prin urmare, clasificarea certificatelor de emisii ca instrumente financiare în temeiul Directivei MiFID nu va elimina această lacună de reglementare. Totuși, potrivit Comisiei, tranzacțiile bilaterale la vedere nereglementate, legate de tranzacțiile cu instrumente derivate, reprezintă o foarte mică proporție (aproximativ 1 %) din piața secundară a certificatelor de emisii.

21

Pentru participanții mai mici la piață, Comisia a propus⁴⁹ și o exonerare, în limitele unui prag, de la obligația de a comunica informații privilegiate în temeiul cadrului normativ revizuit privind abuzul de piață (Directiva/Regulamentul privind abuzul de piață). Auditul nu a găsit dovezi care să demonstreze că Comisia a analizat suficient identitatea și comportamentul acestor participanți și informațiile deținute de aceștia, precum și potențialul lor efect cumulativ asupra pieței certificatelor de emisii. Importanța acestui aspect depinde de modul în care sunt definiți participanții „mai mici”. La momentul auditului, o astfel de definiție încă nu fusese stabilită.

Există preocupări privind unele elemente legate de caracterul adecvat al cadrului de supraveghere pentru piața certificatelor de emisii

22

La fel ca orice alt mecanism de piață, EU ETS necesită o supraveghere adecvată a pieței pentru ca integritatea sa să fie protejată (a se vedea și punctul 12). În scopul acestei supravegheri, Comisia ar trebui să consulte autoritățile naționale de reglementare financiară cu privire la funcționarea pieței certificatelor de emisii și să analizeze problema cooperării în materie de reglementare pe această piață. Este de asemenea important ca la nivelul Comisiei să se instituie un sistem de cooperare permanentă și eficace cu privire la funcționarea pieței carbonului, în special între serviciile responsabile de EU ETS și de reglementarea piețelor financiare, și anume DG Politici Climatice⁵⁰ și DG Piața Internă și Servicii⁵¹.

49 Document de lucru al serviciilor Comisiei, Evaluarea impactului care însoțește propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind utilizările abuzive ale informațiilor privilegiate și manipulările pieței (abuzul de piață) și propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind sancțiunile penale pentru utilizările abuzive ale informațiilor privilegiate și manipulările pieței, SEC(2011) 1217 final din 20.10.2011.

50 Direcția generală a Comisiei responsabilă de schimbările climatice.

51 Direcția generală a Comisiei responsabilă de piața internă și de servicii. Începând cu 2015, DG Piața Internă și Servicii se numește DG Stabilitate Financiară, Servicii Financiare și Uniunea Piețelor de Capital.

23

În ciuda caracterului transfrontalier al sistemului și a preocupărilor exprimate în legătură cu fraudă și cu alte activități infracționale (a se vedea de asemenea punctele 13, 14 și **caseta 2**), Curtea a constatat că la nivelul UE nu s-a stabilit un mecanism de supraveghere a pieței certificatelor de emisii. Autoritățile naționale de reglementare financiară pot solicita administratorilor naționali din țara lor sau administratorului central informații provenind din registrul Uniunii cu privire la tranzacțiile cu certificate de emisii, urmând o serie de proceduri restrânse definite de Regulamentul privind registrul. Cu toate acestea, Curtea a constatat că, la momentul auditului, aceste practici erau rar folosite la nivelul statelor membre. Mai mult, în registrul Uniunii nu se înregistrează informații referitoare la preț sau informații financiare în legătură cu tranzacțiile efectuate. În consecință, autoritățile naționale de reglementare nu pot obține o imagine completă în legătură cu orice tranzacție transfrontalieră pe care o consideră a fi suspectă și au la dispoziție mai puține informații cu privire la tranzacții care ar putea fi suspecte. În condițiile în care Comisia nu are competențe de supraveghere în acest domeniu (a se vedea și punctele 37 și 38), cooperarea dintre autoritățile naționale de reglementare este cu atât mai importantă, pentru a se asigura un nivel adecvat de supraveghere a tranzacțiilor cu certificate de emisii, precum și limitarea la minimum a potențialului de abuz.

24

Curtea consideră că între autoritățile naționale de reglementare nu există proceduri integrate pe baza cărora să se organizeze o supraveghere la nivel european specifică pentru piața certificatelor de emisii. De asemenea, Curtea consideră că există în continuare preocupări în legătură cu cadrul de supraveghere a acestei piețe care va fi instituit în urma intrării în vigoare a versiunii revizuite a Directivei MiFID și a celei a Regulamentului privind abuzul de piață⁵². Chiar în cadrul Comisiei, cooperarea dintre DG Politici Climatice și DG Piața Internă și Servicii este organizată într-o manieră neoficială și ad-hoc, care nu facilitează în mod suficient o abordare coordonată pentru monitorizarea pieței certificatelor de emisii. Actualele proceduri oficiale utilizate pentru consultarea interserviciilor și pentru prezentarea de propuneri legislative nu sunt concepute pentru a coordona mecanismele de reglementare și monitorizare a pieței certificatelor de emisii.

Preocupări privind definiția certificatelor

25

Pentru a funcționa în mod corespunzător, piața certificatelor de emisii are nevoie de suficiente lichidități (a se vedea de asemenea punctul 12). În această privință, funcționarea ei s-ar îmbunătăți dacă ar exista o mai mare certitudine referitor la definiția certificatelor la nivelul UE și dacă certificatele de emisii ar fi mai interesante din punct de vedere comercial pentru participanții voluntari, de exemplu prin faptul de a facilita constituirea și protejarea unor titluri de garanție sigure și opozabile⁵³.

52 Un raport de expertiză comandat de Comisie identifică de asemenea o serie de lacune care ar putea afecta cadrul de supraveghere a pieței certificatelor de emisii chiar și după adoptarea normelor revizuite privind piețele financiare. Responsabilitatea pentru supravegherea pieței carbonului este partajată de un număr mare de diverși actori. Din acest motiv, lacunele nesoluționate suscită preocupări, ceea ce, în cazul în care funcționarea pieței ar fi perturbată, ar putea impune alte modificări ale reglementărilor.

53 Titlurile de garanție sunt drepturi legale ale terților, precum creanțele ipotecare sau alte sarcini care grevează un bun.

26

Directiva EU ETS nu a definit statutul juridic al certificatelor. Modul în care sunt descrise certificatele în Regulamentul de instituire a registrului UE⁵⁴, ca instrumente dematerializate fungibile care pot fi tranzacționate pe piață, explică numai câteva dintre modalitățile în care pot fi utilizate certificatele. În plus, clasificarea certificatelor de emisii ca instrumente financiare nu clarifică decât modul în care acestea ar trebui tratate în temeiul legislației privind serviciile financiare. Nu este clar ce drepturi au titularii de certificate de emisii. Statele membre auditate au abordări diferite în ceea ce privește statutul juridic și natura certificatelor de emisii. În Franța și în Regatul Unit, caracteristicile certificatelor sunt compatibile cu atributele juridice ale conceptului de proprietate sau sunt tratate ca proprietate. Cu toate acestea, în majoritatea statelor membre auditate, nu există o definiție juridică a certificatelor de emisii.

27

Lipsa certitudinii juridice la nivelul UE și la nivel de stat membru, precum și diferența de abordare înseamnă că problemele de ordin juridic care survin sunt tratate de la caz la caz. Această situație sporește riscul de divergență a definițiilor și a tratamentelor juridice, nu numai între statele membre (dintre care majoritatea nu au definit încă noțiunea de certificat în sistemele lor juridice naționale), ci și în cadrul legislației interne a unui stat membru. Problema lipsei unei definiții juridice a certificatelor la nivelul UE a fost deja ridicată în mai multe rapoarte de expertiză⁵⁵ contractate de Comisie, dar aceasta nu a luat încă nicio măsură pentru a remedia situația. Curtea consideră că o mai mare claritate în ceea ce privește definiția juridică a certificatelor de emisii poate contribui la buna funcționare a pieței.

28

În plus, în prezent nu este clar, nici din punct de vedere juridic, nici din punct de vedere practic, dacă certificatele de emisii pot fi utilizate pentru constituirea de garanții, așa cum se întâmplă în cazul instrumentelor financiare tradiționale cu valoare comercială. Nu există nicio dispoziție expresă pentru înregistrarea garanțiilor exprimate în certificate de emisii. Conform Regulamentului privind registrul UE, soluția practică pentru înregistrarea garanțiilor exprimate în certificate este desemnarea de „reprezentanți autorizați suplimentari”⁵⁶, a căror aprobare este necesară pentru a efectua tranzacții cu aceste certificate. Valoarea comercială a certificatelor de emisii pentru participanții la piață ar putea crește dacă la nivelul UE ar exista atât o dispoziție expresă care să stipuleze că certificatele de emisii au capacitatea de a constitui garanții, cât și un sistem de înregistrare a acestor garanții.

54 Articolul 40 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 389/2013 al Comisiei.

55 Curtea a obținut două rapoarte de expertiză contractate de Comisia Europeană. Unul dintre rapoarte, din 2012, are ca obiect acele părți ale evaluării impactului Directivei MiFID care sunt relevante pentru piața certificatelor de emisii, iar celălalt raport, din 2013, analizează interacțiunea dintre registrul UE și infrastructura post-tranzacționare. Ambele identifică riscuri similare cu cele identificate de Curtea de Conturi Europeană.

56 Articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 1193/2011 al Comisiei și articolul 23 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 389/2013 al Comisiei.

Sistemele legate de registrul UE, care prelucrau informații fundamentale privind EU ETS, prezentau anumite deficiențe

29

Registrul Uniunii este sistemul electronic care înregistrează certificatele de emisii și proprietarii acestora și care prelucraza date fundamentale privind EU ETS pentru instalații și entități de tranzacționare (a se vedea de asemenea punctul 13 și **caseta 2** de mai sus). Normele privind procedurile de deschidere a conturilor sunt stabilite de Regulamentul privind registrul UE⁵⁷ și sunt puse în aplicare de administratorii naționali. Procedurile de deschidere a conturilor aplicabile în cazul participanților voluntari (de exemplu, în scopuri de tranzacționare sau de investiții) sunt deosebit de importante, deoarece ele stabilesc condițiile în care entitățile, altele decât traderii obligați prin lege să participe la piață, pot crea un cont pentru a tranzacționa certificate. În plus, odată ce traderii au acces la un cont, ei pot iniția tranzacții transfrontaliere.

30

Registrul Uniunii are un profil de risc ridicat și, prin urmare, modul său de funcționare ar trebui să includă identificarea și urmărirea direcționată a tranzacțiilor, precum și controale și identificarea titularilor de conturi și a soldurilor. Pentru a sprijini integritatea pieței, toate statele membre ar trebui să implementeze în mod consecvent proceduri riguroase de deschidere a conturilor și, totodată, ar trebui să existe o monitorizare la nivel transfrontalier a tranzacțiilor care ar putea fi suspecte, pentru a descuraja și

a detecta activitățile frauduloase sau infracționale. Regulamentul privind registrul Uniunii conține dispoziții în materie de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului și aceste dispoziții precizează modul în care administratorii naționali ar trebui să coopereze cu autoritățile relevante competente în domeniu, în special cu unitățile de informații financiare și cu organele de aplicare a legii. Date fiind mizele financiare mari și riscurile ridicate legate de securitate, buna funcționare a registrului necesită structuri de guvernare solide, care să includă o separare adecvată a sarcinilor informatice și a celor legate de activitatea de bază în cadrul organizării interne a Comisiei, precum și resurse suficiente.

31

La dezvoltarea arhitecturii de securitate a registrului Uniunii s-a ținut seama și de incidentele survenite în trecut (a se vedea punctul 13). Curtea a constatat că, deși sistemele și procesele registrului s-au îmbunătățit de-a lungul timpului, persistă unele deficiențe, care sunt descrise în secțiunile următoare.

57 Regulamentul (UE) nr. 920/2010 al Comisiei.

Procedurile de deschidere a conturilor nu erau suficient de solide

32

În urma unei serii de incidente grave care au afectat securitatea sistemului de registre între anii 2008 și 2011 (a se vedea punctul 13 și **caseta 2**), securitatea schemei EU ETS a fost sporită în 2011. Normele privind deschiderea conturilor și acceptarea reprezentanților autorizați [așa-numitele controale KYC⁵⁸ – *know your customer* („cunoaște-ți clientul”)] au fost extinse în mod semnificativ. Regulamentul privind registrul Uniunii a stabilit normele privind deschiderea conturilor de depozit personale în registrul Uniunii, precum și motivele pentru care administratorii naționali pot refuza deschiderea unui cont de către un participant voluntar la piață, în special dacă persoana care solicită deschiderea contului este cercetată pentru implicarea în activități frauduloase cu certificate sau cu unități Kyoto, în activități de spălare de bani, de finanțare a terorismului sau în alte infracțiuni grave pentru care contul poate servi drept instrument. În plus, statelor membre li s-a oferit posibilitatea de a defini norme naționale mai detaliate în ceea ce privește refuzul de a deschide conturi în registru. Există de asemenea obligația de a face schimb de informații între statele membre cu privire la refuzurile de a deschide conturi.

33

Deși centralizarea sistemului de registre a fost introdusă în iunie 2012, când registrele naționale au fost transferate către noul registru al Uniunii administrat de Comisie, gestionarea conturilor (și accesul diferitelor persoane și entități juridice la conturile de tranzacționare a certificatelor de emisii) rămâne o competență exclusivă a statelor membre și a administratorilor lor naționali. În mod similar cu situația existentă înainte de centralizarea registrelor naționale, administratorii naționali nu pot accesa date din secțiunile registrului care aparțin altor state membre.

34

Curtea a identificat numeroase diferențe între statele membre în ceea ce privește procesele, organizarea internă și capacitatea administrativă aferente controalelor KYC și practicilor de stabilire a profilului de risc. Franța și Regatul Unit pot fi citate ca exemple de state membre care depășesc cerințele minime în acest domeniu. Cele două state membre au implementat proceduri ample de evaluare a riscurilor și controale de fond detaliate.

35

Cu toate acestea, deși cadrul care reglementează deschiderea conturilor a fost consolidat începând cu 2011, Curtea a constatat în majoritatea statelor membre vizitate o serie de deficiențe care au rămas nesoluționate, și anume:

- nu se respingeau cereri de deschidere a conturilor⁵⁹, chiar dacă respingerea ar fi fost justificată de criteriile stabilite de Regulamentul privind registrul Uniunii pentru refuzarea deschiderii unui cont (a se vedea punctul 32);
- informațiile privind cererile suspecte de deschidere de conturi nu erau partajate în mod eficace între administratorii naționali și Comisie (de exemplu, din cauza lipsei unei baze legale, la nivelul UE nu există o listă permanentă cu cererile de deschidere respinse, aceste informații erau partajate numai temporar, iar cererile care nu erau refuzate în mod oficial, dar care erau totuși suspendate pe baza unor suspiciuni ale administratorului național, nu erau comunicate altor state membre ca cereri refuzate de deschidere de conturi);

58 Cunoașterea clientului (KYC) este procesul utilizat de instituțiile financiare sau de alte entități în scopul aplicării procedurilor de precauție în raport cu clientela (și anume efectuarea de controale privind clienții, pentru a verifica identitatea acestora și identitatea beneficiarului efectiv, cu scopul de a înțelege natura relației de afaceri și a asigura monitorizarea permanentă a acestei relații). Aceste proceduri sunt obligatorii în conformitate cu legislația în materie de diligență și de reglementare financiară, cum ar fi legislația privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului (http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 În cursul auditului, Curtea a fost informată în legătură cu numai trei astfel de cazuri (unul din Germania și două din Franța), dintre care două surveniseră în faza III.

- majoritatea statelor membre vizitate nu utilizaseră opțiunea de a elabora norme naționale privind deschiderea conturilor;
- procedurile interne privind deschiderea conturilor, utilizate pentru a verifica dacă fuseseră colectate toate elementele obligatorii ale cererilor depuse de viitorii posibili titulari de cont, erau în multe cazuri documentate în mod necorespunzător ori nu făcuseră obiectul unui dublu control (de exemplu, în Germania, Italia, Polonia); și
- relațiile oficiale dintre autoritățile competente și administratorii naționali, pe de o parte, și unitățile naționale de informații financiare sau organele naționale de aplicare a legii, pe de altă parte, erau încă în proces de dezvoltare, nefiind operaționale la momentul auditului (în special în Italia și în Polonia).

36

Accesul la sistem este condiționat de procedurile de deschidere a conturilor, prin care se evaluează integritatea participanților la piață. Țările care aplică controale mai puțin stricte în ceea ce privește deschiderea conturilor pot fi țintele unor persoane cu intenții infracționale. Trebuie remarcat că, referitor la aceste proceduri, Regulamentul privind registrul Uniunii nu conferă Comisiei (în calitate sa de administrator central) autoritatea de a impune o implementare coordonată a sistemelor statelor membre.

Tranzacțiile nu sunt suficiente de supravegheate și monitorizate la nivelul UE

37

O serie de infracțiuni (a se vedea punctul 13 și **caseta 2**) comise anterior în cadrul EU ETS au cauzat prejudicii financiare importante pentru statele membre și pentru unii participanți individuali și au prezentat un risc semnificativ pentru reputația EU ETS și a Comisiei Europene. Ele s-au reflectat și în rezerva exprimată în mod repetat de DG Politici Climatice în rapoartele sale anuale de activitate pe 2012 și pe 2013, elaborate de la momentul centralizării registrului în 2012 (a se vedea de asemenea punctul 41). Deși Comisia gestionează registrul UE la nivel central, ea nu dispune de niciun temei juridic pentru a supraveghea și a monitoriza tranzacțiile. Nu există o monitorizare la nivelul UE a tranzacțiilor din registrul Uniunii care ar putea fi suspecte (a se vedea și punctul 23). Această situație ar putea submina integritatea EU ETS.

38

Administratorii naționali ai registrelor au obligația de a informa autoritățile naționale responsabile de combaterea spălării banilor (unitățile de informații financiare) cu privire la suspiciunile de cazuri de spălare a banilor sau de activități criminale. Pentru ca această sarcină să fie îndeplinită în mod eficace, Curtea consideră că ar trebui să fie instituite proceduri corespunzătoare pentru monitorizarea tranzacțiilor care ar putea fi suspecte. După ce registrul Uniunii a fost centralizat la nivelul Comisiei în 2012, statele membre nu mai dispun de un acces direct la bazele de date aferente registrelor naționale. Statele membre întâmpină dificultăți în a analiza datele privind tranzacțiile transfrontaliere. Unele state membre⁶⁰ cooperează pe o bază ad-hoc și dezvoltă instrumente comune în afara sistemului registrului. Deși Comisia gestionează baza de date centralizată, ea nu poate exploata pe deplin datele pe care le are la dispoziție, din motive de protecție și de confidențialitate a datelor. Curtea consideră că, în această situație în care statele membre și Comisia se confruntă cu limitări de ordin tehnic și cu restricții determinate de protecția datelor, riscurile de abuz, care s-au concretizat deja, nu pot fi eliminate integral.

Anumite probleme de coordonare internă și constrângeri legate de resurse au afectat gestionarea și dezvoltarea registrului Uniunii

39

După cum se arată la punctul 30, implementarea eficace a registrului necesită o evaluare atentă a obiectivelor și a priorităților, precum și o alocare adecvată a resurselor. În plus, ar trebui să existe mecanisme adecvate pentru separarea sarcinilor informatice și a celor legate de activitatea de bază în cadrul serviciului responsabil din structura Comisiei.

40

Curtea a observat că, în faza II a EU ETS, Comisia se implicase în mod activ în multe activități importante (a se vedea punctul 16) destinate să crească nivelul de maturitate și de credibilitate al EU ETS.

41

Curtea consideră însă că structura organizatorică a serviciilor Comisiei și resursele aflate la dispoziția acestora nu au facilitat în mod suficient gestionarea și dezvoltarea registrului. Curtea a constatat că responsabilitățile legate de obiectul de activitate și de domeniul IT nu erau definite și repartizate în mod corespunzător în cadrul serviciilor Direcției Generale Politici Climatice, responsabilă de implementarea EU ETS. Tot în cadrul acestei direcții, fișele posturilor incluse în echipa care se ocupa de registru aveau un caracter general și uneori se suprapuneau. Serviciul de Audit Intern al Comisiei a emis deja recomandări de audit în acest domeniu⁶¹. Deși un plan de acțiune pentru aceste recomandări era în curs de aplicare la momentul auditului, sunt necesare progrese suplimentare pentru a se îmbunătăți eficacitatea gestionării și dezvoltării registrului. În acest context, Curtea atrage atenția și asupra rezervelor formulate referitor la amenințările la adresa securității registrului Uniunii, rezerve pe care DG Politici Climatice le-a inclus în rapoartele sale anuale de activitate pe 2012 și 2013⁶².

60 Potrivit Comisiei, aproximativ 10 state membre la momentul auditului.

61 Constatările Curții sunt susținute de un raport intern al Comisiei. Pentru informații suplimentare, a se vedea capitolul 2.3 – *Assessments of audit results and follow-up of audit recommendations* (Evaluări ale rezultatelor auditului și acțiuni întreprinse ca urmare a recomandărilor de audit) din Raportul anual de activitate pe 2013 al DG Politici Climatice.

62 Raportul anual de activitate pe 2013 al DG Politici Climatice, Sinteză: „Rezerva formulată din motive de reputație cu privire la deficiențele de securitate grave rămase nesoluționate care au fost identificate în legătură cu registrul EU ETS al Uniunii, rezervă inclusă în rapoartele anuale de activitate pe 2010, pe 2011 și pe 2012, este reiterată în Raportul anual de activitate pe 2013. Nu se poate furniza nicio asigurare rezonabilă că actualele măsuri de securitate vor reuși să prevină un viitor atac. Această asigurare de securitate reprezintă o condiție pentru retragerea rezervei.”

Implementarea schemei EU ETS

42

Implementarea schemei EU ETS a început în 2005, dar prima perioadă efectivă de angajament în cadrul Protocolului de la Kyoto s-a derulat între 2008 și 2012 (faza II a EU ETS). La nivelul statelor membre, implementarea EU ETS ar trebui să implice alocarea certificatelor către instalații, implementarea planurilor naționale de alocare și a normelor relevante, precum și procedurile de monitorizare, de raportare și de verificare a emisiilor, inclusiv acreditarea sau recunoașterea verificatorilor, după caz.

43

Ciclul anual de conformitate cu EU ETS la nivelul statelor membre în faza II este descris în **caseta 4**. În acest context, aprobarea planurilor de monitorizare reprezintă un element de control esențial, întrucât corectitudinea datelor și a parametrilor incluși în aceste planuri prezintă o importanță deosebită pentru raportarea fiabilă a emisiilor. Directiva EU ETS și orientările privind monitorizarea și raportarea, emise de Comisie pentru faza II⁶³, descriau ce trebuie să conțină autorizațiile de emisii, planurile de monitorizare, rapoartele de emisii și, într-o anumită măsură, rapoartele de verificare, precum și termenele până la care acestea trebuiau să fie furnizate. Ele nu defineau însă ce controale ar fi trebuit să aplice autoritățile competente cu privire la aceste documente. Cadrul de control a fost revizuit pentru faza III și au fost introduse responsabilități suplimentare în legătură cu verificarea și cu acreditarea verificatorilor⁶⁴.

44

Directiva a definit rolul Comisiei Europene, care include: evaluarea planurilor naționale de alocare, elaborarea de orientări destinate statelor membre, coordonarea schimbului de informații dintre autoritățile competente, precum și monitorizarea, într-o anumită măsură, a procesului de implementare derulat de statele membre.

45

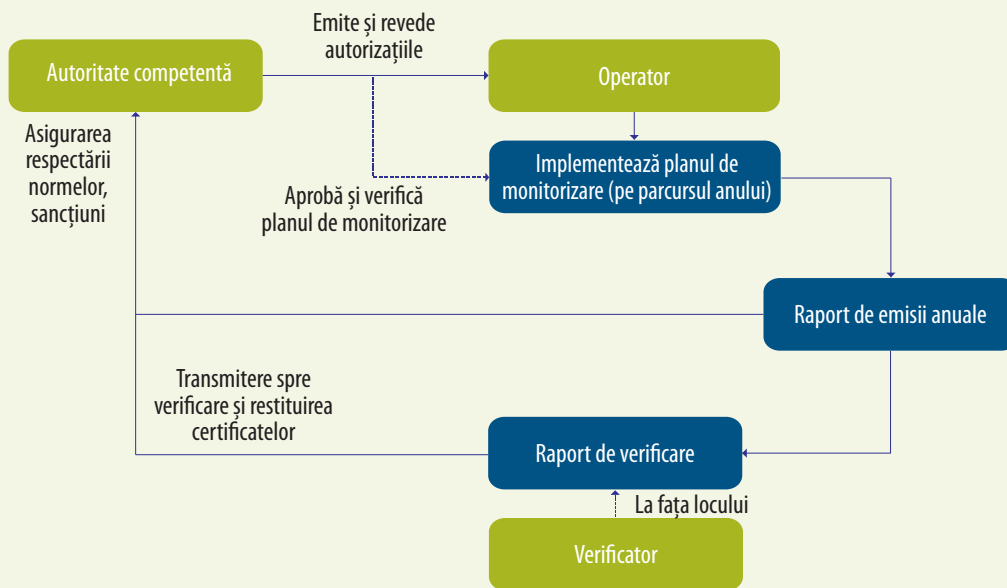
Pentru a se asigura restituirea corectă a certificatelor, ar trebui să existe un mecanism adecvat de sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive. Directiva prevedea o amendă de „100 de euro” pentru fiecare tonă de CO₂e emisă în cazul în care operatorul nu restituia un număr suficient de certificate pentru a-și acoperi emisiile din cursul anului⁶⁵. De asemenea, statele membre aveau obligația de a stabili dispoziții de drept intern în ceea ce privește sancțiunile aplicabile pentru alte tipuri de încălcări ale normelor EU ETS.

63 La 18 iulie 2007, Comisia a adoptat Decizia 2007/589/CE (JO L 229, 31.8.2007, p. 1), care stabilea o serie de orientări privind monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră în conformitate cu Directiva EU ETS, orientări care au fost aplicate și actualizate în cursul fazei II (2008-2012).

64 Regulamentul (UE) nr. 600/2012 al Comisiei din 21 iunie 2012 privind verificarea rapoartelor de emisii de gaze cu efect de seră și a rapoartelor privind datele tonă-kilometru și acreditarea verificatorilor în conformitate cu Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 181, 17.5.2011, p. 1).

65 Articolul 16 din Directiva 2003/87/CE.

Imagine generală a ciclului de conformitate din cadrul fazei II a EU ETS



Autoritate competentă: statele membre desemnează o autoritate competentă (sau mai multe, caz în care ele există la nivel regional) responsabilă de punerea în aplicare a Directivei EU ETS.

Autorizație și plan de monitorizare: în conformitate cu Directiva EU ETS și cu orientările privind monitorizarea și raportarea elaborate de Comisie, autoritatea competentă eliberează autorizații de emisie de gaze cu efect de seră pentru instalațiile operatorilor, autorizații care includ un plan de monitorizare ce descrie detaliile tehnice ale instalației și modul în care emisiile vor fi monitorizate (prin aplicarea unor calcule și/sau măsurători) și raportate.

Raport de emisii anuale și raport de verificare: pe baza monitorizării efectuate în cursul anului, operatorii elaborează un raport de emisii anuale, care este verificat de un verificator independent contractat de operatori. Acesta verifică raportul de emisii anuale și emite un raport de verificare, care include un aviz de verificare. Aceste documente sunt transmise autorității competente până la data de 31 martie a anului următor. Verificatorul elaborează și un raport de verificare intern mai detaliat, care poate fi transmis operatorului și/sau autorității competente.

Restituirea de certificate: pe baza cifrelor din rapoartele de emisii anuale verificate, numărul corect de certificate este restituit din contul operatorului în registru până la data de 30 aprilie a anului următor.

Sursa: Analiza Curtții de Conturi, pe baza cadrului legislativ și a orientărilor privind monitorizarea și raportarea.

Sistemele de înregistrare și de raportare a emisiilor pe care statele membre le-au utilizat în faza II a EU ETS nu erau suficient de dezvoltate

- o inspecții efectuate de autoritățile competente la instalații;
- o activități de raportare cu privire la implementarea EU ETS.

46

Sistemele utilizate de statele membre pentru înregistrarea și raportarea emisiilor includeau:

- o proceduri care să asigure o monitorizare corectă a emisiilor provenite de la instalații;
- o proceduri care să asigure o verificare corectă a rapoartelor de emisii întocmite de instalații;
- o proceduri care să asigure calitatea activității desfășurate de verificatori;

47

Întrucât schema EU ETS a fost instituită printr-o directivă adoptată în temeiul titlului XX – „Mediul” din tratat, acest domeniu de politică este în primul rând o competență a statelor membre. În consecință, statele membre pot implementa schema în diferite moduri, după cum se arată în **caseta 5**.

Caseta 5

Diversitatea modelelor de implementare utilizate de statele membre

În Grecia, EU ETS este implementată la nivel central. Autoritatea competentă pentru EU ETS este Oficiul de comercializare a certificatelor de emisii al Direcției Generale Mediu din cadrul Ministerului Mediului, Energiei și Schimbărilor Climatice. Autoritatea este responsabilă de majoritatea elementelor ciclului anual de conformitate și emite autorizații de emisie, aprobă planurile de monitorizare, colectează rapoartele de emisii anuale verificate și comunică administratorului național al registrului cifrele privind emisiile verificate. De asemenea, această autoritate este responsabilă de stabilirea amenzilor și a sancțiunilor.

Italia aplică tot o abordare centralizată. Responsabilitatea implementării EU ETS revine unei comisii, susținute de un secretariat tehnic care funcționează în cadrul Ministerului Mediului, la Roma. În faza II, atribuțiile comisiei erau următoarele: eliberarea autorizațiilor de emisie, aprobarea planurilor de monitorizare, ciclul de raportare și certificarea verificatorilor.

În Spania, implementarea EU ETS este în mare parte descentralizată. Autoritățile competente ale comunităților autonome aprobă autorizațiile și planurile de monitorizare și monitorizează ciclul de raportare. Autoritatea competentă centrală din cadrul Ministerului Mediului este responsabilă de coordonarea generală a implementării EU ETS în Spania și facilitează armonizarea prin emiterea de orientări și prin organizarea unui comitet de coordonare creat în acest scop.

În Germania, în Franța și în Polonia, autoritățile regionale și/sau locale sunt implicate în general în eliberarea autorizațiilor de emisie, precum și în aprobarea și verificarea planurilor de monitorizare, în timp ce autoritatea competentă națională este în general principalul responsabil în ceea ce privește ciclul de raportare a emisiilor și coordonarea procesului global de implementare a EU ETS.

Procedurile de aprobare a planurilor de monitorizare erau afectate de deficiențe și de întâzieri

48

Aprobarea planurilor de monitorizare ale instalațiilor este o condiție deosebit de importantă pentru eliberarea autorizațiilor de emisie către instalații și pentru fiabilitatea viitoarei raportări a emisiilor.

49

Curtea a constatat că procedurile de aprobare a planurilor de monitorizare prezentau deficiențe în majoritatea statelor membre auditate, după cum se arată în **caseta 6**.

Caseta 6

Deficiențe la nivelul procedurilor de aprobare a planurilor de monitorizare

În Franța, nu există nicio metodologie armonizată la nivel național pentru analizarea, controlul și aprobarea planurilor de monitorizare. Chiar și în cadrul aceleiași regiuni, abordările pot varia în funcție de responsabilul de controale (inspectorul de mediu). În Polonia, echipa de audit a constatat că verificările efectuate de autoritățile locale cu privire la planurile de monitorizare se limitează la examinarea documentară a elementelor de bază ale planurilor. Nu se efectuează alte controale mai detaliate la instalații pentru a verifica fiabilitatea datelor transmise și pentru a se asigura faptul că planurile de monitorizare reflectă în mod fidel situația instalațiilor.

În Germania, Curtea a constatat că, în faza II a EU ETS, existau diferențe între landuri referitor la modul de aplicare a normelor privind definirea unei instalații. În practică, un sit în care erau amplasate instalații putea primi, într-un land, o singură autorizație pentru întregul sit, incluzând toate instalațiile, în timp ce în alte landuri, situl respectiv putea fi divizat în mai multe instalații cu autorizații separate. Dimensiunea unei instalații, care era definită în autorizație, putea influența încadrarea instalației deasupra sau sub pragul definit pentru participarea la EU ETS. În plus, în cursul primei jumătăți a fazei II, landurile au avut abordări (sau „concepte”, așa cum erau numite în Germania) diferite în ceea ce privește aprobarea planurilor de monitorizare. Astfel, în unele landuri se aproba întregul plan de monitorizare de la începutul fazei II, în timp ce alte landuri aprobau numai elementele care se abăteau de la orientările de monitorizare. Printr-o hotărâre judecătorească⁶⁶, s-a impus armonizarea practicilor în materie de aprobare, recunoscându-se faptul că era important ca autoritățile relevante să aprobe un plan de monitorizare exhaustiv pentru faza II în ansamblu, întrucât această măsură reducea riscul de raportare eronată a emisiilor.

În Spania, în Italia și în Grecia, au existat întâzieri de până la doi ani în crearea și aprobarea planurilor de monitorizare pentru faza II, după adoptarea orientărilor privind monitorizarea și raportarea pentru faza II, în iulie 2007. Potrivit autorităților competente, termenele erau prea scurte pentru a transpune noile norme în orientări sau reglementări naționale și pentru a include noul plan de monitorizare în autorizațiile de emisie înainte de începutul perioadei de raportare. În unele cazuri, planurile de monitorizare nu au fost aprobate în mod oficial înainte de 2010.

⁶⁶ Bundesverwaltungsgericht 7 C 10.09, 18.2.2010.

Raportarea constatărilor de către verificatori era lipsită de claritate, iar acțiunile întreprinse de autoritățile competente în urma acestor constatări erau limitate

50

Directiva EU ETS conferă statelor membre responsabilitatea generală de a se asigura că emisiile sunt monitorizate la nivelul instalației și sunt verificate în conformitate cu dispozițiile Directivei EU ETS și cu orientările furnizate de Comisie⁶⁷. Pașii principali legați de monitorizare, raportare și verificare din cadrul ciclului anual de conformitate aferent EU ETS sunt descriși în **caseta 4** de mai sus și s-au bazat, în faza II, pe aceste orientări și principii. În acest context, controalele cu privire la rapoartele de emisii anuale verificate primite de la operatori reprezintă un element central al cadrului de control de la nivelul autorităților competente. În urma examinării documentației referitoare la 150 de instalații din șapte state membre selectate, Curtea a identificat numeroase diferențe în ceea ce privește modalitățile de abordare a organizării acestor controale și gradul lor de eficacitate.

51

În faza II a EU ETS, nu a existat niciun model standard care să stabilească conținutul obligatoriu al unui raport de verificare. În lipsa acestui model sau a unor orientări mai precise cu privire la natura și la conținutul unui astfel de raport, s-au dezvoltat numeroase modele și abordări diferite, care nu ofereau întotdeauna o imagine clară a constatărilor și a concluziilor rezultate în urma verificărilor.

52

Curtea a constatat că documentația aflată la dispoziția autorității competente, referitoare la efectuarea corectă a verificărilor, era în unele cazuri insuficientă sau neclară⁶⁸. De exemplu, descrierea anumitor constatări formulate în urma verificărilor era sumară și nu exista o urmărire a constatărilor sau a rezultatelor măsurilor corective din anul anterior. În majoritatea statelor membre selectate, nu s-au putut obține dovezi ale acțiunilor întreprinse de autoritățile competente ca urmare a raportării repetate a unor constatări. Printre aceste constatări repetate se numărau, de exemplu, detalierea insuficientă a modului de calcul al emisiilor, nerespectarea intervalelor obligatorii pentru calibrarea dispozitivelor de măsurare sau de cântărire ori utilizarea unui laborator cu acreditarea incorectă. În majoritatea statelor membre, Curtea a identificat cazuri în care constatările verificatorilor au fost repetate de la an la an, fără a fi însoțite de informații adecvate cu privire la motive, context sau acțiunile întreprinse ca urmare a constatărilor. În majoritatea statelor membre, Curtea a identificat însă și numeroase cazuri în care verificatorii nu raportaseră nicio constatare, în ciuda complexității și a dimensiunii instalațiilor individuale sau a nivelului relativ scăzut de experiență în materie de monitorizare și de raportare a emisiilor în cadrul EU ETS. **Caseta 7** oferă mai multe detalii cu privire la aceste constatări.

67 Decizia 2007/589/CE.

68 De asemenea, Curtea a constatat că niciunul din statele membre selectate nu utiliza posibilitatea – prevăzută de orientări – ca autoritățile competente să evalueze activitatea verificatorilor solicitând și examinând rapoartele de verificare interne ale acestora. Acest aspect este explicat în detaliu la punctele 53-57.

Exemple de inconsecvențe în raportarea constatărilor rezultate în urma verificărilor

Germania aplică un sistem electronic foarte automatizat și standardizat pentru transmiterea rapoartelor de emisii anuale verificate. Acesta oferă o imagine clară a rezultatelor activității de verificare și a opiniilor reale ale verificatorilor cu privire la cifrele aferente emisiilor, dar nu furnizează informații detaliate cu privire la metodologia utilizată și la activitatea desfășurată de verificatori. În plus, în secțiunea dedicată verificatorilor, formularele nu conțin câmpuri specifice de text pe care verificatorii să le completeze în mod obligatoriu cu recomandări pentru îmbunătățiri sau cu informații specifice privind cursul dat constatărilor și observațiilor din anul precedent.

În Franța, autoritatea competentă a primit de la verificatori o declarație de asigurare rezonabilă privind raportul de emisii anuale. În aceste declarații, verificatorii își consemnează observațiile și menționează problemele legate de conformitate. Echipa de audit a constatat însă că unii verificatori nu raportaseră niciodată probleme în declarațiile lor, chiar dacă rapoartele de verificare interne conțineau constatări, iar conținutul declarației de asigurare varia de la un verificator la altul.

Legislația națională a Italiei prevede că verificatorii trebuie să utilizeze modele de raportare specifice. Se obține astfel un nivel ridicat de standardizare în cadrul lanțului de raportare. Cu toate acestea, Curtea a constatat că, în majoritatea cazurilor, verificatorii nu raportaseră nicio constatare. Această situație era complet diferită de exemplul oferit de Regatul Unit, unde verificatorii raportaseră constatări în majoritatea cazurilor.

Într-un caz din Italia, un verificator raportase un număr mare de constatări în primii trei ani. Documentația nu indica dacă și în ce mod se soluționaseră toate problemele sau dacă existase vreo intervenție a autorității competente. Pentru anul de raportare 2011, operatorul a contractat însă un verificator nou, care nu a raportat nicio constatare în legătură cu anul respectiv.

În Polonia, autoritatea competentă utilizează o bază de date electronică pentru a realiza o verificare încrucișată a emisiilor raportate, însă ea nu urmărește cursul dat eventualelor constatări raportate în avizele verificatorilor.

Calitatea activității desfășurate de verificatori nu era suficient de controlată

53

Directiva EU ETS și orientările aferente privind monitorizarea și raportarea în faza II nu au introdus cerințe clare și precise pentru acreditarea verificatorilor independenți sau pentru controlul calității activității desfășurate de verificatori. Directiva stabilea cerințele minime privind competențele verificatorilor, iar orientările privind monitorizarea și raportarea includeau definiții ale conceptelor de „verificator” și „acreditare” și solicitau statelor membre să țină seama de ghidurile relevante publicate de Cooperarea Europeană pentru Acreditare⁶⁹. Orientările prevedeau și posibilitatea ca autoritățile competente și organismele de acreditare să evalueze rapoartele de verificare interne ale verificatorilor⁷⁰. Statele membre dispuneau de o marjă de manevră semnificativă în aceste domenii, lucru care nu a fost benefic pentru implementarea eficace a orientărilor. Prin urmare, operatorii nu trebuiau să îndeplinească aceleași cerințe peste tot în UE, iar asigurarea obținută în urma activităților de verificare era limitată.

54

În toate statele membre selectate în vederea auditului, se utiliza o formă de acreditare sau de recunoaștere a verificatorilor, în scopul creării unor grupuri de verificatori aprobați care puteau să fie contractați de către operatori. În Italia, sarcina recunoașterii verificatorilor revenea autorității naționale competente. Aceasta a stabilit o listă de 23 de verificatori recunoscuți pentru schema EU ETS în Italia, dar nu a evaluat periodic calitatea activității acestora și nici nu le-a supravegheat activitatea. Acest model a încetat să mai fie utilizat în faza III. În alte state membre auditate, documentul de acreditare sau de recunoaștere era emis de un organism de acreditare sau de recunoaștere existent.

55

Curtea a constatat că autoritățile competente din statele membre selectate se bazau într-o foarte mare măsură pe activitatea verificatorilor pentru a obține asigurări în ceea ce privește rapoartele de emisii anuale. Dar niciuna dintre aceste autorități nu efectua controale specifice cu privire la calitatea și conținutul rapoartelor de verificare și al documentelor conexe, întrucât considerau că aceasta era responsabilitatea organismelor de acreditare. În mod similar, niciunul dintre statele membre selectate nu utiliza posibilitatea prevăzută de orientări de a solicita rapoartele de verificare interne ale verificatorilor⁷¹ pentru a evalua activitatea acestora.

56

În plus, în trei (Germania, Polonia, Regatul Unit) dintre cele cinci state membre vizitate, în care verificatorii erau acreditați de un organism independent, nu exista o coordonare sau nu aveau loc schimburi periodice de informații între autoritățile competente și organismele de acreditare în ceea ce privește caracterul complet și calitatea rapoartelor de verificare și asigurarea care ar fi putut fi obținută pe baza acestora. Curtea remarcă faptul că doar autoritățile competente aveau acces direct și deplin la rapoartele de emisii anuale verificate care le erau prezentate. În opinia Curții, constatările prezentate mai sus erau parțial determinate de lipsa unor dispoziții privind acreditarea și activitățile de control (al calității) în cadrul EU ETS, precum și de faptul că autoritățile competente nu erau obligate să evalueze activitatea verificatorilor în faza II a EU ETS.

69 Cooperarea Europeană pentru Acreditare (*European co-operation for Accreditation – EA*) este o asociație a organismelor naționale de acreditare din Europa, care sunt recunoscute în mod oficial de guvernele lor naționale pentru a evalua și a verifica – pe baza unor standarde internaționale – organizațiile care desfășoară servicii de evaluare (cunoscute și sub denumirea de servicii de evaluare a conformității), precum certificarea, verificarea, inspectarea, testarea și calibrarea (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Secțiunea 10.4.2 litera (d) din anexa I la Decizia 2007/589/CE a Comisiei; a se vedea și **caseta 4**.

71 Pentru informații generale suplimentare, a se vedea **caseta 4**.

57

În plus, în niciunul dintre statele membre nu se aplica o politică de rotație pentru a consolida independența și imparțialitatea verificatorilor. În Franța și Polonia, Curtea a identificat cazuri în care verificatorii erau implicați nu numai în verificarea rapoartelor de emisii, ci și în elaborarea planului de monitorizare pentru aceeași instalație sau în alte activități conexe (precum inspecții la instalații în numele autorității competente), situație care putea provoca un conflict de interese.

Inspecțiile la fața locului la instalații erau foarte limitate**58**

Directiva EU ETS și orientările privind monitorizarea și raportarea nu definesc care sunt controalele pe care autoritățile competente ar trebui să le efectueze la instalații. În special, nu exista nicio cerință privind inspecțiile la fața locului la instalații pe care autoritățile competente să fie obligate să le efectueze pentru a evalua implementarea planului de monitorizare sau fiabilitatea rapoartelor de emisii verificate.

59

Curtea a constatat în statele membre vizitate, cu excepția Regatului Unit, că autoritățile competente nu efectuau vizite la fața locului în contextul schemei EU ETS. Alte tipuri de vizite la instalații erau adesea efectuate de organe guvernamentale, de exemplu în contextul autorizațiilor legate de prevenirea și controlul integrat al poluării⁷² sau al normelor în materie de deșeuri și de mediu, care erau considerate ca având o prioritate mai mare (de exemplu, în Germania, în Franța și în Polonia), dar aceste vizite nu urmăreau în mod specific aspectele legate de EU ETS. În Germania și în Spania, Curtea a identificat câteva cazuri în care autoritățile competente regionale însoțeau ad-hoc verificatorii în cadrul vizitelor la fața locului.

60

Nu s-au putut obține statistici centralizate cu privire la inspecțiile realizate în contextul EU ETS din niciunul din statele membre selectate, cu excepția Regatului Unit, unde numărul vizitelor a scăzut⁷³ treptat spre sfârșitul fazei II.

Existau deficiențe legate de modul în care statele membre raportau cu privire la implementarea EU ETS**61**

În temeiul articolului 21 din Directiva EU ETS, statele membre au obligația de a prezenta un raport anual. Aceste rapoarte anuale, privind aspecte importante ale aplicării directivei, trebuie să fie transmise Comisiei. Curtea consideră că, în afară de această obligație de raportare anuală, statele membre ar trebui să informeze și publicul larg referitor la punerea în aplicare la nivel național a Directivei EU ETS și la rezultatele acesteia.

62

Curtea a constatat că Italia nu elaborase și nu prezentase Comisiei raportul prevăzut la articolul 21 pentru anii 2010, 2011 și 2012 și că Franța a elaborat raportul pentru 2012 numai după ce Curtea l-a solicitat.

72 Prevenirea și controlul integrat al poluării (până în 2013) se bazează pe Directiva 2008/1/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind prevenirea și controlul integrat al poluării (JO L 24, 29.1.2008, p. 8), care a fost înlocuită de Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale (JO L 334, 17.12.2010, p. 17).

73 În Regatul Unit, rata inspecțiilor la instalații s-a redus de la aproximativ 5 % la începutul fazei II, în 2008, la aproximativ 1 % la sfârșitul fazei II, în 2012.

63

În ceea ce privește alte tipuri de rapoarte destinate să informeze publicul cu privire la implementarea la nivel național a EU ETS, Germania și Spania au elaborat rapoarte anuale cuprinzătoare privind EU ETS, inclusiv analize ale tendințelor emisiilor și ale datelor de conformitate, precum și analize sectoriale pe aceste teme. În schimb, Grecia, Franța și Italia au avut o activitate redusă de informare a publicului în legătură cu implementarea și rezultatele la nivel național ale EU ETS. Regatul Unit a elaborat un raport anual privind EU ETS la nivel național numai până în 2010.

Orientările Comisiei și activitatea sa de monitorizare privind implementarea fazei II a EU ETS de către statele membre prezentau lacune

64

În faza II, responsabilitățile Comisiei⁷⁴ includeau: evaluarea normelor privind alocările, pe care statele membre le stabiliseră în planurile naționale de alocare, furnizarea de orientări destinate statelor membre și monitorizarea procesului de punere în aplicare a politicii. Prin aceste sarcini ale Comisiei se urmărea în principal să se garanteze că EU ETS funcționa în mod corect ca sistem paneuropean, că denaturarea concurenței era evitată și că alte probleme legate de lipsa armonizării nu afectau negativ eficacitatea funcționării EU ETS în calitatea sa de instrument bazat pe piață conceput pentru a reduce nivelul emisiilor în modul cel mai rentabil. Încrederea părților interesate în funcționarea corectă a EU ETS urma să fie încurajată prin comunicarea periodică de informații detaliate și relevante cu privire la implementarea și funcționarea schemei în ansamblu, în special atunci când aceasta era implementată în mod descentralizat.

Evaluarea realizată de Comisie cu privire la planurile naționale de alocare din faza II era lipsită de transparență

65

Pentru fazele I și II ale EU ETS, statele membre au elaborat planuri naționale de alocare în care precizau volumul total al certificatelor pe care intenționau să le aloce operatorilor. În această privință, Comisia a publicat orientări specifice⁷⁵, care descriau principalii factori care determină tendințele de evoluție a emisiilor (de exemplu, creșterea PIB-ului și intensitatea emisiilor de CO₂), precum și modalitățile de evaluare a potențialului de reducere a emisiilor prezentat de statele membre. Pe baza potențialului de reducere și a emisiilor corespunzătoare unui an de bază adecvat, se putea calcula un plafon indicativ.

66

După aprobarea unui prim set de 10 planuri naționale de alocare pentru faza II, Comisia a publicat în 2006 o comunicare⁷⁶ în care explica că utilizase metodologia prezentată în raportul „Transportul și energia în Europa: tendințe până în 2030 – actualizat în 2005”⁷⁷ ca bază pentru cifrele corespunzătoare intensității emisiilor de CO₂ și creșterii economice, care erau necesare pentru calcularea plafoanelor de emisii. Modelul PRIMES⁷⁸, creat de Universitatea din Atena, stătea la baza rezultatelor acestui raport. Totuși, această metodă de evaluare nu fusese comunicată statelor membre în prealabil (adică în orientările privind planurile naționale de alocare).

- 74 Articolele 9, 14, 19, 20, 21 și 30 din Directiva EU ETS.
- 75 COM(2005) 703 final din 22 decembrie 2005.
- 76 COM(2006) 725 final din 22 noiembrie 2006.
- 77 Raport elaborat de DG Transport și Energie din cadrul Comisiei pe baza modelului PRIMES.
- 78 Raportul *European Energy and Transport Trends to 2030 – update 2005* (Transportul și energia în Europa: tendințe până în 2030 – actualizat în 2005), elaborat pentru Comisie de către Institutul de comunicații și sisteme informatice al Universității Tehnice Naționale din Atena (ICCS-NTUA), Grecia. Modelul PRIMES este un model de uz general, fiind conceput pentru proiecții, elaborarea de scenarii și analizarea impactului politicilor în diferite domenii. El ia în considerare următorii factori: cererea de energie și tehnologiile de furnizare, precum și tehnologiile de reducere a poluării, reflectând considerații privind economia de piață, structura sectorului și politici și reglementări în materie de energie/mediu care sunt concepute astfel încât să influențeze comportamentul pe piață al agenților din sistemul energetic (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf).

67

Curtea a constatat o lipsă de transparență în decizia Comisiei de a utiliza modelul PRIMES ca bază pentru calcularea plafoanelor aferente fazei II și de a stabili anul 2005 ca an de referință pentru aceste calcule, întrucât statele membre începuseră deja să elaboreze planurile naționale de alocare pe baza orientărilor disponibile cu privire la aceste planuri, orientări care nu făceau referire la modelul PRIMES. Această situație a generat un nivel semnificativ de ineficiență, deoarece statele membre au fost nevoite să refacă planurile naționale de alocare folosind noile criterii, precum și o lipsă de transparență în ceea ce privește elaborarea și evaluarea planurilor pentru faza II.

68

În plus, pentru a examina dacă planurile naționale de alocare pentru faza II fuseseră evaluate în mod consecvent, echitabil și la fel de detaliat, Curtea a solicitat Comisiei să îi furnizeze documentele interne și documentele de lucru referitoare la aceste planuri.

69

Întrucât perioada de păstrare a acestor documente expirase, serviciile Comisiei nu au putut furniza decât modelul utilizat pentru fișele de verificare și fișele de verificare completate pentru două state membre. Comisia nu a putut transmite fișele completate pentru celelalte state membre. Neavând la dispoziție toată documentația, Curtea nu a fost în măsură să concluzioneze dacă activitatea de evaluare a planurilor naționale de alocare derulată de Comisie fusese la fel de detaliată și de completă pentru toate statele membre selectate.

Comisia nu a publicat rapoartele anuale de punere în aplicare prevăzute de Directiva EU ETS

70

În temeiul articolului 21 din Directiva EU ETS, statele membre au obligația de a prezenta Comisiei un raport anual privind aplicarea directivei (a se vedea și punctele 61 și 62). Pe baza rapoartelor prezentate anual de statele membre, Comisia ar trebui să publice, în termen de trei luni de la primirea rapoartelor de la statele membre, un raport anual consolidat privind aplicarea Directivei EU ETS. Pentru a putea publica un astfel de raport, Comisia ar trebui să monitorizeze transmiterea la timp a rapoartelor statelor membre, pe baza cărora se elaborează raportul consolidat, și ar trebui să dezvolte metode de consolidare și de utilizare a informațiilor primite prin aceste rapoarte.

71

Curtea a observat că Comisia nu publicase acest raport anual de punere în aplicare în cursul fazei II a EU ETS. Aceasta înseamnă că, în faza II, Comisia nu a pus la dispoziție informații cuprinzătoare privind stadiul implementării EU ETS în toate statele membre.

72

În plus, Curtea a constatat că serviciile Comisiei nu monitorizaseră în mod adecvat transmiterea la timp a tuturor rapoartelor anuale de punere în aplicare ale statelor membre și că nici nu păstraseră o evidență consolidată a informațiilor primite. Comisia nu a folosit în mod sistematic această sursă de informații privind implementarea EU ETS.

Comisia nu a asigurat decât o monitorizare limitată a implementării EU ETS de către statele membre

73

Este absolut necesar ca statele membre să implementeze în mod armonizat schema de comercializare a certificatelor de emisii, în interesul unei mai bune valorificări a beneficiilor aduse de comercializarea certificatelor și pentru a evita situațiile de denaturare a pieței interne⁷⁹. Schema EU ETS este finanțată și implementată în mare măsură de statele membre, care acționează în marja de manevră prevăzută de directivă, iar Curtea recunoaște limitele instrumentelor de care dispune Comisia pentru a impune armonizarea acestui sistem. Totuși, pentru faza II a EU ETS, directiva prevedea o serie de responsabilități specifice ale Comisiei în materie de orientări, monitorizare și punere în aplicare. Pentru a afla care sunt domeniile în care este nevoie de un grad mai mare de armonizare, Comisia ar trebui să monitorizeze în mod adecvat procesul de implementare derulat de statele membre.

74

Curtea a constatat că se obținuseră unele rezultate în domeniile în care Comisia urmărise în mod activ armonizarea, de exemplu prin adoptarea de orientări⁸⁰. Însă, în domeniile în care Comisia nu a adoptat orientări detaliate, o serie de aspecte esențiale ale procesului de implementare nu au fost armonizate. Printre acestea se numărau deschiderea conturilor (a se vedea punctele 32-36), analiza tranzacțiilor (a se vedea punctele 37-38), verificarea și acreditarea (a se vedea punctele 50-57), cadrele de control și mecanismele de sancționare (a se vedea punctele 80-85).

75

O consecință a diversității abordărilor în materie de implementare urmate de statele membre este că, în afară de cerințele și normele definite în mod specific de legislația sau de orientările UE, operatorii și alți participanți la piață din diferite state membre trebuie să respecte uneori și alte cerințe și norme (de exemplu, în ceea ce privește statutul juridic al certificatelor, aplicarea sancțiunilor și mecanismele de monitorizare și de verificare).

79 Considerentul 8 al Directivei 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea îmbunătățirii și extinderii sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (JO L 140, 5.6.2009, p. 63).

80 De exemplu, orientările privind monitorizarea și raportarea pentru fazele I și II.

76

Efectuarea de inspecții la fața locului este o modalitate de a obține informații mai detaliate privind gradul de armonizare dintre statele membre și de a asigura implementarea unor practici armonizate. Curtea recunoaște că, într-adevăr, Comisia nu avea un mandat clar pentru a efectua inspecții în statele membre. Dar Curtea a constatat totodată că nu exista nicio dovadă care să demonstreze că Comisia monitorizase și evaluase în mod corespunzător riscurile (de exemplu, riscul de denaturare a concurenței) sau impactul potențial al divergenței practicilor de implementare asupra funcționării eficiente și a integrității EU ETS. Deși problemele legate de lipsa armonizării ar putea fi considerate o consecință a implementării EU ETS printr-o directivă, Curtea consideră că monitorizarea realizată de Comisie cu privire la nivelul de armonizare a implementării în statele membre a fost limitată în faza II a EU ETS.

Gradul scăzut de participare afectă schimbul de informații organizat de Comisie între autoritățile competente din statele membre cu privire la implementarea EU ETS

77

În conformitate cu Directiva EU ETS, Comisia are obligația de a organiza un schimb de informații între autoritățile competente din statele membre cu privire la diverse aspecte privind alocarea, folosirea ERU și a CER⁸¹ în cadrul schemei UE, funcționarea registrelor, monitorizarea, raportarea, verificarea și conformitatea cu această directivă.

78

Un forum privind conformitatea a fost înființat în 2009 cu scopul de a crea o platformă în cadrul căreia autoritățile competente ale statelor membre să poată face schimb de informații cu privire la implementarea EU ETS. Printre obiectivele forumului se numărau: funcționarea corespunzătoare a proceselor din cadrul ciclului de conformitate aferent EU ETS, acordarea de asistență statelor membre în vederea aplicării cerințelor și a proceselor de conformitate aferente EU ETS și promovarea unei cooperări strânse și eficiente între autoritățile competente din statele membre. Forumul privind conformitatea era unul dintre principalele mecanisme prin care Comisia încerca să asigure un schimb eficient de informații privind EU ETS. Acesta constituia un element esențial pentru schimbul de bune practici și pentru îmbunătățirea gestionării schemei.

79

În faza II a EU ETS, în cadrul Forumului privind conformitatea au activat patru grupuri de lucru. Informațiile discutate și dezvoltate în cadrul forumului erau diseminate prin intermediul unui sistem online aflat la dispoziția tuturor autorităților competente. Pe baza proceselor-verbale ale ședințelor acestor grupuri de lucru și a interviurilor cu autoritățile competente, Curtea a concluzionat că, deși Forumul privind conformitatea avea un rol important, participarea statelor membre era scăzută (cu o medie mică de șase autorități competente per sesiune) și doar un număr foarte limitat de autorități competente (în majoritatea cazurilor, aceleași) participau în mod regulat la reuniunile grupurilor de lucru. În aceste condiții, existau posibilități limitate de a face schimb de informații între autoritățile competente, deși era vorba de un element esențial pentru garantarea îndeplinirii obiectivelor EU ETS.

81 ERU sunt unități de reducere a emisiilor generate de proiecte implementate în comun în vederea reducerii emisiilor, iar CER sunt reduceri de emisii certificate rezultate din proiecte derulate în cadrul mecanismului de dezvoltare nepoluantă (CDM).

S-au constatat anumite deficiențe în implementarea de la nivel național a mecanismului de sancțiuni din cadrul EU ETS și a practicilor de restituire a creditelor din proiecte internaționale

80

În conformitate cu Directiva EU ETS, statele membre stabilesc și pun în aplicare norme naționale cu privire la sancțiunile aplicabile în cazul încălcării legislației privind EU ETS. De asemenea, Directiva EU ETS prevede o amendă specifică pentru depășirea emisiilor, aplicabilă în întreaga UE, fără a aduce atingere altor sancțiuni pe care un stat membru le-ar putea defini. Această amendă este de 100 de euro pentru fiecare tonă de CO₂e pentru care un operator nu a restituit certificate. Dat fiind că această amendă depășește considerabil prețul de piață al certificatelor, ea încurajează în mod eficient instalațiile să respecte plafonul și să restituie un număr suficient de certificate. Curtea observă că, în ceea ce privește obligația impusă la nivelul UE ca instalațiile să restituie numărul necesar de certificate în raport cu emisiile verificate, respectând termenul prevăzut în acest sens pentru luna aprilie a fiecărui an, EU ETS înregistrează o rată foarte ridicată de conformare (99 %, potrivit informațiilor disponibile publicului în EUTL). Comisia nu poate să aplice amenzi, aceasta fiind prerogativa statelor membre.

Dispozițiile naționale privind sancțiunile variau considerabil între statele membre, această situație putând să afecteze caracterul echitabil al mediului concurențial pentru operatori

81

Curtea a constatat că statele membre definiseră în legislația lor națională diferite tipuri de încălcări care puteau fi identificate și ulterior sancționate cu amenzi sau prin alte măsuri (de exemplu, prin revocarea sau suspendarea temporară a unei autorizații), pe lângă amenda de „100 de euro” prevăzută de directivă. **Tabelul** următor prezintă o listă neexhaustivă a încălcărilor prevăzute de legislația națională și amenzile corespunzătoare în unele dintre statele membre auditate.

82

Tipurile de încălcări care puteau determina aplicarea unei amenzi, precum și quantumul amenzii sau sancțiunea aplicabilă variau semnificativ între statele membre. Curtea consideră că aceste practici nearmonizate puteau să afecteze caracterul echitabil al mediului concurențial pentru participanții la piață.

Tabel

Listă neexhaustivă a încălcărilor prevăzute de legislația națională și amenziile corespunzătoare în unele dintre statele membre auditate

Stat membru	Încălcări (listă neexhaustivă)	Amenzi în € (£ pentru Regatul Unit) Min-Max		Închisoare (luni) Min-Max
Germania	Funcționare fără autorizație Omiterea notificării modificărilor operate la nivelul instalației Altele (5)	5-50 000		nu este cazul
Spania	Funcționare fără autorizație Încălcarea obligației de a notifica orice modificare adusă tipului, funcționării sau dimensiunii instalației, care are un efect semnificativ asupra emisiilor sau care atrage după sine modificări în procesul de monitorizare Neprezentarea unui raport de emisii anuale verificate Necomunicarea sau modificarea deliberată a informațiilor din cererile de certificate Interzicerea accesului verficatorului la locul instalației	50 001-2 000 000		nu este cazul
	Încălcarea obligației de notificare a modificărilor privind identitatea sau reședința operatorului	10 001-50 000		nu este cazul
Franța	Funcționare fără autorizație	0-150 000		0 - 24
	Încălcarea obligațiilor de monitorizare și raportare Omiterea notificării modificărilor operate la nivelul instalației	0-75 000		0-6
Italia (2010)	Funcționare fără autorizație	25 000-250 000		nu este cazul
	Nedeclararea datelor istorice	2 500-25 000		
	Nedeclararea închiderii	1 000-100 000		
Regatul Unit	Funcționare fără autorizație Încălcarea obligațiilor de monitorizare și raportare Omiterea notificării modificărilor operate la nivelul instalației Diferite alte încălcări, inclusiv utilizarea de informații false sau înșelătoare	0	condamnare în urma unei proceduri sumare – 5000 și condamnare în urma punerii sub acuzare	0-24

Sursa: Informații obținute din rapoartele relevante pentru faza II prezentate de statele membre în conformitate cu articolul 21.

Nu existau informații consolidate cu privire la aplicarea efectivă a sancțiunilor de către statele membre

83

În majoritatea statelor membre auditate, cu excepția Germaniei și a Regatului Unit, nu existau informații actualizate privind stadiul implementării sau rezultatul sancțiunilor impuse de la nivelul UE și al sancțiunilor naționale suplimentare. Informațiile disponibile nu ofereau o imagine completă cu privire la numărul procedurilor de sancționare care fuseseră inițiate în cursul fazei II și aplicate cu succes (în cazul cărora plata era confirmată). Curtea a constatat că, adesea, limitările existente în mediul juridic și administrativ al statelor membre le împiedicau pe acestea să aplice cu succes sancțiunile legate de EU ETS. Autoritățile competente fie nu erau împuternicite să aplice ele însele sancțiuni (de exemplu, în Italia), fie erau obligate să aștepte rezultatul unor proceduri și recursuri în instanță de lungă durată (de exemplu, în Germania). Aceste circumstanțe puteau să descurajeze autoritățile competente de la inițierea altor proceduri de sancționare. În plus, lipsa unei raportări exhaustive cu privire la aplicarea sancțiunilor nu ajută în niciun caz la întărirea caracterului disuasiv al unui astfel de sistem.

84

Curtea a mai constatat că, în scopul monitorizării implementării EU ETS, Comisia nu păstra o evidență specifică a sancțiunilor aplicate la nivel național și nu colecta statistici privind aplicarea sancțiunilor pe teritoriul UE.

85

Per ansamblu, Curtea nu a fost în măsură să evalueze implementarea procedurilor de sancționare aplicate de statele membre întrucât nu existau informații consolidate la nivel de stat membru și la nivel european.

Aspecte specifice referitoare la restituirea creditelor din proiecte internaționale

86

Limitele procentuale aplicate pentru utilizarea sau restituirea creditelor rezultate din proiecte internaționale implementate în comun (ERU) și în cadrul mecanismului de dezvoltare nepoluantă (CER) (pentru mai multe informații generale, a se vedea **partea I a anexei**) variau de la un stat membru la altul, însă erau stabilite în planurile naționale de alocare corespunzătoare, aferente fazei II. Faptul că unii operatori sunt autorizați de autoritatea națională competentă să depășească limita de restituire a creditelor internaționale aferentă instalațiilor lor ar putea afecta caracterul echitabil al mediului concurențial pentru operatori. În 6 %⁸² din cele 150 de cazuri examinate de Curte, operatorii au depășit limitele procentuale naționale stabilite pentru restituirea creditelor rezultate din proiecte internaționale. **Caseta 8** oferă mai multe detalii cu privire la câteva dintre aceste cazuri.

82 Franța (cinci cazuri), Grecia (trei cazuri) și Regatul Unit (un caz). Din punct de vedere financiar, a fost mai avantajos pentru operatori să restituie mai degrabă credite din proiecte implementate în cadrul Protocolului de la Kyoto decât certificate de emisii ale Uniunii Europene (certificate EUA), în special către finalul fazei II, când acestea erau mult mai ieftine decât certificatele EUA. Utilizarea acestor credite rezultate din proiecte în scopul conformării cu EU ETS a fost restricționată în faza III. În consecință, utilizarea lor de către operatori a crescut exponențial spre sfârșitul fazei II – a se vedea **figura din anexă**.

Restituirea în exces a creditelor internaționale

În faza II, limita pentru restituirea creditelor din proiecte internaționale era exprimată ca procent din totalul certificatelor alocate unei instalații.

În Franța, EUTL nu reflecta o creștere a volumului certificatelor alocate ca urmare a creșterii producției în cazul a cinci dintre cele 20 de instalații examinate pentru anii 2008-2010. Creșterea alocărilor a însemnat o creștere a volumului absolut al creditelor internaționale care puteau fi restituite. Operatorul a profitat de această ocazie restituind mai multe credite internaționale. Dar, având în vedere că statul membru nu a comunicat Comisiei aceste creșteri ale producției și alocările ulterioare din rezerva națională pentru instalațiile nou-intrate, calculele efectuate de Curtea cu privire la creditele internaționale restituite s-au bazat pe datele din EUTL și indică faptul că a fost depășit procentul de 13,5 %, care era limita aplicabilă în Franța.

În Regatul Unit, Curtea a identificat un caz în care limita pentru restituirea creditelor din proiecte internaționale fusese depășită. În acest caz, un operator și-a închis una dintre instalații (pentru care se efectuase deja o alocare) și a fost autorizat să păstreze toate certificatele alocate pentru instalația închisă și să transfere aceste certificate, împreună cu limita corespunzătoare a creditelor din proiecte (și anume, 8 %), către o altă instalație a sa. Curtea a calculat că instalația care a primit certificatele transferate a restituit credite din proiecte peste limita permisă de 8 % din certificatele sale alocate. Curtea a constatat că operatorul păstrase și transferase către cealaltă instalație numai o parte din capacitatea instalației închise. Având în vedere că operatorul fusese autorizat să restituie credite din proiecte pentru volumul total al certificatelor alocate, limita a fost depășită. Curtea a concluzionat că această practică putea duce la aplicarea unor tratamente diferite în raport cu operatori din același sector.

87

Schema EU ETS este piatra de temelie a politicii UE în domeniul climatic, fiind citată adesea ca model de referință pentru politicile emergente în domeniul schimbărilor climatice și pentru schemele de comercializare a emisiilor din alte părți ale lumii. Această schemă inovatoare introdusă în 2005 și îmbunătățită de-a lungul timpului se află în prezent în a treia fază de implementare. La nivel european, obiectivul EU ETS, ca mecanism bazat pe piață, nu este doar reducerea emisiilor conform plafonului, ci și crearea unui mecanism de stabilire a prețului emisiilor de carbon. Un preț mai ridicat constituie un stimulent mai puternic pentru investiții în tehnologii cu emisii reduse de carbon⁸³. Pentru ca EU ETS să funcționeze așa cum s-a prevăzut, este de asemenea necesar să se asigure integritatea schemei, precum și implementarea sa corectă. Nevoia de vigilență în această privință este demonstrată și de o serie de incidente anterioare, incluzând presupuse furturi de certificate și fraudă de tip „carousel” legată de TVA.

88

Prin urmare, auditul a evaluat, pe de o parte, dacă schema EU ETS era gestionată în mod adecvat, examinând dacă cadrul elaborat pentru protejarea integrității EU ETS era suficient de solid pentru a susține buna funcționare a schemei, și dacă aceasta fusese implementată în mod corect în faza II.

89

În ansamblu, Curtea a concluzionat că gestionarea EU ETS de către Comisie și statele membre nu era adecvată din toate punctele de vedere, fiind afectată de anumite probleme legate de robustețea cadrului de protecție a integrității schemei, precum și de deficiențe semnificative legate de implementarea fazei II a EU ETS.

90

Deși s-au înregistrat îmbunătățiri semnificative în ceea ce privește cadrul de protecție a integrității pieței (a se vedea punctele 14-17), în special după ce cea mai mare parte din piața la vedere a certificatelor de emisii a fost inclusă în domeniul de aplicare al Directivei MiFID și al Directivei privind abuzul de piață, există încă o serie de deficiențe care trebuie soluționate pentru ca acest cadru să devină suficient de solid, pentru a încuraja încrederea investitorilor și pentru a promova schema EU ETS ca instrument de politică în domeniul mediului.

91

În urma auditului, s-a constatat că, deși certificatele de emisii fuseseră calificate drept instrumente financiare, existau încă probleme la nivelul reglementării și al supravegherii pieței certificatelor de emisii în ceea ce privește traderii obligați să participe la piață, tranzacționarea bilaterală extrabursieră (OTC) la vedere și participanții mai mici la piață (a se vedea punctele 18-21). Deși registrul a fost centralizat în 2012, la nivelul UE nu există o supraveghere a pieței certificatelor de emisii, iar procedurile de cooperare dintre autoritățile naționale de reglementare financiară și Comisie nu sunt suficient de clare (a se vedea punctele 22-24). Prin urmare, există riscul ca denaturări sau anomalii ale pieței, cu posibile efecte grave, să nu fie gestionate în mod corespunzător.

83 Comisia Europeană, DG Politici Climatice, *The EU Emissions Trading System (EU ETS) factsheet* (Fișă informativă privind schema UE de comercializare a certificatelor de emisii), disponibilă la adresa http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf.

Concluzii și recomandări

Recomandarea 1

Comisia ar trebui să abordeze aspectele rămase nerezolvate în legătură cu reglementarea și cu supravegherea pieței certificatelor de emisii, cu scopul de a îmbunătăți în continuare integritatea pieței. Comisia ar trebui:

- (a) în contextul viitoarei revizuirii relevante a Directivei MiFID și a Regulamentului privind abuzul de piață, să analizeze potențialele riscuri care decurg din exceptările de la norme aplicabile în cazul traderilor obligați să participe la piață și al participanților mai mici de pe piața certificatelor de emisii, pentru a stabili dacă sunt necesare măsuri pentru a aborda aceste riscuri;
- (b) să se asigure că, ținând seama de evoluția legislației din UE privind piețele financiare (Directiva MiFID și Regulamentul privind abuzul de piață, de exemplu), piața emisiilor face obiectul unei supravegheri adecvate la nivelul UE;
- (c) să consolideze mecanismele de cooperare în materie de reglementare cu scopul de a asigura o supraveghere mai bună a pieței.

92

Curtea consideră că o definiție juridică mai clară a certificatelor de emisii ar putea fi benefică pentru funcționarea pieței EU ETS (a se vedea punctele 1-27). Pentru a se asigura lichiditatea pieței certificatelor de emisii, este nevoie de încredere, în special din partea investitorilor care nu sunt obligați să participe în continuare la această piață. Mai multă claritate în ceea ce privește crearea și protejarea titlurilor de garanție exprimate în certificate de emisii are de asemenea potențialul de a contribui la îmbunătățirea funcționării pieței (punctul 28).

Recomandarea 2

Statutul juridic al certificatelor ar trebui să fie clarificat în continuare pentru a se contribui la asigurarea stabilității și a încrederii.

În acest context, Comisia ar trebui să analizeze care ar fi beneficiile obținute în cazul în care certificatele de emisii ar fi tratate ca drepturi de proprietate peste tot în UE și să examineze cum ar putea fi instituit un mecanism de înregistrare rapidă pentru titlurile de garanție.

93

Registrul Uniunii este un instrument esențial pentru prelucrarea și comunicarea datelor fundamentale privind EU ETS, precum și pentru asigurarea integrității pieței EU ETS, și prezintă un profil de risc ridicat determinat de mizele financiare semnificative și de diversitatea participanților (a se vedea punctele 29-31). Având în vedere interesul protejării pieței la nivelul UE, precum și incidentele anterioare legate de securitate care au afectat piața, este necesară o abordare armonizată a procedurilor de gestionare a riscurilor. Securitatea registrului a fost îmbunătățită în mod semnificativ în faza II a EU ETS (a se vedea punctul 32). Cu toate acestea, procedurile aplicate în majoritatea statelor membre auditate pentru a controla deschiderea conturilor EU ETS, pentru a monitoriza tranzacțiile și pentru a coopera cu autoritățile de reglementare nu sunt suficient de solide (a se vedea punctele 33-38). Întrucât Comisia nu poate monitoriza întotdeauna în mod adecvat tranzacțiile, din motive legate de protecția datelor, această situație reprezintă o lacună considerabilă în materie de supraveghere. Dezvoltarea și operarea registrului la nivelul Comisiei au reprezentat un proiect complex, care a fost afectat de probleme de coordonare internă și de constrângeri legate de resurse (a se vedea punctele 39-41).

Recomandarea 3

Anumite aspecte ale sistemelor care prelucrează informații fundamentale în legătură cu EU ETS (registru Uniunii și procedurile conexe) ar trebui să fie îmbunătățite în continuare.

Comisia ar trebui:

- (a) să analizeze modul în care poate fi instituită și coordonată la nivelul UE o monitorizare eficace a tranzacțiilor transfrontaliere, cu scopul de a se reduce riscul de abuz și de activități frauduloase;
- (b) să identifice măsurile corespunzătoare pentru a consolida cadrul de control și a promova cele mai bune practici utilizate de statele membre în materie de deschidere a conturilor, cu scopul de a reduce în continuare riscurile la adresa securității și a integrității, și să se asigure că aceste măsuri sunt aplicate peste tot în UE;
- (c) să pună la dispoziție o structură corespunzătoare pentru sarcinile informatice și pentru cele legate de activitatea de bază în cadrul serviciului de resort al Comisiei și să asigure buna funcționare a sistemului de registre.

Statele membre ar trebui:

- (d) să aplice controalele identificate la litera (b) a recomandării 3;
- (e) să îmbunătățească cooperarea dintre autoritățile responsabile pentru registrul Uniunii, precum și cooperarea cu alte autorități competente, în special cu unitățile de informații financiare și cu organele de aplicare a legii.

94

Curtea concluzionează că implementarea EU ETS în faza II a fost afectată de deficiențe semnificative. Statele membre au ales să pună în aplicare Directiva EU ETS în moduri diferite (a se vedea punctul 47). Au existat deficiențe și în ceea ce privește punerea în aplicare a cadrului de control de către statele membre. Sistemele de monitorizare, de raportare și de verificare a emisiilor nu erau nici suficient de armonizate, nici implementate în mod eficace (a se vedea punctele 48-60). În special, autoritățile competente nu verificau în mod corespunzător activitatea desfășurată de verificatori și efectuau doar controale limitate la instalații. De asemenea, unele state membre nu au furnizat toate rapoartele obligatorii privind funcționarea EU ETS (a se vedea punctele 61-63).

Concluzii și recomandări

Recomandarea 4

Deficiențele identificate pe parcursul auditului Curții cu privire la modul în care statele membre au implementat cadrul de control în faza II ar trebui să fie soluționate în cursul implementării cadrului revizuit pentru faza III.

Comisia ar trebui:

- (a) să analizeze dacă sunt necesare modificări suplimentare ale cadrului de monitorizare și de raportare pentru a se consolida monitorizarea, raportarea și verificarea emisiilor;
- (b) să solicite autorităților competente să consolideze practicile de asigurare a aplicării legii cu scopul de a se oferi garanții cu privire la calitatea cadrului de control.

Statele membre ar trebui:

- (c) să pună în aplicare cadre de control coerente și eficiente, inclusiv inspecții, în ceea ce privește activitățile de monitorizare, raportare și verificare;
- (d) să asigure îmbunătățirea coordonării și a schimbului de informații dintre autoritățile competente și organismele de acreditare, pentru a ameliora calitatea procesului de verificare;
- (e) să furnizeze la timp Comisiei rapoartele anuale prevăzute de directivă; și
- (f) să publice în mod regulat rapoarte cu privire la implementarea și la rezultatele schemei EU ETS pentru a încuraja transparența necesară pentru operatori și pentru participanții la piață.

95

Curtea a identificat lacune în orientările Comisiei și în activitatea de monitorizare desfășurată de aceasta cu privire la implementarea fazei II a EU ETS de către statele membre. De asemenea, Curtea a constatat că lipsa de transparență de care a dat dovadă Comisia atunci când a decis să utilizeze modelul PRIMES și să stabilească anul 2005 ca an de referință pentru calcularea plafoanelor aferente fazei II a dus la probleme de eficiență în statele membre, precum și la o lipsă de transparență în ceea ce privește elaborarea și evaluarea planurilor naționale de alocare pentru faza II (a se vedea punctele 65-67). Neavând la dispoziție documente interne specifice ale Comisiei privind evaluarea planurilor naționale de alocare, Curtea nu a fost în măsură să concluzioneze dacă activitatea de evaluare a acestor planuri derulată de Comisie era la fel de detaliată și de completă pentru toate statele membre selectate (a se vedea punctele 68-69).

Concluzii și recomandări

96

EU ETS este un mecanism bazat pe piață, de aici derivând necesitatea de a comunica în mod regulat informații detaliate și relevante cu privire la implementarea și la funcționarea sistemului. Există numeroase informații aflate la dispoziția publicului, dar Comisia nu a publicat un document important de informare, și anume raportul anual de punere în aplicare prevăzut de Directiva EU ETS (a se vedea punctele 71 și 72). La fel de importante sunt coordonarea și schimburile de informații între statele membre. Comisia a avut un rol limitat în asigurarea armonizării controalelor-cheie desfășurate de statele membre cu privire la implementarea EU ETS (a se vedea punctele 73-76). Au fost înființate diferite forumuri și grupuri de lucru pentru a face schimb de informații, ele oferind un sprijin deosebit de important statelor membre. Totuși, impactul lor a fost oarecum limitat de participarea relativ scăzută a statelor membre (a se vedea punctele 77-79).

Recomandarea 5

În cursul fazei III, nivelul orientărilor și al informațiilor privind implementarea EU ETS ar trebui să fie îmbunătățit. Comisia ar trebui:

- (a) să își amelioreze activitatea de monitorizare a implementării asigurate de statele membre, pentru a identifica domeniile în care este absolut necesară o mai bună armonizare;
- (b) să publice periodic raportul obligatoriu privind implementarea EU ETS, abordând în mod specific problemele legate de lipsa armonizării și riscurile care decurg din aceasta.

Statele membre ar trebui:

- (c) să se asigure că reprezentanții autorităților competente participă cu regularitate la reuniuni și la schimburi de informații, experiențe și cunoștințe privind diferite aspecte legate de implementare.

97

În ceea ce privește obligația impusă la nivelul UE ca instalațiile să restituie anual numărul necesar de certificate, EU ETS înregistrează o rată foarte ridicată de conformare. Totuși, Curtea a observat că statele membre definiseră o mare varietate de dispoziții privind sistemul de sancțiuni pentru alte tipuri de încălcări, situație de natură să afecteze caracterul echitabil al mediului concurențial în care își desfășurau activitatea operatorii (a se vedea punctele 81 și 82). Curtea nu a fost în măsură să evalueze eficacitatea diferitelor sisteme de sancțiuni ale statelor membre întrucât nu existau informații consolidate la nivel de stat membru și la nivel european. Aplicarea efectivă a sancțiunilor era uneori împiedicată de anumite limitări din sistemele juridice și administrative ale statelor membre (a se vedea punctele 83-85). În plus, practicile aplicate în ceea ce privește normele specifice pentru restituirea creditelor din proiecte internaționale erau diferite (a se vedea punctul 86). Toate aceste aspecte pot să afecteze caracterul echitabil al mediului concurențial în care operatorii își desfășoară activitatea.

Recomandarea 6

Modul de aplicare a sancțiunilor în cadrul schemei EU ETS ar trebui să devină mai transparent. La nivelul statelor membre și la nivelul UE ar trebui să fie disponibile informații actualizate și exacte cu privire la aplicarea și la rezultatele procedurilor de sancționare, iar Comisia ar trebui să monitorizeze mai bine practicile de asigurare a respectării legii în UE, precum și aplicarea consecventă a sancțiunilor prevăzute la nivel național.

Comisia ar trebui:

- (a) să se asigure că statele membre păstrează informații actualizate privind aplicarea tuturor tipurilor de sancțiuni (naționale și de la nivelul UE) și elaborează propuneri și orientări adecvate în vederea unei mai bune transparențe între organismele relevante.

Statele membre ar trebui:

- (b) să aplice în mod sistematic sancțiunile definite la nivel național, precum și amenda prevăzută de directivă; și
- (c) să păstreze o evidență actualizată și exactă cu privire la sancțiunile aplicate.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de domnul Augustyn KUBIK, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 15 aprilie 2015.

Pentru Curtea de Conturi



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Președinte

Informații generale

PARTEA I – Contextul internațional al comercializării certificatelor de emisii

1. Există o opinie științifică larg acceptată că gazele cu efect de seră generate de activitățile umane și eliberate în atmosferă contribuie în mod direct la efectul de seră, determinând încălzirea planetei și afectând sistemul climatic. În aceeași opinie se înscrie și ideea că, dacă temperatura medie globală va crește cu 2 °C față de temperatura din perioada preindustrială, va crește în mod semnificativ și riscul unor schimbări periculoase și potențial catastrofale ale mediului la nivel mondial. Prin urmare, comunitatea internațională recomandă menținerea creșterii de temperatură sub limita de 2 °C prin reducerea emisiilor¹.
2. Prin acțiunile sale de combatere a schimbărilor climatice, Uniunea Europeană a dovedit că poate juca un rol de lider la nivel internațional în acest domeniu. Uniunea s-a angajat să reducă emisiile de gaze cu efect de seră în temeiul Protocolului de la Kyoto din 1997 (a se vedea **casetă**) anexat la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice (CCONUSC) din 1992, care stabilește un cadru general pentru eforturile inter-guvernamentale destinate să soluționeze problema schimbărilor climatice.

Casetă – Protocolul de la Kyoto

Protocolul de la Kyoto a fost adoptat la Kyoto, în Japonia, la 11 decembrie 1997 și a intrat în vigoare la 16 februarie 2005, fiind semnat de 188 de țări și de o organizație regională de integrare economică (Uniunea Europeană). Dintre semnatarii CCONUSC, numai Statele Unite nu au ratificat Protocolul. Protocolul a stabilit un obiectiv pentru cele 37 de țări industrializate și Uniunea Europeană, și anume o țintă obligatorie de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră în medie cu 5 % față de nivelurile din 1990 în cursul perioadei de cinci ani dintre 2008 și 2012. Pentru a contribui la atingerea acestei ținte, Protocolul de la Kyoto a introdus trei mecanisme bazate pe piață, și anume: comercializarea certificatelor de emisii, mecanismul de dezvoltare nepoluantă și implementarea în comun.

3. Foaia de parcurs pe termen lung adoptată de Comisie în ceea ce privește emisiile de gaze cu efect de seră stabilește o țintă de reducere cu 80 % până în anul 2050². La 23 octombrie 2014, Consiliul a convenit asupra cadrului de politici privind clima și energia pentru 2030 și a aprobat o țintă obligatorie pentru UE de reducere, până în 2030, a emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 40 % față de nivelurile din 1990³. EU ETS va juca în continuare un rol central în atingerea acestor obiective.

1 A se vedea site-ul internet al Grupului interguvernamental privind schimbările climatice, înființat în 1988 de Programul Organizației Națiunilor Unite pentru Mediu și de Organizația Meteorologică Mondială: www.ipcc.ch.

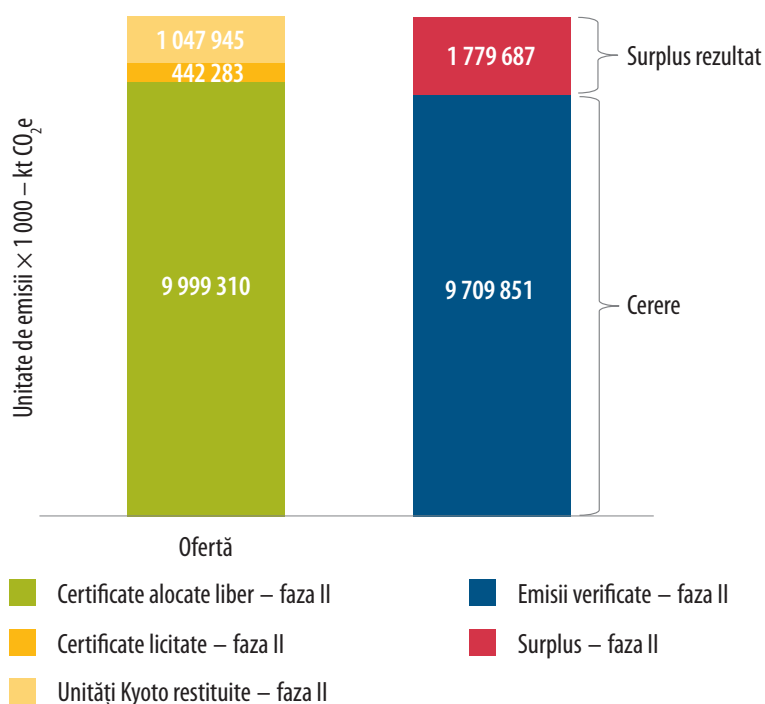
2 COM(2011) 112 final din 8 martie 2011, „Foaie de parcurs pentru trecerea la o economie competitivă cu emisii scăzute de dioxid de carbon până în 2050”.

3 Consiliul European (23 și 24 octombrie 2014), Concluzii privind cadrul de politici privind clima și energia pentru 2030, SN 79/14.

PARTEA II – Cererea și oferta în cadrul EU ETS în cursul fazei II (2008-2012)

4. Criza economică, care a început în jurul anului 2008, a redus drastic activitatea industrială și, în consecință, nivelul emisiilor⁴. Cererea de certificate de emisii în faza II a fost așadar mai mică decât cea preconizată, creând astfel un surplus de certificate pe piață (a se vedea **figura**) și afectând prețul carbonului, care a scăzut de la aproximativ 22 de euro la începutul fazei II, în 2008, la 5 euro la sfârșitul fazei II, în 2012.

Figură – Oferta, cererea și surplusul în faza II a EU ETS (2008-2012)



Sursa: Analiza Curtiș, pe baza datelor oferite de EEA ETS Dataviewer (iunie 2014) pentru instalațiile staționare.

⁴ Relația dintre criza economică și reducerea emisiilor a fost identificată de Comisie în comunicarea sa intitulată „Situația pieței europene a carbonului în 2012” [COM(2012) 652 final], precum și de multe alte surse [de exemplu, de Banca Mondială în raportul său din 2013 intitulat „Mapping Carbon Pricing Initiatives” (Trecere în revistă a inițiativelor legate de prețul carbonului)].

PARTEA III – Dezbateri privind reforma necesară pentru reducerea surplusului de certificate și perspective

5. Dezbaterile cu privire la modificările care se vor aduce schemei EU ETS și la reforma structurală după anul 2020 se află încă în desfășurare. În faza II, schema nu era suficient de flexibilă pentru a răspunde la schimbările situației economice, la reducerea cererii de certificate și la creșterea surplusului. Comisia a confirmat că această situație diminuează eficacitatea schemei. De asemenea, Comisia este de părere că un preț de piață mai ridicat ar fi un stimulent mai puternic pentru investiții în tehnologii cu emisii reduse de carbon⁵. În încercarea de a atenua efectele surplusului de certificate de emisii din cadrul schemei (evaluat de Comisie la aproape două miliarde de certificate la începutul fazei III⁶) (a se vedea și **figura**) și pentru a consolida semnalul referitor la prețul emisiilor de carbon, Comisia a propus în 2012 o concentrare a licitațiilor către sfârșitul fazei III. Licitarea a 900 de milioane de certificate va fi amânată până în 2019-2020. Această concentrare a licitațiilor nu va reduce volumul global al certificatelor disponibile, dar va modifica distribuția lor în cursul perioadei. Propunerea legislativă a fost adoptată de Parlamentul European și de Consiliu în cursul anului 2013.

6. Pentru a soluționa problema surplusului și a accentua impactul schemei asupra mediului, Comisia a considerat că era nevoie de o soluție durabilă pentru redresarea dezechilibrului dintre cerere și ofertă. Prin urmare, în ianuarie 2014, Comisia a prezentat – alături de propunerea privind pachetul de politici privind clima și energia pentru 2030⁷ –, o serie de măsuri de reformă structurală pentru EU ETS. Printre acestea se numără constituirea unei rezerve pentru stabilitatea pieței începând cu anul 2021, pentru a elimina surplusul de certificate deja acumulat și pentru a ameliora rezistența sistemului la șocuri puternice prin ajustarea automată a ofertei de certificate care vor fi licitate. Propunerea legislativă este analizată în prezent de Consiliu și de Parlamentul European.

5 Comisia Europeană, DG Politici Climatice, Fișă informativă privind schema UE de comercializare a certificatelor de emisii, disponibilă la adresa http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

6 Comisia Europeană, DG Politici Climatice (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm).

7 COM(2014) 15 final din 22 ianuarie 2014, „Un cadru pentru politica privind clima și energia în perioada 2020-2030”.

Sinteză

II

EU ETS reprezintă piatra de temelie a politicii UE în domeniul climei. Prin acest sistem s-a stabilit un preț al dioxidului de carbon, iar emisiile provenind de la instalațiile din cadrul sistemului scad conform așteptărilor: până în 2012, acestea au scăzut cu 19 % față de nivelurile din 1990.

EU ETS asigură reducerile necesare ale emisiilor, cu costuri reduse. Nicio altă măsură de politică, cum ar fi impozitarea sau reglementarea, nu garantează astfel de reduceri așa cum o face comercializarea certificatelor de emisii.

Datorită succesului înregistrat, EU ETS este o sursă de inspirație în întreaga lume, iar Comisia va continua să promoveze ETS ca măsură de politică.

III

Deși Curtea și-a axat auditul pe faza II a EU ETS (2008-2012), sunt deja puse în aplicare numeroase îmbunătățiri pentru faza III (2013-2020), iar acestea răspund observațiilor Curții. Aceste observații sunt, prin urmare, apreciate ca fiind un sprijin suplimentar pentru schimbările aferente puse deja în aplicare pentru faza III și pentru continuarea procesului de reflecție în alte cazuri.

IV

Comisia ia notă de concluzia Curții.

Comisia subliniază că, în faza II, gestionarea EU ETS a fost afectată de anumite aspecte legate de soliditatea cadrului necesar pentru protecția integrității sale. Faptul că au existat deficiențe în implementarea EU ETS în faza II este unul dintre principalele motive ale analizei atente a noilor evoluții și îmbunătățiri puse în aplicare în prezent în faza III.

V

Orice problemă importantă în ceea ce privește reglementarea și supravegherea pieței care persistă ar trebui să fie abordată acolo unde este necesar pentru a îmbunătăți integritatea pieței. Pentru a se asigura că acțiunea UE este necesară și eficace, Comisia evaluează impactul politicilor și al propunerilor sale în fiecare fază, de la propunere și punerea în aplicare până la revizuire. O evaluare a normelor adoptate recent privind reglementarea și supravegherea pieței emisiilor, care sunt în curs de aplicare, poate avea loc în contextul rapoartelor care urmează să fie prezentate de către Comisie Parlamentului European și Consiliului în 2019, în temeiul articolului 90 din MiFID II¹ și al articolului 38 din Regulamentul privind abuzul de piață².

V (a)

Comisia și colegiitorii au analizat în detaliu riscurile potențiale în ceea ce privește reglementarea și supravegherea pieței emisiilor, legate de traderii obligați să participe la piață, de tranzacționarea bilaterală extrabursieră (OTC) la vedere și de participării mai mici la piață, în timpul procesului de adoptare a directivei MiFID II (denumită în continuare „MiFID”), care conține, prin urmare, un regim echilibrat pentru exonerări. Exonerările menționate la articolul 2 alineatul (1) literele (e) și (j) și la articolul 3 alineatul (1) litera (e) din MiFID sunt supuse unor condiții și unei supravegheri reglementare și nu sunt neapărat specifice certificatelor de emisii, dar se aplică în egală măsură instrumentelor financiare derivate pe mărfuri. Motivele exonerărilor rezultă din evaluarea scopului pentru care se solicită o autorizație MiFID (în principal pentru a proteja clienții societăților de investiții în ceea ce privește tranzacțiile transfrontaliere), precum și a proporționalității acestora în ceea ce privește costurile obținerii unei astfel de autorizații în raport cu beneficiile pentru persoanele exonerate.

1 Directiva 2014/65/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Directivei 2002/92/CE și a Directivei 2011/61/UE.

2 Regulamentul (UE) nr. 596/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 privind abuzul de piață (regulamentul privind abuzul de piață) și de abrogare a Directivei 2003/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivelor 2003/124/CE, 2003/125/CE și 2004/72/CE ale Comisiei.

V (b)

Cadrul de supraveghere stabilit de legislația UE privind piețele financiare, care este utilizat, de asemenea, pentru toate instrumentele financiare derivate pe mărfuri tranzacționate în UE (de exemplu, raportarea poziției prevăzută de MiFID, mecanismele de cooperare la scară largă prevăzute de Regulamentul privind abuzul de piață) se aplică pieței emisiilor.

Mecanismele de cooperare în materie de reglementare vor intra în vigoare începând cu 2017.

V (c)

Analiza pieței carbonului din UE arată, în general, că piața s-a dezvoltat și s-a maturizat, în pofida faptului că statutul juridic al certificatelor nu este definit la nivelul UE, iar crearea și protejarea unor titluri de garanție sub formă de certificate nu sunt prevăzute în mod expres.

V (d)

Pornind de la progresele realizate în faza II, Comisia va asigura îmbunătățirea continuă necesară pentru menținerea securității registrului Uniunii la cel mai înalt nivel. Legislația nu prevede monitorizarea tranzacțiilor din registrul Uniunii de către Comisie. La nivelul UE, supravegherea pieței europene a carbonului poate fi îmbunătățită în vederea detectării abuzurilor și a activităților frauduloase, însă acest aspect depășește scopul registrului, care înregistrează doar informații despre transferurile fizice de unități de carbon, iar nu despre aspectele financiare.

VI (a)

Comisia a adoptat regulamente menite să îmbunătățească și mai mult eficacitatea, eficiența și armonizarea monitorizării și a raportării în cadrul EU ETS și a verificării și a acreditării în faza III.

VI (b)

Decizia de punere în aplicare 2014/166/UE a Comisiei și o notă explicativă asociată au relansat sistemul care obligă statele membre să prezinte anual Comisiei rapoartele prevăzute la articolul 21 cu privire la punerea în aplicare a Directivei EU ETS. Aceste rapoarte sunt puse la dispoziția publicului prin intermediul sistemului ReportNet al Agenției Europene de Mediu.

VI (c)

Comisia recunoaște faptul că au existat unele informații incomplete în rapoartele transmise conform articolului 21 în faza II. În prezent, cerințele sunt executate cu mai multă rigurozitate pentru faza III, pe baza Deciziei de punere în aplicare 2014/166/UE a Comisiei.

VI (d)

Comisia continuă să coordoneze schimburile frecvente cu și dintre statele membre, prin intermediul unor reuniuni cu un nivel bun de participare, cu proceduri și consultații publicate.

VI (e)

Comisia consideră că joacă în continuare un rol major în stimularea armonizării controalelor-cheie cu privire la implementarea EU ETS, prin cadrul de reglementare și prin orientări și modele menite să sprijine acest proces, precum și prin intermediul unor conferințe, reuniuni și consultări corespunzătoare.

VI (f)

O imagine de ansamblu a sistemelor de sancțiuni ale EU ETS din statele membre rezultă din studiile efectuate de Comisie privind respectarea de către statele membre a EU ETS și din Decizia de punere în aplicare 2014/166/UE a Comisiei care actualizează sistemul prin care se cere statelor membre să transmită Comisiei rapoartele anuale prevăzute de articolul 21 cu privire la punerea în aplicare a Directivei EU ETS.

În faza III, fiecare operator poate folosi credite rezultate din proiecte internaționale până la o anumită limită, stabilită pe baza normelor definite în Regulamentul (UE) nr. 1123/2013 al Comisiei.

VII 1.

Comisia acceptă parțial recomandările și este de acord cu faptul că ar trebui abordate toate problemele semnificative care persistă în ceea ce privește reglementarea și supravegherea pieței, pentru a îmbunătăți integritatea pieței atunci când este necesar.

VII 2.

Comisia acceptă recomandarea și va analiza avantajele clarificării statutului juridic al certificatelor.

VII 3.

Comisia acceptă recomandările relevante. Securitatea sistemului de registre s-a îmbunătățit semnificativ din 2012, iar Comisia va depune eforturi pentru îmbunătățirea în continuare a sistemului în ceea ce privește aspectele identificate de Curte.

VII 4.

Comisia acceptă recomandările relevante. Rolurile și responsabilitățile specifice ale tuturor părților implicate în EU ETS sunt clarificate grație regulamentelor Comisiei privind acreditarea și verificarea și a celor privind monitorizarea și raportarea, adoptate pentru faza III.

VII 5.

Comisia acceptă recomandările relevante și faptul că nivelul orientărilor și al informațiilor privind implementarea EU ETS din faza II ar fi putut fi mai bun. Aceasta consideră că situația s-a îmbunătățit în mod corespunzător pentru faza III.

VII 6.

Comisia consideră că sistemul de sancțiuni aferent EU ETS este eficace. Sancțiunea de 100 EUR pe tonă de CO₂ emisă pentru care nu este restituit niciun certificat până la 30 aprilie are un efect disuasiv puternic. Acest lucru este demonstrat, în special, de rata foarte mare de conformitate.

Statele membre ar trebui să dea dovadă de transparență în ceea ce privește sancțiunile care se aplică la nivel național și ar trebui, de asemenea, să publice informațiile privind operatorii care nu respectă obligația de restituire.

Comisia acceptă recomandarea relevantă și acordă o importanță deosebită transparenței dintre autoritățile competente ale statelor membre în vederea menținerii nivelului foarte ridicat de conformitate.

Introducere

Caseta 2

EU ETS s-a confruntat cu diverse riscuri care au fost abordate prin acțiuni specifice. Frauda de tip carusel din domeniul TVA pe piața carbonului a fost combătută prin posibilitatea oferită statelor membre de a aplica un mecanism de taxare inversă. Mai multe registre naționale au fost ținta unor atacuri informatice, iar securitatea

sistemului de registre a fost îmbunătățită în urma centralizării operațiunilor într-un registru unic al Uniunii. În cele din urmă, reglementarea și supravegherea pieței carbonului au fost consolidate.

15

Comisia ia act de faptul că s-a afirmat în mod explicit de către Curte că găsirea celei mai potrivite abordări în materie de reglementare pentru piața emisiilor nu face obiectul prezentului audit.

Comisia consideră că problemele rămase care ar trebui avute în vedere pentru continuarea măsurilor de reglementare ar trebui examinate luându-se în considerare cadrul de reglementare pentru certificatele de emisii atunci când acestea vor deveni instrumente financiare, în 2017.

16 – Răspuns la observațiile formulate la prima liniuță

Pe baza propunerii Comisiei, Consiliul a adoptat Directiva 2010/23/UE a Consiliului³, care prevede (la articolul 199a) posibilitatea aplicării procedurii de taxare inversă pentru transferul de certificate de emisii. Perioada de aplicare a acestei directive a fost prelungită până la 31 decembrie 2018⁴.

16 – Răspuns la observațiile formulate la cea de a treia liniuță

Regulamentul (UE) nr. 389/2013 (Regulamentul privind registrul) nu conține o referire directă la dispozițiile de fond ale Directivei privind combaterea spălării banilor, dar prevede un regim ad-hoc pentru administratorii registrelor naționale, pe baza unui set armonizat de controale „know-your-customer” (cunoaște-ți clientul) și a altor cerințe relevante; prin urmare, acest regim stabilește norme armonizate direct aplicabile la nivelul UE în acest domeniu.

³ Directiva 2010/23/UE a Consiliului din 16 martie 2010 de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, cu privire la aplicarea opțională și temporară a mecanismului de taxare inversă pentru prestarea anumitor servicii care prezintă risc de fraudă (JO L 72, 20.3.2010, p. 1).

⁴ Prin Directiva 2013/43/UE a Consiliului din 22 iulie 2013 (JO L 201, 26.7.2013, p. 4).

Caseta 3 – Răspuns la observațiile formulate la cel de al doilea paragraf

Comisarii responsabili de ETS și, respectiv, de politicile în materie de TVA au trimis, în luna iunie 2011, o scrisoare comună tuturor statelor membre care nu au aplicat încă procedura de taxare inversă, solicitându-le să adopte măsuri la nivel național. Acest fapt demonstrează faptul că această chestiune a fost abordată la cel mai înalt nivel posibil.

Caseta 3 – Răspuns la observațiile formulate la cel de al treilea paragraf

Legislația Italiei prevede aplicarea procedurii de taxare inversă pentru certificatele de emisii începând cu 1 ianuarie 2015.

18

Cumpărătorii care trebuie să respecte legislația aplicabilă (*compliance buyers*) trebuie să participe la piața carbonului, dacă emisiile lor depășesc alocările cu titlu gratuit primite. Aceștia pot face achiziții prin intermediul băncilor sau al societăților de investiții, care sunt reglementate prin MiFID. MiFID [aplicată în coroborare cu Regulamentul privind abuzul de piață și cu Regulamentul privind infrastructura pieței europene (EMIR)]⁵ urmărește să îmbunătățească stabilitatea și integritatea pieței, inclusiv să reducă riscurile sistemice, ținând seama, în același timp, de raportul cost-eficacitate și de proporționalitatea legislației UE.

19

Exonerările se acordă „entităților nefinanciare” care tranzacționează certificate. Acest fapt este similar exonerărilor privind alte norme de pe piețele financiare, de exemplu exonerarea de obligația de compensare pentru contrapartidele nefinanciare în temeiul EMIR, sau cele care se aplică în cazul instrumentelor financiare derivate pe mărfuri. Acestea nu sunt exonerări „universal valabile”, ci sunt supuse unor condiții și/sau monitorizări realizate de către autoritățile competente naționale și, de asemenea, la nivelul UE. În unele cazuri, exonerările au un domeniu de aplicare național și nu au niciun efect transfrontalier.

Chiar și în cazul în care entitățile sunt exonerate în temeiul MiFID, multe dintre ele vor rămâne supuse obligațiilor care decurg din Regulamentul privind abuzul de piață referitoare la tranzacțiile bazate pe informații privilegiate și la manipularea pieței.

Propunerea Comisiei a fost aprobată de colegiulitori, care, în mod evident, au aprobat și confirmat această

abordare și, în orice caz, au extins domeniul de aplicare al exonerărilor.

Ținând seama de principiul proporționalității, Comisia consideră că, în ceea ce privește obiectivele autorizării în temeiul MiFID, costurile sale respective în raport cu beneficiile și sarcina sa în ceea ce privește reglementarea, exonerările aplicabile cumpărătorilor care trebuie să respecte legislația aplicabilă (*compliance buyers*) reprezintă mijlocul cel mai puțin oneros de obținere a rezultatului dorit.

În plus, entitățile care beneficiază de exonerare ar intra în continuare în domeniul de aplicare al Regulamentului privind abuzul de piață.

20

În ceea ce privește instrumentele financiare derivate extrabursiere, EMIR impune obligații asupra anumitor participanți pe piață care efectuează tranzacții cu instrumente derivate și, ca atare, acestea ar trebui să fie reglementate⁶.

Mai multe studii arată că ponderea volumelor contractelor extrabursiere la vedere care nu sunt compensate era de aproximativ 1 % în 2010. Analiza datelor disponibile privind evoluțiile mai recente ale pieței confirmă concluzia că este posibil ca această pondere să fie chiar mai mică în prezent⁷.

Mai mult, numai tranzacțiile extrabursiere exclusiv bilaterale vor continua să intre în domeniul de aplicare al Regulamentului privind abuzul de piață, care precizează în mod explicit că acesta „se aplică oricărei tranzacții, ordin sau comportament care se referă la oricare dintre instrumentele financiare definite la articolul 2 alineatele (1) și (2), indiferent dacă tranzacția, ordinul sau comportamentul respectiv se desfășoară sau nu într-un loc de tranzacționare.”

⁵ Denumirea completă: Regulamentul privind instrumentele financiare derivate extrabursiere, contrapărțile centrale și registrele centrale de tranzacții [Regulamentul (UE) nr. 648/2012].

⁶ Aproape toate răspunsurile transmise cu ocazia consultării inițiate de către Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe (ESMA) privind proiectul aferent de aplicare a pragurilor de compensare a sugerat că acestea ar trebui majorate, susținând că societățile nefinanciare prezintă un risc de natură sistemică neglijabil pentru sistemul financiar datorită lipsei interconectării lor. Același lucru se poate afirma despre societățile nefinanciare în ceea ce privește tranzacționările extrabursiere la vedere, exclusiv bilaterale, cu certificate de emisie ale acestora.

21

În octombrie 2013, Comisia a solicitat consiliere din partea ESMA pentru a-i oferi asistență în ceea ce privește conținutul actelor delegate impuse de unele dispoziții ale Regulamentului privind abuzul de piață, inclusiv în ceea ce privește nivelul pragurilor din punctul de vedere al emisiilor de dioxid de carbon echivalent și al puterii termice nominale.

Majoritatea respondenților la consultarea aferentă realizată de ESMA au susținut că nu există informații specifice entităților care să nu fie deja publicate în temeiul altor norme, în special Regulamentul privind integritatea și transparența pieței angro de energie (REMIT)⁸ sau, acolo unde există, acestea sunt foarte puține.

Orice impact cumulativ potențial asupra pieței emisiilor ar fi semnificativ doar în măsura în care o proporție considerabilă a participanților mai mici de pe piață și-ar fi coordonat activitățile, ceea ce nu ar constitui doar o problemă de antitrust, care face obiectul supravegherii antitrust, dar ar avea și dificultăți să reziste, din cauza faptului că sunt numeroși.

22

Comisia este de acord că ar putea fi depuse eforturi suplimentare privind mecanismele de cooperare în materie de reglementare în cadrul de supraveghere pentru piața certificatelor de emisii. Cu toate acestea, dispozițiile existente privind mecanismele vor intra în vigoare abia începând cu 2017. Prin urmare, orice activitate viitoare ar trebui să se axeze pe opțiunile de consolidare a sistemelor existente, ori de câte ori este necesar, pe baza unei evaluări clare a amplitudinii riscurilor care persistă pentru EU ETS sau pentru piața europeană a carbonului, precum și pe atingerea acestui obiectiv în modul cel mai rentabil și cel mai proporțional posibil.

7 Calculele efectuate de Comisie pe baza datelor Bloomberg referitoare la finanțarea noilor energii privind dimensiunea întregii piețe a certificatelor și defalcările pe licitații, schimburi și tranzacții extrabursiere, cuplate cu estimările Asociației brokerilor din domeniul energiei de la Londra (LEBA) cu privire la ponderea tranzacțiilor extrabursiere cu certificate pentru produse la vedere din 2010 și cu datele LEBA pentru 2010-2014 privind ponderea tranzacțiilor extrabursiere care nu au fost compensate.

8 Regulamentul (UE) nr. 1227/2011.

23

Cadrul de supraveghere stabilit de legislația UE privind piețele financiare este utilizat, de asemenea, pentru toate instrumentele financiare derivate pe mărfuri tranzacționate în UE (de exemplu, raportarea poziției prevăzută de MiFID, mecanismele de cooperare la scară largă prevăzute de Regulamentul privind abuzul de piață). În urma revizuirii nu au rezultat elemente care să susțină poziția potrivit căreia acest cadru nu este adecvat pentru piața emisiilor în comparație cu contractele derivate pe mărfuri, în general.

În ceea ce privește Regulamentul privind abuzul de piață, autoritățile competente își exercită funcțiile și îndatoririle prevăzute de Regulamentul privind abuzul de piață în colaborare cu alte autorități sau cu alte întreprinderi de pe piață. Autoritățile competente prevăzute de Regulamentul privind abuzul de piață au obligația de a coopera cu ESMA, inclusiv în legătură cu schimbul de informații necesare, și cu autoritățile competente ale statelor membre ale UE.

În ceea ce privește registrul Uniunii și competențele Comisiei, autoritățile naționale de reglementare în domeniul financiar pot obține informații referitoare la tranzacții din registrul Uniunii de la administratorul național relevant sau de la Comisie, în calitatea sa de administrator central (care poate furniza date referitoare la mai multe state membre sau la toate), în conformitate cu articolul 110 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 389/2013. De asemenea, este demn de remarcat faptul că 30-40 % din certificatele de emisii futures nu sunt păstrate până la scadență și, prin urmare, nu sunt achitate prin livrare fizică și deci nu sunt vizibile în registrul Uniunii.

24

Comisia ia act de faptul că supravegherea pieței emisiilor revine autorităților naționale de reglementare. Proceduri integrate la nivelul UE între autoritățile naționale de reglementare pentru organizarea supravegherii pieței de emisii sunt stabilite de Directiva MiFID revizuită și de Regulamentul privind abuzul de piață, care prevăd norme privind cooperarea transfrontalieră dintre autoritățile naționale competente, între acestea și ESMA și la nivelul UE, precum și cu țările terțe din întreaga lume.

În plus, vor fi instituite în temeiul directivei MiFID/MiFIR⁹ revizuite și în cadrul regimurilor stabilite de Regulamentul privind abuzul de piață/Directiva privind abuzul de piață, aplicabile certificatelor de emisii începând cu ianuarie 2017 și, respectiv, iulie 2016, o supraveghere extinsă, raportarea datelor și un cadru de supraveghere (la nivel național și la nivelul UE).

Frecvența și structura contactelor formale și informale dintre serviciile Comisiei sunt suficiente și proporționale pentru sarcinile de reglementare în ansamblu.

25

Piața carbonului din UE s-a dezvoltat și s-a maturizat, în pofida faptului că statutul juridic al certificatelor nu este definit la nivelul UE. Factorii care conduc la lichidități sunt mai degrabă de natură economică decât juridică¹⁰.

Comisia consideră că Directiva 2003/87/CE și legislația sa de punere în aplicare, în special articolul 40 din Regulamentul (UE) nr. 389/2013¹¹, precum și evoluția cadrului de reglementare pentru piețele financiare din UE¹² asigură temeiurile juridice necesare pentru o piață a carbonului transparentă și cu lichidități la nivelul UE, garantând, în același timp, stabilitatea și integritatea acesteia.

26

În conformitate cu articolul 345 din TFUE, în temeiul dreptului Uniunii, legislația în materie de proprietate este o prerogativă a statelor membre. Acest lucru este cu atât mai adevărat în ceea ce privește mandatarea creării drepturilor de proprietate la nivelul UE cu privire la o clasă de active în cazul în care nu există drepturi de proprietate preexistente în statele membre, astfel cum a constatat Curtea.

9 Regulamentul (UE) nr. 600/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012.

10 Comisia a propus deja să se instituie o rezervă pentru stabilitatea pieței [COM(2014) 20] pentru a se face față surplusului de certificate și a se îmbunătăți reziliența sistemului la șocuri majore, prin ajustarea rezervei de certificate care urmează să fie scoase la licitație, propunere care este în curs de examinare de către Parlamentul European și Consiliu.

11 Oricine poate deține certificate, însă proprietatea asupra acestora poate fi determinată prin referință la registrul Uniunii, întrucât registrul constituie o dovadă *prima facie* și suficientă a proprietății asupra unui certificat.

12 Începând cu 2017, certificatele de emisii vor avea statutul de instrumente financiare în cadrul UE și în cazul lor va trebui să se aplice cadrul pentru reglementarea piețelor financiare ale UE.

Existența unui regim specific al dreptului de proprietate asupra activelor deținute în vederea tranzacționării este în mare măsură mai degrabă o excepție decât o regulă pentru marea majoritate a activelor tranzacționate, inclusiv pentru instrumentele financiare. Totuși, acest lucru nu înseamnă că principiile normale ale contractelor naționale și ale legislației în materie de proprietate nu se aplică în mod necesar tranzacțiilor cu astfel de active¹³. Directiva 2003/87/CE și legislația de punere în aplicare a acesteia reglementează toate caracteristicile juridice importante legate de exercitarea drepturilor asupra certificatelor.

Drepturile de a deține, transfera, restitui și anula certificate sunt garantate pe deplin de Directiva 2003/87/CE și, de asemenea, susținute pe deplin de registrul Uniunii în cadrul căruia aceste drepturi pot fi exercitate.

27

Având în vedere cele prezentate mai sus, Comisia consideră că interesele juridice sunt protejate în mod corespunzător, iar certificatele pot face obiectul unor acțiuni civile în fața instanțelor naționale. Cu toate acestea, Comisia se va strădui să analizeze beneficiile potențiale ale clarificării în continuare a statutului juridic al certificatelor în legislația UE pentru funcționarea EU ETS și a pieței europene a carbonului.

28

Comisia va lua în considerare fezabilitatea din punct de vedere juridic și tehnic a facilitării înregistrării titlurilor de garanție exprimate în certificate, având în vedere obiectivele de politică publică ale EU ETS.

30

Comisia consideră că registrul Uniunii a introdus îmbunătățiri pentru a remedia deficiențele din trecut identificate în sistemul descentralizat al registrelor naționale din faza II. Au fost luate măsuri suplimentare și ulterior, în cadrul fazei III a EU ETS, în urma revizuirii Directivei privind EU ETS, în 2009. Nu s-a raportat niciun incident de lansare a registrului Uniunii în 2012, iar datele deținute în registrul Uniunii sau în EUTL sunt furnizate organismelor naționale de aplicare a legii în timpul unor anchete oficiale sau al unor proceduri judiciare.

13 Nu există, de exemplu, niciun regim juridic specific pentru sumele de bani deținute într-un cont bancar. Ca atare, titularul de cont nu deține sumele respective în contul său, ci are numai o creanță legală a acestora, dar acest lucru nu a împiedicat dezvoltarea piețelor financiare bazate pe bani nu numai în cadrul UE, ci în întreaga lume.

Comisia este de acord cu afirmația că supravegherea pieței carbonului poate fi îmbunătățită. Registrul Uniunii nu conține informații financiare și, prin urmare, pentru supravegherea tranzacțiilor financiare, utilitatea datelor din registru ar fi limitată.

Mai mult, în conformitate cu dispozițiile relevante din legislația primară și din Regulamentul (UE) nr. 389/2013, Comisia nu are niciun temei juridic pentru a efectua analize cu privire la datele statelor membre stocate în registrul Uniunii.

Comisia a sprijinit în mod activ statele membre în instituirea unei cooperări cu unitățile de informații financiare.

31

Comisia consideră că sistemele aferente registrului s-au îmbunătățit în mod constant în timp și că multe dintre problemele semnalate de către Curte sunt abordate în faza III.

32

În ceea ce privește controalele și practicile KYC (*know your customer* – cunoaște-ți clientul), Regulamentul (UE) nr. 389/2013 enumeră în mod exhaustiv condițiile și documentele necesare pentru deschiderea conturilor participanților care trebuie să respecte legislația aplicabilă. Cu toate acestea, cerințele pentru conturile participanților voluntari stipulează doar cerințele minime în vederea deschiderii contului.

34

Cerințele stabilite de Regulamentul (UE) nr. 389/2013 pentru participanții voluntari oferă statelor membre posibilitatea de a aplica practici adecvate de evaluare a riscurilor.

35 – Răspuns la observațiile formulate la cea de a doua liniuță

Regulamentul (UE) nr. 389/2013 enumeră informațiile privind cererile suspecte de deschideri de conturi care sunt partajate între administratorii naționali. Stabilirea unei liste permanente la nivelul UE a deschiderilor de conturi refuzate ridică probleme în ceea ce privește cadrul juridic privind protecția datelor cu caracter personal.

36

Directiva 2003/87/CE și Regulamentul (UE) nr. 389/2013 al Comisiei încredințează statelor membre administrarea

conturilor din registrul utilizatorilor, în conformitate cu principiul subsidiarității. Rolul Comisiei în calitate de administrator central este de a opera și întreține registrul Uniunii. Comisia coordonează punerea în aplicare a dispozițiilor legale relevante prin organizarea unor schimburi de informații și de bune practici privind controalele KYC, în special în cadrul Grupului de lucru al administratorilor registrului, acordând o atenție deosebită metodelor și instrumentelor care pot fi puse în aplicare în cadrul juridic existent.

37

Supravegherea pieței europene a carbonului la nivelul UE ar putea fi îmbunătățită în continuare, inclusiv prin utilizarea unor date relevante din registrul Uniunii. Cu toate acestea, registrul Uniunii înregistrează doar informații despre transferurile fizice de unități de carbon și nu înregistrează nicio informație despre aspectele financiare ale tranzacțiilor, ceea ce nu este suficient pentru a detecta abuzuri sau activități frauduloase.

38

Analiza tranzacțiilor transfrontaliere nu a fost posibilă înainte de migrarea către registrul Uniunii întrucât registrele naționale erau operate de statele membre și nu erau consolidate.

În actualul cadru juridic, Comisia pune la dispoziția statelor membre aplicația registrului Uniunii, dar nu are rolul de a supraveghea în mod activ tranzacții în registrul Uniunii prin exploatarea datelor deținute în numele statelor membre.

41

Comisia consideră că structura sa organizatorică este adecvată. Separarea rolurilor între gestionarul activității/politicii și furnizorul IT a fost pusă în aplicare începând cu 2014 în conformitate cu metodologia relevantă de gestionare a proiectelor, iar resursele și competențele au fost optimizate în continuare, pentru a se asigura un nivel adecvat de organizare internă.

Punerea în aplicare a planului de acțiune în urma auditului informatic realizat de Serviciul de Audit Intern al Comisiei abordează deficiențele identificate și va spori eficacitatea dezvoltării și gestionării registrului.

50

Caseta 4 din raportul Curții numește principalele aspecte relevante pentru monitorizare, raportare și verificare. Deși, în mod rezonabil, autoritatea competentă ar putea efectua unele tipuri de controale privind rapoartele anuale verificate privind emisiile, Directiva 2003/87/CE și măsurile de punere în aplicare nu impun acest lucru în mod explicit. O duplicare completă a verificării ar fi contraproductivă, inclusiv în ceea ce privește costurile suplimentare.

51

Pentru faza III există în prezent un conținut specific obligatoriu și un model standard al raportului de verificare a EU ETS. Legislația la nivel european pentru faza II a EU ETS nu permitea crearea unui model standard.

52

Comisia este de acord cu faptul că în faza II constatările verificatorilor nu au fost urmate suficient. Pentru faza III, operatorilor li se cere să transmită un raport privind îmbunătățirile, în vederea aprobării de către autoritatea competentă, referitor la toate aspectele neconforme semnalate de verificator și la recomandările formulate de acesta. De asemenea, Comisia a publicat orientări destinate verificatorilor privind modul în care aceștia trebuie să acționeze în cazul constatărilor care se repetă.

Caseta 7

Modelul de raport de verificare publicat în prezent de Comisie indică informațiile minime obligatorii care trebuie incluse în modelele de raport de verificare ale statului membru pentru faza III și include prevederi specifice pentru verificator privind formularea recomandărilor.

Pentru faza III sunt instituite responsabilități suplimentare de acreditare și verificare și se prevede ca organismele naționale de acreditare să efectueze supravegherea continuă a verificatorilor. Unul dintre principalele scopuri ale acestei supravegheri continue este de a verifica menținerea competențelor verificatorului, urmărindu-se în special neconcordanțele, cum ar fi un verificator care nu raportează niciodată neconformități sau nu formulează recomandări, ori neconcordanțe între documentația internă de verificare și raportul de verificare emis.

53

Orientările privind monitorizarea și raportarea în faza II au inclus definiții specifice pentru faza II, atât cu privire

la obligația de „verificator” [secțiunea 2 alineatul (5) litera (m) din anexa I la Decizia 2007/589/CE a Comisiei], cât și de „acreditare” [secțiunea 2 alineatul (5) litera (k) din anexa I la Decizia 2007/589/CE a Comisiei], înainte de a indica ghidurile relevante publicate de Cooperarea Europeană pentru Acreditare. De asemenea, orientările prevedeau și posibilitatea ca autoritățile competente și organismele de acreditare să aibă acces la rapoartele de verificare interne ale verificatorilor, în vederea evaluării. Cu toate acestea, necesitatea asigurării unei armonizări sporite în ceea ce privește verificarea și acreditarea EU ETS este principalul motiv pentru care a fost adoptat Regulamentul (UE) nr. 600/2012 privind acreditarea și verificarea EU ETS pentru faza III.

56

Rolul entităților individuale în cadrul EU ETS se bazează pe competențele lor respective. Verificatorii dețin în primul rând competențe de verificare (nu autoritățile de reglementare). Organismele naționale de acreditare dețin competențe de acreditare a verificatorilor și sunt împuternicite în acest sens (nu autoritățile de reglementare). Autoritățile competente desemnate dețin competențe pentru implementarea la nivel general a EU ETS și sunt împuternicite în acest sens (nu verificatorii sau organismele naționale de acreditare). Coordonarea dintre diferitele entități este importantă pentru promovarea implementării efective a EU ETS în ansamblu, dar aceasta trebuie să fie proporțională, în funcție de competențe și pentru evitarea duplicărilor ineficiente și contraproductive și a costurilor suplimentare.

57

Comisia consideră că situația raportată, în care verificatorii sunt implicați în verificări, precum și în elaborarea planurilor de monitorizare pentru același loc reprezintă un conflict de interese. Regulamentul (UE) nr. 600/2012 (Regulamentul privind acreditarea și verificarea pentru faza III) este explicit cu privire la acest subiect, iar această chestiune constituie o preocupare majoră pentru organismele naționale de acreditare, care urmează să o analizeze și să o soluționeze.

58

Directiva 2003/87/CE și măsurile de punere în aplicare nu obligă autoritățile competente să efectueze inspecții la fața locului. Acest lucru menține o anumită flexibilitate pentru o asigurare a aplicării proporțională și eficientă de către autoritatea competentă, inclusiv în ceea ce privește locul și momentul când inspecțiile sunt cel mai

productive, evitarea duplicării rolului verificatorului și capacitatea combinării cu alte sarcini prevăzute în reglementări.

64

Comisia este de acord cu faptul că furnizarea în mod regulat de informații relevante cu privire la implementarea și funcționarea EU ETS în ansamblu este benefică pentru încrederea în sistem a părților implicate. Raportarea prevăzută de Directiva 2003/87/CE, în special în conformitate cu articolele sale 10 și 21, răspunde acestei nevoi.

67

În contextul evaluării planurilor naționale de alocare ale statelor membre, modelul PRIMES, care este un instrument analitic utilizat pe scară largă, a fost considerat ca fiind cea mai bună referință disponibilă. În special, modelul era cunoscut de către statele membre, era considerat fiabil și era utilizat de unele statele membre la elaborarea planurilor naționale de alocare.

Comisia recunoaște că orientările emise în decembrie 2005 nu au inclus instrucțiuni de utilizare a datelor privind emisiile din 2005. Cu toate acestea, datele verificate privind emisiile din 2005 au fost puse la dispoziția statelor membre începând din primăvara anului 2006, prin urmare, cu mult înainte de termenul-limită de depunere a planurilor naționale de alocare și cu mult înainte ca cea mai mare parte a planurilor naționale de alocare să fie puse în practică. Luând în considerare obiectivul EU ETS, Comisia a trebuit să evalueze planurile naționale de alocare prin raportare la cele mai recente date privind emisiile, fapt subliniat, de asemenea, de către Comitetul privind schimbările climatice.

69

Comisia recunoaște că nu a putut prezenta Curții fișe de verificare completate pentru toate statele membre. Conform normelor administrative, perioada de păstrare a acestor documente a expirat. Totuși, au fost furnizate Curții o serie de alte documente, cum ar fi corespondența cu statele membre, prezentări și fișe de informare.

Cu toate acestea, Comisia este de părere că nu există motive să se creadă că evaluarea planurilor naționale de alocare nu a fost la fel de detaliată în toate cazurile sau a fost incompletă.

În special, toate deciziile Comisiei privind planurile naționale de alocare ale statelor membre care au fost făcute publice au aceeași structură, iar în considerente oferă o amplă justificare a motivelor pe care se bazează aprobarea sau respingerea planurilor naționale de alocare. Pentru fiecare aspect care ar fi trebuit să fie analizat de către Comisie în conformitate cu anexa III la directivă, este precizat în detaliu dacă cerințele juridice au fost sau nu au fost respectate. Astfel, aceasta demonstrează că Comisia a efectuat evaluarea, așa cum a fost impusă prin Directiva 2003/87/CE, pentru toate statele membre, în același fel.

Răspuns comun la observațiile formulate la punctele 71 și 72

Comisia recunoaște că raportarea realizată în temeiul articolului 21 referitoare la implementarea EU ETS nu a fost întotdeauna completă în faza II. Cerințele sunt în prezent îndeplinite cu mai multă rigurozitate pentru faza III, pe baza Deciziei de punere în aplicare 2014/166/UE a Comisiei, astfel că, în viitor, ar trebui să fie îndeplinită condiția privind publicarea unui raport anual complet privind implementarea.

74

Comisia armonizează și mai mult punerea în aplicare a EU ETS în faza III (prin urmare, EU ETS revizuită a fost adoptată în 2009) și continuă să analizeze opțiunile pentru eventuale alte îmbunătățiri în viitor.

76

Conform cadrului juridic, efectuarea de inspecții este la latitudinea statelor membre, ca parte a abordării lor generale în ceea ce privește asigurarea aplicării reglementărilor și, având în vedere principiul subsidiarității, Comisia nu deține niciun rol specific în această chestiune.

77

Comisia continuă să organizeze ample schimburi de informații cu autoritățile competente pentru EU ETS ale statelor membre, cum ar fi deliberările periodice din cadrul Comitetului privind schimbările climatice și al Grupului său de lucru 3, dedicat comercializării emisiilor, al grupurilor tehnice de lucru create ad-hoc, al unor forumuri, cum ar fi Forumul de acreditare și verificare și Forumul pentru conformitate și grupurile operative asociate acestuia, precum și al unor grupuri relevante, cum ar fi Grupul de lucru al administratorilor registrelor. Procedurile sunt difuzate de obicei pe cale electronică, pentru a-i ajuta pe cei care nu pot participa la reuniuni.

79

Comisia recunoaște importanța rolului suplimentar îndeplinit de către Forumul de conformitate EU ETS și de grupurile sale operative în ceea ce privește implementarea armonizată a EU ETS și schimbul de informații privind bunele practici dintre autoritățile competente ale statelor membre. Deși participarea autorităților naționale a fost uneori limitată, chestiunile discutate și dezvoltate în cadrul Forumului pentru conformitate au fost difuzate prin intermediul unei facilități bazate pe internet la care au avut acces toate autoritățile competente.

80

Rata de conformitate ridicată reprezintă cel mai bun indicator al efectului disuasiv al regimului de sancționare aferent EU ETS, în special al amenzii prevăzute la nivelul UE în directivă, aplicabilă în cazul nerestituirii certificatelor.

Pe lângă această sancțiune armonizată la nivelul UE, statele membre stabilesc și aplică amenzi pentru anumite încălcări, cum ar fi netransmiterea la timp a unui raport privind emisiile, pe baza legislației naționale relevante.

82

Comisia constată că diferențele dintre tipurile de încălcări și amenzi naționale pot fi pe deplin justificate ținând seama de circumstanțele și de procesele administrative existente la nivel național, cu atât mai mult atunci când colegiitorii au decis, în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2003/87/CE, să includă amenzile în competențele naționale, în conformitate cu principiul subsidiarității.

83

Imaginile de ansamblu privind sistemele de sancțiuni aferente EU ETS din statele membre sunt dobândite grație studiilor efectuate de Comisie privind respectarea de către statele membre a EU ETS și a Deciziei de punere în aplicare 2014/166/UE a Comisiei care actualizează sistemul prin care se cere statelor membre să transmită Comisiei rapoartele anuale prevăzute de articolul 21 cu privire la punerea în aplicare a Directivei EU ETS.

84

Comisia chiar urmărește menținerea unei imagini de ansamblu specifice pentru EU ETS a sancțiunilor și a statisticilor referitoare la aplicarea acestora, la nivel național. Aceasta a adoptat deja o abordare mai sistematică a monitorizării sistemului de sancționare, prin îmbunătățirea întrebărilor adresate statelor membre cu privire la sancțiuni, în cadrul raportului întocmit în temeiul articolului 21 din Directiva 2003/87/CE.

Autoritățile statelor membre sunt responsabile cu punerea în aplicare a dispozițiilor EU ETS, dar Comisia urmărește îndeaproape punerea în aplicare a Directivei EU ETS în statele membre. Atunci când, în faza II, au existat îndoieli cu privire la legalitatea aplicării de sancțiuni, Comisia a întreprins întotdeauna acțiuni subsecvente și a avut contacte regulate cu statele membre atunci când a fost necesar. De exemplu, Comisia a reiterat în mod constant faptul că statele membre nu puteau să scadă cuantumul amenzilor de 100 EUR¹⁴ aplicate în cazurile de nerestituire a certificatelor.

¹⁴ Această interpretare a articolului 16 a fost între timp confirmată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

86

În faza III a EU ETS, operatorii nu mai pot utiliza credite internaționale direct pentru a se conforma obligațiilor aferente EU ETS care le revin. Operatorii trebuie în primul rând să facă schimb de credite internaționale pentru certificatele pe care le pot folosi ulterior pentru conformitate.

Numărul de credite internaționale pe care un operator le poate schimba este limitat. Normele privind determinarea dreptului la credite individuale pentru fiecare operator de instalații și de aeronave sunt stabilite în Regulamentul (UE) nr. 1123/2013 al Comisiei. Operatorii primesc un drept pentru perioada 2008-2020, prin urmare, dreptul acestora pentru faza III ține seama de drepturile de care au beneficiat în faza II.

Caseta 8 – Răspuns la observațiile formulate în al doilea paragraf

În faza III a EU ETS ar trebui să nu mai apară probleme similare. A se vedea răspunsul Comisiei la observațiile formulate la punctul 86.

Caseta 8 – Răspuns la observațiile formulate în al treilea paragraf

În faza III a EU ETS ar trebui să nu mai apară probleme similare. A se vedea răspunsul Comisiei la observațiile formulate la punctul 86.

Concluzii și recomandări

87

La momentul introducerii ETS, nu exista experiență practică la nivel național sau la nivelul UE. De aceea, Comisia și statele membre au urmat o abordare bazată pe învățarea prin practică, care a dus la îmbunătățiri constante atât în ceea ce privește concepția, cât și punerea în aplicare.

Referitor la EU ETS și fraudele de tip „carousel” în materie de TVA, pentru a aborda fraudele în materie de TVA, Comisia a instituit temeiul juridic pentru Eurofisc, o rețea de schimburi rapide de informații specifice cu privire la tranzacțiile de TVA frauduloase. În acest context, statele membre analizează, de asemenea, noile tendințe de fraudă și își transmit reciproc avertizări timpurii în cazul în care apar noi fraude. Tranzacționarea certificatelor de emisii de dioxid de carbon este unul dintre sectoarele care sunt monitorizate atent de către statele membre în acest context.

89

Comisia ia notă de concluzia Curții.

Comisia subliniază că, în faza II, EU ETS a fost afectată de anumite aspecte legate de soliditatea cadrului pentru protecția integrității sale. Faptul că au existat deficiențe în implementarea EU ETS în faza II este unul dintre principalele motive ale atenției deosebite acordate noilor evoluții și îmbunătățiri puse în aplicare în prezent în faza III.

91

În ceea ce privește constatările Curții potrivit cărora există chestiuni nesoluționate în materie de reglementare și de supraveghere a pieței emisiilor legate de traderii obligați să participe la piață, de tranzacționarea bilaterală extrabursieră (OTC) la vedere și de participanții mai mici de pe piață, Comisia și colegiitorii au analizat în detaliu riscurile potențiale, în timpul procesului de adoptare a directivei MiFID, care conține, prin urmare, un regim echilibrat pentru exonerări. Cadrul de supraveghere stabilit de legislația UE privind piețele financiare, care este utilizat, de asemenea, pentru toate instrumentele financiare derivate pe mărfuri tranzacționate în UE (de exemplu, raportarea poziției prevăzută de MiFID, Regulamentul privind abuzul de piață prevede mecanisme de cooperare de anvergură), se aplică pieței certificatelor de emisii. Mecanismele de cooperare în materie de reglementare vor intra în vigoare începând cu 2017.

Recomandarea 1

Comisia este de acord că orice problemă importantă care persistă în ceea ce privește reglementarea și supravegherea pieței ar trebui să fie abordată, după caz, pentru a îmbunătăți integritatea pieței. Pentru a se asigura că acțiunea UE este necesară și eficientă, Comisia evaluează impactul politicilor și propunerilor sale în fiecare etapă, de la propunere și punerea în aplicare până la revizuire.

O evaluare a normelor adoptate recent privind reglementarea și supravegherea pieței emisiilor, care sunt în prezent puse în aplicare, poate avea loc în contextul rapoartelor care urmează să fie prezentate de către Comisie Parlamentului European și Consiliului în 2019, în temeiul articolului 90 din MiFID II și al articolului 38 din Regulamentul privind abuzul de piață.

Recomandarea 1 (a)

Comisia acceptă recomandarea 1 litera (a). Comisia și colegiitorii au analizat în detaliu riscurile potențiale în timpul procesului de adoptare a MiFID revizuită, care conține, prin urmare, un regim echilibrat pentru exonerări. Acestea vor face obiectul unor revizuri în 2019, în temeiul legislației relevante.

Exonerările menționate la articolul 2 alineatul (1) literele (e) și (j) și la articolul 3 alineatul (1) litera (e) din MiFID sunt supuse unor condiții și unei supravegheri reglementare și acestea nu sunt neapărat specifice certificatelor de emisie, ci se aplică în egală măsură instrumentelor financiare derivate pe mărfuri. Motivele exonerărilor rezultă din evaluarea scopului pentru care se solicită o autorizație MiFID (în principal pentru a proteja clienții societăților de investiții în ceea ce privește tranzacțiile transfrontaliere), precum și a proporționalității acestora în ceea ce privește costurile obținerii a unei astfel de autorizații în raport cu beneficiile pentru persoanele exonerate.

Recomandarea 1 (b)

Comisia acceptă recomandarea 1 litera (b), având în vedere că această metodă ține seama de corpusul de legislație privind piețele financiare din UE care a fost adoptată și este pusă în aplicare în prezent.

Recomandarea 1 (c)

Comisia acceptă parțial recomandarea 1 litera (c). Sunt instituite mecanisme de cooperare, pe care Comisia le consideră adecvate pentru situația existentă a pieței emisiilor. Serviciile Comisiei au reprezentanți în consiliile/comitetele permanente ale Autorității Europene pentru Valori Mobiliare și Piețe (ESMA) și în grupurile de lucru atunci când sunt discutate chestiuni de politică și sunt în contact cu Agenția pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei (ACER). Cu toate acestea, cooperarea din cadrul Comisiei este consolidată și mai mult în faza de punere în aplicare a legislației revizuite. În ceea ce privește alte autorități de reglementare și de supraveghere (inclusiv agențiile) și ținând seama de evoluțiile viitoare ale pieței, Comisia va avea în vedere opțiuni pentru promovarea unor inițiative în vederea consolidării în continuare a mecanismelor de cooperare în materie de reglementare, în afara celor existente deja.

Recomandarea 2

Comisia acceptă recomandarea 2. Aceasta va analiza beneficiile clarificării statutului juridic al certificatelor și va reflecta de asemenea asupra oportunității și modului în care ar putea fi asigurat un mecanism de înregistrare rapidă pentru titlurile de garanție.

Piața carbonului din UE s-a dezvoltat și s-a maturizat, în pofida faptului că statutul juridic al certificatelor nu este stabilit la nivelul UE. Factorii care conduc la lichidități sunt mai degrabă de natură economică decât juridică.

Prin urmare, Comisia a propus deja instituirea unei rezerve pentru stabilitatea pieței [COM(2014) 20] pentru a face față surplusului de cote și pentru a se îmbunătăți reziliența sistemului la șocuri majore prin ajustarea rezervei de certificate care urmează să fie scoase la licitație, propunere care este în curs de examinare de către Parlamentul European și Consiliu.

Comisia consideră că Directiva 2003/87/CE și Regulamentul (UE) nr. 389/2013, precum și evoluția cadrului de reglementare pentru piețele financiare din UE, asigură temeiurile juridice necesare pentru o piață a carbonului transparentă și cu lichidități la nivelul UE, garantând, în același timp, stabilitatea și integritatea acesteia.

93

Securitatea registrului s-a îmbunătățit semnificativ în faza III a EU ETS. Pe lângă asigurarea respectării cerințelor de reglementare pentru deschiderea de conturi, Comisia promovează o cooperare activă și schimbul de bune practici între statele membre. Începând din 2012, îmbunătățirea continuă a registrului Uniunii în conformitate cu metodologia proiectului relevant a impus ajustări în cadrul Comisiei.

Recomandarea 3 (a)

Comisia acceptă recomandarea 3 litera (a). Registrul Uniunii nu deține toate datele relevante pentru depistarea abuzurilor și a activităților frauduloase. Cu toate acestea, în temeiul MiFID/MiFIR și al Regulamentului privind abuzul de piață/Directivei privind abuzul de piață este deja prevăzut un exercițiu de colectare a datelor semnificative în ceea ce privește latura financiară a tranzacțiilor cu certificate de îndată ce acestea vor fi pe deplin puse în aplicare în 2017.

Recomandarea 3 (b)

Comisia acceptă recomandarea 3 litera (b).

Recomandarea 3 (c)

Comisia acceptă recomandarea 3 litera (c). În ceea ce privește structura, Comisia consideră că aceasta a fost deja realizată. În urma unui audit IT efectuat de Serviciul său de audit intern, Comisia a clarificat și mai bine rolul membrilor personalului și a optimizat structura. Comisia se angajează să asigure buna funcționare a sistemului de registre.

Recomandarea 3 (d)-(e)

Aceste recomandări se adresează statelor membre.

94

Regulamentele Comisiei adoptate înainte de începerea fazei III îmbunătățesc eficacitatea, eficiența și gradul de armonizare al implementării EU ETS în faza III. Aceste regulamente abordează deficiențele descrise de Curte. Îmbunătățirile vizează monitorizarea și raportarea, precum și verificarea și acreditarea, confirmând rolurile și responsabilitățile tuturor părților, inclusiv al autorităților competente, al operatorilor, al verficatorilor, al organismelor naționale de acreditare și al statelor membre.

Recomandarea 4

Rolurile și responsabilitățile specifice ale tuturor părților implicate în EU ETS sunt clarificate grație regulamentelor Comisiei privind acreditarea și verificarea, precum și monitorizarea și raportarea, adoptate pentru faza III.

Recomandarea 4 (a)

Comisia acceptă recomandarea 4 litera (a).

Recomandarea 4 (b)

Comisia acceptă recomandarea 4 litera (b). Directiva 2003/87/CE și măsurile de punere în aplicare definesc cadrul pentru asigurarea aplicării. Această abordare menține o anumită flexibilitate pentru o aplicare proporțională și eficientă de către autoritatea competentă, inclusiv în ceea ce privește locul și momentul când inspecțiile sunt cel mai productive, evitarea duplicării rolului verficatorului și capacitatea combinării cu alte sarcini prevăzute în reglementări.

Recomandarea 4 (c)-(f)

Aceste recomandări se adresează statelor membre.

95

Comisia a asigurat orientări cuprinzătoare în ceea ce privește pregătirea și aplicarea planurilor naționale de alocare pentru faza II. Aceasta recunoaște că orientările nu au conținut instrucțiuni referitoare la utilizarea datelor din 2005 privind emisiile, ceea ce oricum nu a afectat calitatea evaluării efectuate de Comisie.

Orientările Comisiei și monitorizarea efectuată de aceasta a implementării de către statele membre a EU ETS sunt îmbunătățite în faza III. Decizia de punere în aplicare 2014/166/UE a Comisiei și o notă explicativă asociată au relansat sistemul prin care se cere statelor membre să transmită anual Comisiei rapoarte elaborate în temeiul articolului 21 privind punerea în aplicare a Directivei 2003/87/EC. Aceste rapoarte sunt puse la dispoziția publicului prin intermediul sistemului ReportNet al Agenției Europene de Mediu.

96

Comisia recunoaște că raportarea realizată în temeiul articolului 21, referitoare la implementarea EU ETS, nu a fost întotdeauna completă în faza II. Cerințele sunt în prezent îndeplinite cu mai multă rigurozitate pentru faza III, pe baza Deciziei de punere în aplicare 2014/166/UE a Comisiei, astfel că, în viitor, ar trebui să fie îndeplinită condiția privind publicarea unui raport anual complet privind implementarea.

Comisia continuă să organizeze ample schimburi de informații cu autoritățile competente pentru EU ETS ale statelor membre, cum ar fi deliberările periodice din cadrul Comitetului privind schimbările climatice și al Grupului său de lucru 3, dedicat comercializării emisiilor, al grupurilor tehnice de lucru create ad-hoc, al unor forumuri, cum ar fi Forumul de acreditare și verificare și Forumul pentru conformitate și grupurile operative asociate acestuia, precum și al unor grupuri relevante, cum ar fi Grupul de lucru al administratorilor registrului, precum și prin mecanisme asociate de difuzare a documentelor.

Recomandarea 5 (a)

Comisia acceptă recomandarea 5 litera (a).

Armonizarea EU ETS este substanțială în faza III, iar Comisia continuă monitorizarea implementării de către statele membre a EU ETS cu mai multă rigurozitate în faza III.

Recomandarea 5 (b)

Comisia acceptă recomandarea 5 litera (b) referitoare la publicarea periodică a unui raport privind implementarea EU ETS.

Recomandarea 5 (c)

Această recomandare se adresează statelor membre.

97

Imaginile de ansamblu privind sistemele de sancțiuni aferente EU ETS din statele membre sunt dobândite grație studiilor efectuate de Comisie privind respectarea de către statele membre a EU ETS și a Deciziei de punere în aplicare 2014/166/UE a Comisiei, care actualizează sistemul prin care se cere statelor membre să transmită Comisiei rapoartele anuale prevăzute de articolul 21 cu privire la punerea în aplicare a Directivei 2003/87/CE.

Recomandarea 6

Comisia consideră că sistemul de sancțiuni aferent EU ETS este eficace. Sancțiunea de 100 EUR pe tonă de CO₂ emisă pentru care nu este restituit niciun certificat până la 30 aprilie are un efect disuasiv puternic. Acest lucru este demonstrat în special prin faptul că, în fiecare an, aproximativ 99 % din emisii sunt acoperite efectiv de numărul necesar de certificate și, prin urmare, sancțiunea se aplică numai la 1 % din emisiile raportate.

Statele membre ar trebui să dea dovadă de transparență în ceea ce privește sancțiunile care se aplică la nivel național pentru încălcări, altele decât obligația de restituire, și ar trebui, de asemenea, să publice informațiile privind operatorii care nu respectă obligația de restituire. Cu toate acestea, este important de observat că, în conformitate cu articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2003/87/CE, statele membre au în continuare dreptul de a stabili sancțiuni și că diferențele dintre nivelul sancțiunilor pot fi justificate ținând seama de circumstanțele dintr-un anumit stat membru.

Comisia acordă o importanță deosebită transparenței la nivelul autorităților competente ale statelor membre în vederea menținerii gradului foarte ridicat de conformitate.

Răspunsul Comisiei

Recomandarea 6 (a)

Comisia acceptă recomandarea 6 litera (a). Aceasta va analiza în detaliu informațiile pe care le primește prin studiile privind conformarea cu EU ETS și prin rapoartele anuale prezentate de statele membre în temeiul articolului 21 din Directiva EU ETS și va lua măsuri în cazul în care se consideră oportun.

Recomandarea 6 (b)-(c)

Aceste recomandări se adresează statelor membre.

CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

Publicații gratuite:

- un singur exemplar:
pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mai multe exemplare/postere/hărți:
de la reprezentanțele Uniunii Europene (http://ec.europa.eu/represent_ro.htm),
de la delegațiile din țările care nu sunt membre ale UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_ro.htm)
sau contactând rețeaua Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_ro.htm)
la numărul 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit în toată UE) (*).

(*) Informațiile primite sunt gratuite, la fel ca și cea mai mare parte a apelurilor telefonice (unii operatori și unele cabine telefonice și hoteluri taxează totuși aceste apeluri).

Publicații contra cost:

- pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Schema EU ETS este piatra de temelie a politicii UE în domeniul climei, fiind menționată adesea în alte părți ale lumii ca model de politică emergentă în acest domeniu al schimbărilor climatice. Curtea a identificat deficiențe semnificative în implementarea fazei II a EU ETS (2008-2012), precum și probleme legate de robustețea cadrului de protecție a integrității pieței. Printre aspectele care necesită îmbunătățiri se numără reglementarea și supravegherea pieței, statutul juridic al certificatelor de emisii și sistemele care prelucrează informații fundamentale legate de EU ETS. Statele membre ar trebui să își consolideze modul de aplicare a cadrului de control și a sancțiunilor. Curtea formulează o serie de recomandări care vizează ameliorarea integrității și a implementării schemei EU ETS.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații