

Erityiskertomus

# Euroopan unionin päästökauppajärjestelmän eheys ja täytäntöönpano



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

P. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2395-1	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/661779	QJ-AB-15-005-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-2347-0	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/69739	QJ-AB-15-005-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2349-4	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/616081	QJ-AB-15-005-FI-E

© Euroopan unioni, 2015  
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

*Printed in Luxembourg*

**Erityiskertomus****Euroopan unionin  
päästökauppajärjestelmän  
eheys ja täytäntöönpano**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen  
287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnollisilla aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuden tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti I tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Augustyn Kubik. Jaosto on erikoistunut luonnonvarojen suojeluun ja hallintointiin liittyviin menoaloihin. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Kevin Cardiff johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Mary Kerrigan, kabinettiavustaja Gediminas Macys, yksikönpäällikkö Colm Friel, tiiminvetäjä Emese Fésús, apulaistiiminvetäjä Stefan den Engelsen sekä tarkastajat Marco Dentamaro, Andreas Dürrwanger, María Luisa Gómez-Valcárcel, Laura Gores, Joanna Kokot, Loulla Puisais-Jauvin, Frédéric Soblet ja Anna Zalega.



Vasemmalta oikealle: S. den Engelsen, E. Fésús, K. Cardiff, C. Friel.

## Kohta

### Lyhenteet

### Sanasto

## I–VII Tiivistelmä

### 1–8 Johdanto

### 1–8 Euroopan unionin päästökauppajärjestelmä (EU ETS)

4–6 EU:n päästökauppajärjestelmä käytännössä vuosina 2005–2012 (vaiheet I ja II)

7–8 EU:n päästökauppajärjestelmä vuodesta 2013 (vaihe III)

## 9–11 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

### 12–86 Huomautukset

### 12–41 EU:n päästökauppajärjestelmän eheyttä suojaava toimintakehys

14–24 Komissio on jatkuvasti parantanut päästömarkkinoiden sääntelyä ja valvontaa, mutta parannustyötä on vielä jatkettava

25–28 Päästöoikeuksien määrittelyyn liittyvät huolenaiheet

29–41 Unionin rekisterissä esiintyy tiettyjä puutteita EU:n päästökauppajärjestelmän perustietojen käsittelyyn tarkoitetuissa järjestelmissä

### 42–86 EU:n päästökauppajärjestelmän toteuttaminen

46–63 Järjestelmät, joita jäsenvaltiot käyttivät päästöjen kirjaamiseen ja päästöistä raportoimiseen EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheessa II, eivät olleet riittävän kehittyneitä

64–79 Komission antamat ohjeet ja seuranta, jota se kohdisti EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheen II toteuttamiseen jäsenvaltioissa, olivat puutteellisia

80–86 EU:n päästökauppajärjestelmän seuraamusjärjestelyjen toteuttamisessa ja kansainvälisistä hankkeista saatavien hyvitusten palautuskäytännöissä havaittiin tiettyjä puutteita jäsenvaltioissa

87–97 **Johtopäätökset ja suositukset**

Liite — Taustatietoja

**Komission vastaus**

**Alv:** Arvonlisävero

**CDM:** Puhtaan kehityksen mekanismi (Clean Development Mechanism)

**CER:** Sertifioitu päästövähennys (Certified Emission Reduction)

**CO<sub>2</sub>:** Hiilidioksidi

**CO<sub>2</sub>-ekv.:** Hiilidioksidiekvivalentti

**EA:** Euroopan akkreditointielinten yhteistyöjärjestö (European Cooperation for Accreditation)

**ERU:** Päästövähennysyksikkö (Emission Reduction Unit)

**ETA–EFTA:** Euroopan talousalue – Euroopan vapaakauppaliitto (European Economic Area – European Free Trade Association)

**ETS:** Päästökauppajärjestelmä (Emissions Trading System)

**EU ETS:** Euroopan unionin päästökauppajärjestelmä (European Union Emissions Trading System)

**EUA:** EU:n päästöoikeus (European Union Allowance)

**EUTL:** Euroopan unionin tapahtumaloki (European Union Transaction Log)

**IPCC:** Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli (Intergovernmental Panel on Climate Change)

**IPPC:** Pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistäminen (Integrated Pollution Prevention and Control)

**JI:** Yhteistoteutus (Joint Implementation)

**MIFiD:** Rahoitusmarkkinadirektiivi (Markets in Financial Instruments Directive)

**OTC:** Pörssin ulkopuolinen kaupankäynti (Over-the-counter)

**UNFCCC:** YK:n ilmastomuutoksen puitesopimus (United Nations Framework Convention on Climate Change)



**”Päästökatto ja -kauppa” -järjestelmä:** EU:n päästökauppajärjestelmä on ”päästökatto ja -kauppa” -järjestelmä: siinä on ”katto” eli raja-arvo, jota järjestelmään kuuluvien laitosten sallittujen päästöjen kokonaismäärä ei saa ylittää. EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheissa I ja II enimmäismäärät asetettiin kansallisella tasolla ja niille haettiin komission hyväksyntä. Vaiheen III enimmäismäärä määritettiin EU:n tasolla. Teollisuusyrityksille ja lentotoiminnan harjoittajille myönnetään enimmäismäärän puitteissa päästöoikeuksia, joita ne voivat myydä tai ostaa toisilta yrityksiltä tarpeen mukaan. Myös vapaaehtoiset kaupankävijät voivat myydä ja ostaa päästöoikeuksia markkinoilla. Käytävissä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärä on rajallinen, mikä takaa, että päästöoikeuksilla on tietty arvo.

**Arvonlisäveroa (alv) koskeva käännetyn verovelvollisuuden järjestelmä:** Järjestelmään kuuluu veronmaksuvelvollisuuden siirtäminen toimittajalta vastaanottajalle. Toisin sanoen asiakas, joka on rekisteröity verovelvolliseksi, olisi velvollinen maksamaan alv:n toimittajan sijasta. Käännetyn verovelvollisuuden järjestelmä todennäköisesti johtaisi arvonlisäveroa koskevien karusellipetosten loppumiseen.

**Hiilidioksidiekvivalenttonni (CO<sub>2</sub>-ekv.):** Yksi tonni hiilidioksidia tai minkä tahansa muun kasvihuonekaasun määrä, jolla on vastaava vaikutus maapallon lämpenemiseen<sup>1</sup>.

**Jälkimarkkinat:** Markkinat, joilla sijoittajat ostavat arvopapereita tai omaisuuseriä muilta sijoittajilta eivätkä liikkeeselaskijoilta.

**Kansallinen valvoja:** Kansallinen valvoja on yksikkö, joka on unionin rekisterissä vastuussa jäsenvaltion puolesta tiettyjen käyttäjätilien hallinnoinnista jäsenvaltion lainkäyttövallan mukaisesti.

**Kasvihuonekaasupäästöt:** Ilmakehän kaasut, joiden vuoksi maapallo lämpenee ja ilmasto muuttuu. Tärkeimmät kasvihuonekaasut ovat hiilidioksidi (CO<sub>2</sub>), metaani (CH<sub>4</sub>) ja typpioksiduuli (N<sub>2</sub>O). Harvinaisempia – mutta hyvin voimakkaita – kasvihuonekaasuja ovat fluorihilivedyt (HFC), perfluorihilivedyt (PFC) ja rikkiheksafluoridi (SF<sub>6</sub>)<sup>2</sup>.

**Keskusvalvoja:** ETS-direktiivin<sup>3</sup> mukaan komissio nimeää keskusvalvojan, joka pitää riippumatonta tapahtumakirjaa päästöoikeuksien myöntämisestä, siirtämisestä ja mitätöimisestä. Lisäksi keskusvalvoja tarkistaa automaattisesti kunkin tapahtuman varmistaakseen, että päästöoikeuksien myöntämisessä, siirtämisessä ja mitätöimisessä ei toimita sääntöjenvastaisesti. Rekisteriasetuksessa täsmennetään, että unionin rekisteriä hoitaa ja ylläpitää keskusvalvoja<sup>4</sup>.

1 Direktiivi 2003/87/EY, liite II.

2 Glossary of climate change acronyms, YK:n ilmastomuutoksen puitesopimus (UNFCCC).

3 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32), 20 artikla.

4 Komission asetus (EU) N:o 389/2013, 4 artikla.

**Kioton pöytäkirjan mekanismit:** Kioton pöytäkirjassa (ks. lisätietoja *liitteessä olevassa laatikossa*) otettiin käyttöön kolme mekanismia, joita voidaan käyttää tavoiteltaessa päästövähennystavoitteita: päästökauppa, puhtaan kehityksen mekanismit (CDM) ja yhteistoteutus (JI). Päästökaupan ansiosta maat, joilla on käyttämättömiä päästöyksiköitä, voivat myydä niitä maille, jotka ovat ylittäneet päästökattonsa. Yhteistoteutus ja puhtaan kehityksen mekanismi ovat hankemekanismeja, jotka tuottavat hyvityksiä. Hyvityksillä on mahdollista käydä kauppaa ja kompensoida siten päästöjä.

**Laitos:** Laitos on kiinteä tekninen kokonaisuus<sup>5</sup>, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa kasviuonekaasuja aiheuttavaa toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyvää toimintaa, joka on teknisesti sidoksissa kyseisellä paikalla suoritettavaan toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen.

**Lykkääminen (back-loading):** Komissio lykkäsi lyhytaikaisena toimenpiteenä 900 miljoonan päästöoikeuden huutokauppaamisen (back-loading) vuosiin 2019–2020, jotta kysyntä voisi piristyä<sup>6</sup>. Vaiheessa III huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärä ei muutu lykkäämisen vuoksi, vaan vain huutokaupattavien päästöoikeuksien jakauma jaksolla 2013–2020 (huutokauppojen aikataulu) muuttuu. Huutokauppojen lykkääminen toteutetaan muuttamalla EU ETS -huutokauppa-asetusta<sup>7</sup>. Komissio vahvisti muutoksen vuonna 2014, kun EU:n ilmastomuutoskomitea oli antanut muutokselle hyväksyntänsä ja Euroopan parlamentti ja neuvosto olivat tutkineet sen. Myös EU ETS -direktiiviä muutettiin (vuonna 2013) asetusmuutoksen mahdollistamista varten<sup>8</sup>.

**Markkinoiden väärinkäyttöä koskeva direktiivi ja markkinoiden väärinkäyttöä koskeva asetus:** Sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista (markkinoiden väärinkäyttö) 28 päivänä tammikuuta 2003 annettu alkuperäinen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/6/EY kumottiin ja korvattiin uusilla säännöillä, jotka hyväksyttiin vuonna 2014. Säännöt on esitetty markkinoiden väärinkäyttöä koskevassa asetuksessa (EU) N:o 596/2014<sup>9</sup> ja markkinoiden väärinkäytöstä määrättäviä rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevassa direktiivissä 2014/57/EU<sup>10</sup>. Markkinoiden väärinkäyttöä koskeva asetus tulee voimaan heinäkuussa 2016, ja jäsenvaltioilla on kaksi vuotta aikaa saattaa uusi direktiivi<sup>11</sup> osaksi lainsäädäntöään.

**Puhtaan kehityksen mekanismi (CDM):** Kioton pöytäkirjan mukaisissa CDM-hankkeissa investoidaan kestäviin kehityshankkeisiin kehitysmaissa päästöjen vähentämiseksi. Tällä tavoin tuotetaan markkinakelpoisia sertifioituja päästövähennyksiä (CER). Näitä niin kutsuttuja hyvityksiä on tietyin ehdoin mahdollista hyödyntää EU:n päästökauppajärjestelmässä.

5 Direktiivi 2003/87/EY, 3 artikla.

6 Euroopan komissio, ilmastotoimien pääosasto: [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm)

7 Komission asetus (EU) N:o 176/2014, annettu 25 päivänä helmikuuta 2014, asetuksen (EU) N:o 1031/2010 muuttamisesta erityisesti vuosina 2013–2020 huutokaupattavien kasviuonekaasujen päästöoikeuksien määrän vahvistamiseksi (EUVL L 56, 26.2.2014, s. 11).

8 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1359/2013/EU, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasviuonekaasujen päästöoikeuksien huutokauppojen ajoitusta koskevien säännösten selventämiseksi (EUVL L 343, 19.12.2013, s. 1).

9 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 596/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 1).

10 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/57/EY, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, markkinoiden väärinkäytöstä määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 179).

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

**Päästöoikeuksien palauttaminen:** Kunkin laitoksen toiminnanharjoittajan täytyy palauttaa joka vuosi 30 päivään huhtikuuta mennessä kyseisestä laitoksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita todennettuja kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia<sup>12</sup>. EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheen II yhteydessä toiminnanharjoittajat voivat lisäksi tietyin rajoituksin palauttaa Kioton pöytäkirjan mekanismeihin (puhtaan kehityksen mekanismi ja yhteistoteutus) perustuvia kansainvälisiä hyvityksiä (sertifioituja päästövähennyksiä ja päästövähennysyksiköitä). Toiminnanharjoittajan on palautettava EU:n päästöoikeuksia, sertifioituja päästövähennyksiä ja päästövähennysyksiköitä määrä, joka riittää kattamaan sen todennetut päästöt.

**Päästöoikeus:** Euroopan unionin päästökauppajärjestelmässä (EU ETS) yksi EU:n päästöoikeus vastaa oikeutta päästää ympäristöön yhtä hiilidioksiditonnia vastaava määrä tiettyä ajanjaksona (CO<sub>2</sub>-ekv.)<sup>13</sup>. Toiminnanharjoittajat voivat käyttää EU:n päästöoikeuksia EU:n päästökauppajärjestelmässä kattamaan todennetut päästöt tai myydä niitä toisille toimijoille, jotka tarvitsevat päästöoikeuksia.

**Pörssin ulkopuolinen kaupankäynti:** Pörssin ulkopuolisella kaupankäynnillä (OTC) tarkoitetaan kaikkia rahoitusmarkkinoiden transaktioita, joista ei käydä kauppaa pörssissä ja joita ei toteuteta säännellyillä markkinoilla vaan joista neuvotellaan yksityisesti kahden vastapuolen kesken.

**Rahoitusmarkkinadirektiivi (MiFID):** Rahoitusvälineiden markkinoista 21 päivänä huhtikuuta 2004 annettu alkuperäinen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/39/EY kumottiin ja korvattiin uusilla säännöillä, jotka hyväksyttiin vuonna 2014. Säännöt on esitetty uudessa rahoitusvälineiden markkinoita koskevassa direktiivissä 2014/65/EU ja rahoitusvälineiden markkinoita koskevassa asetuksessa (EU) No 600/2014. Uusia sääntöjä sovelletaan tammikuusta 2017 alkaen<sup>14</sup>.

**Spot-markkinat:** Markkinat, joilla arvopaperit tai hyödykkeet siirretään ostajalle välittömästi kaupanteon jälkeen toisin kuin futuurimarkkinoilla.

**Tapahtuma:** Unionin rekisterissä tapahtuva prosessi<sup>15</sup>, johon kuuluu muun muassa päästöoikeuden tai Kioton yksikön siirto tililtä toiselle.

**Tilinomistaja:** Tilinomistaja<sup>16</sup> on luonnollinen tai oikeushenkilö, jolla on tili unionin rekisterissä.

12 Direktiivi 2003/87/EY, 12 artiklan 3 kohta.

13 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32), 3 artikla.

14 Ks. edellinen alaviite.

15 Komission asetus (EU) N:o 389/2013, 3 artikla.

16 Komission asetus (EU) N:o 389/2013, annettu 2 päivänä toukokuuta 2013, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätösten N:o 280/2004/EY ja N:o 406/2009/EY mukaisen unionin rekisterin perustamisesta ja komission asetusten (EU) N:o 920/2010 ja (EU) N:o 1193/2011 kumoamisesta (EUVL L 122, 3.5.2013, s. 1), 3 artikla.

**Toiminnanharjoittaja:** Toiminnanharjoittaja<sup>17</sup> on henkilö, joka käyttää tai valvoo laitosta, taikka, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään, henkilö, jolle on annettu taloudellinen päätäntävalta laitoksen teknisessä toiminnassa.

**Toimivaltainen viranomainen:** Jäsenvaltiot osoittavat toimivaltaisen viranomaisen tai toimivaltaisia viranomaisia, jotka panevat EU ETS -direktiivin säännöt täytäntöön.

**Unionin rekisteri:** Rekisteri on sähköinen järjestelmä, jolla seurataan, kuka omistaa päästöoikeuksia. Unionin rekisteriä hoitaa ja ylläpitää keskusvalvoja<sup>18</sup>. Rekisteri<sup>19</sup> on yleisön käytettävissä, ja rekisterissä kirjataan erillisille tileille kunkin sellaisen henkilön päästöoikeudet, jolle päästöoikeuksia myönnetään ja jolle tai jolta niitä siirretään. Kuka tahansa henkilö voi pitää hallussaan rekisterissä olevia päästöoikeuksia.

**Yhdenmukaistetut säännöt päästöoikeuksien jakamisesta:** EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheessa III komissio laati yhdenmukaistetut jakosäännöt<sup>20</sup>, joissa on määritetty tuotekohtaiset viitearvot. Ne perustuvat keskimääräisiin kasvihuonekaasupäästöihin laitoksista, jotka kuuluvat 10 prosenttiin päästöjen osalta tehokkaimmista laitoksista EU:ssa. Viitearvoja laskettaessa ei oteta huomioon käytössä olevaa tekniikkaa, polttoainetta, laitoksen kokoa tai laitoksen maantieteellistä sijaintia.

**Yhteistoteutus (JI):** Yksi kahdesta Kioton pöytäkirjan mukaisesta hankemekanismista (toisen muodostavat puhtaan kehityksen mekanismit). Teollistuneet maat toimeenpanevat päästövähennyksiin tähtääviä yhteistoteutushankkeita yhdessä muiden kehittyneiden maiden kanssa. Tarkoituksena on tuottaa päästövähennysyksiköitä (ERU), joita voidaan tietyissä tilanteissa hyödyntää EU:n päästökauppajärjestelmässä.

17 Direktiivi 2003/87/EY, 3 artikla.

18 Komission asetus (EU) N:o 389/2013, 4 artikla.

19 Direktiivi 2003/87/EY, 19 artikla.

20 Komission päätös 2011/278/EU, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2011, päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajusten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti (EUVL L 130, 17.5.2011, s. 1).

I Euroopan unionin päästökauppajärjestelmä (EU ETS) on merkittävin toimintalinja, jonka avulla EU torjuu ilmastonmuutosta. Kyse on maailman suurimmasta kasvihuonekaasupäästöihin sovellettavasta "päästökatto ja -kauppa"-järjestelmästä. Runsa päästöisten toimialojen kokonaispäästöille on asetettu enimmäismäärä ("katto"), joka pienenee ajan myötä. Enimmäismäärän avulla rajoitetaan yli 11 000:n runsaasti energiaa käyttävän laitoksen päästöjä kaikkialla EU:ssa, ja se koskee noin puolta kasvihuonekaasupäästöistä. Laitoksille myönnetään päästöoikeuksia tai ne ostavat päästöoikeuksia huutokaupoista. Laitokset voivat myös käydä päästöoikeuksilla kauppaa tarpeen mukaan. Kukin päästöoikeus vastaa oikeutta yhden hiilidioksidiekvivalenttitonnin (CO<sub>2</sub>) päästöihin. Laitosten on vuosittain palautettava päästöoikeuksia määrä, joka vastaa niiden ympäristöön päästämien hiilidioksidiekvivalenttien (CO<sub>2</sub>-ekv.) määrää.

II EU:n päästökauppajärjestelmä mainitaan usein viitemalilina, kun muualla maailmassa ollaan käynnistämässä ilmastomuutospolitiikkaa ja päästökauppajärjestelmiä. Tätä vuonna 2005 käyttöön otettua innovatiivista järjestelmää on asteittain parannettu, ja nyt on menossa sen kolmas toteutusvaihe. Euroopan tasolla EU:n päästökauppajärjestelmän ympäristötavoitteena on vähentää päästöjä asetun enimmäismäärän puitteissa, mutta lisäksi sen avulla pyritään hinnoittelemaan hiilidioksidi ja määrittämään jokaisen säästetyn hiilidioksidiekvivalenttitonnin (CO<sub>2</sub>-ekv.) taloudellinen arvo. Hinta määräytyy päästöoikeusmarkkinoilla. Tämä kannustaa laitoksia soveltamaan kustannustehokkaimpia toimenpiteitä päästöjen vähentämiseksi ja edistää investointeja vähähiilisiin teknologioihin (etenkin päästöoikeuksien hinnan ollessa korkea).

III Jotta EU:n päästöoikeusjärjestelmä toimisi siten kuin on tarkoitettu, sen eheys ja oikea täytäntöönpano täytyy varmistaa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, hallinnoidaanko Euroopan unionin päästöoikeusjärjestelmää asianmukaisesti. Tätä varten tilintarkastustuomioistuin tutki, onko tämän markkinapohjaisen järjestelmän suojaamiseksi luotu tarkoituksenmukainen toimintakehys. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin selvitti, kuinka järjestelmää pannaan käytännössä täytäntöön. Täytäntöönpanon osalta tilintarkastustuomioistuin keskittyi EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheeseen II (2008–2012), jotta saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää kehitettäessä toimintapolitiikkaa jatkossa.

## IV

Tilintarkastustuomioistuin totesi yleisesti ottaen, että komission ja jäsenvaltioiden toteuttama EU:n päästökauppajärjestelmän hallinnointi ei ollut kaikilta osin asianmukaista. Hallinnointia haittasivat tietyt eheyttä suojaavan toimintakehyksen varmuuteen liittyvät ongelmat ja merkittävät puutteet EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheen II täytäntöönpanossa.

## V

Järjestelmän eheyttä suojaavaa toimintakehystä on parannettu merkittävästi etenkin siten, että suurin osa päästöoikeuksien spot-markkinoista sisällytettiin rahoitusmarkkinadirektiivin (MiFID) sekä markkinoiden väärinkäyttöä koskevan direktiivin (MAD) ja markkinoiden väärinkäyttöä koskevan asetuksen (MAR) piiriin. Päästöoikeudet luokiteltiin siis rahoitusvälineiksi. Useisiin ongelmiin olisi kuitenkin vielä löydettävä ratkaisu ennen kuin toimintakehys on riittävän varma, sääntelyä ja valvontaa saadaan parannettua ja sijoittajien luottamusta lisättyä niin, että EU:n päästökauppajärjestelmää voidaan hyödyntää vaikuttavasti ympäristöpolitiikan välineenä.

- a) Jäljellä olevat ongelmat liittyvät velvoitekaupankävijöiden sääntelyyn ja valvontaan päästömarkkinoilla, kahdenväliseen pörssin ulkopuoliseen (OTC) spot-kaupankäyntiin ja pieniin markkinatoimijoihin.
- b) Päästömarkkinoihin ei kohdisteta valvontaa EU:n tasolla eikä sääntely-yhteistyö ole riittävää.
- c) Päästöoikeuksien oikeudellinen määritelmä ei ole riittävän selkeä. Myöskään päästöoikeuksiin perustuvien vakuuksien luominen ja suojaaminen ei ole selvää.
- d) Unionin rekisterissä käsitellään EU:n päästökauppajärjestelmän perustietoja, ja se on hyvin altis riskeille, koska taloudelliset panokset ovat suuret ja tilinomistajia on monenlaisia. Rekisterin turvallisuutta on parannettu merkittävästi EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheen II aikana, mutta parannustyötä on tarpeen edelleen jatkaa. Merkittäviä puutteita ilmeni jäsenvaltioiden menettelyissä, jotka koskevat tilien avaamiseen EU:n päästökauppajärjestelmässä liittyvää valvontaa, tapahtumien seuranta ja yhteistyötä sääntelyviranomaisten kanssa. Komissio ei voi tietosuojasyistä kohdistaa tapahtumiin riittävää seuranta. Lisäksi sisäiseen koordinointiin liittyvät näkökohdat ja resurssirajoitteet vaikeuttivat rekisterin kehittämistä ja toimintaa komissiossa, kuten kohdista 39–41 ilmenee.

## VI

Jäsenvaltioiden ja komission toteuttamassa EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheen II valvontakehyksen täytäntöönpanossa oli merkittäviä puutteita. Puutteet on korjattava vaiheessa III, jotta saadaan riittävä varmuus siitä, että järjestelmä toimii niin kuin on tarkoitettu.

- a) Päästöjen tarkkailu-, raportointi- ja todentamisyjärjestelmien täytäntöönpano ja yhdenmukaistaminen ei ollut riittävää. Toimivaltaiset viranomaiset eivät riittävällä tavalla tarkastaneet todentajien työtä ja tekivät vain vähäisiä tarkastuksia paikalla laitoksissa.
- b) Komission ohjeissa ja sen jäsenvaltioiden toteuttamaan täytäntöönpanoon kohdistamassa seurannassa oli aukkoja EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheessa II. Komission arvio jäsenvaltioiden vaiheen II kansallisista päästöoikeuksien jakosuunnitelmista (National Allocation Plans, NAP) ei ollut tarpeeksi avoin.
- c) Osa jäsenvaltioista ei toimittanut kaikkia vaadittuja raportteja EU:n päästökauppajärjestelmän toiminnasta. Komissio puolestaan ei julkaissut EU ETS -direktiivin mukaista vuosittaista täytäntöönpanokertomusta.

- d) Komission ja jäsenvaltioiden välisten arvokkaiden kuulemis- ja koordinoitufoorumeiden vaikutus jäi rajalliseksi jäsenvaltioiden vähäisen osallistumisen tähden.
  - e) Komissio on ollut vain vähäisessä määrin mukana varmistamassa, että EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa liittyvät keskeiset kontrollit yhdenmukaistetaan.
  - f) Tilintarkastustuomioistuin ei voinut arvioida jäsenvaltioiden erilaisten seuraamusjärjestelmien vaikuttavuutta, koska jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla ei ole saatavissa konsolidoituja tietoja. Kansainvälisistä hankkeista saatavien hyvitysten palauttamiseen sovellettavia sääntöjä koskevat käytännöt vaihtelivat jäsenvaltiosta toiseen. Nämä seikat saattavat vaarantaa toiminnanharjoittajien yhtäläiset toimintaolosuhteet.
- 4. Valvontakehystä olisi jäsenvaltioiden tasolla sovellettava paremmin niin, että yksilöidyt puutteet varmasti otetaan huomioon vaiheen III täytäntöönpanossa (ks. yksityiskohtaiset suositukset komissiolle ja jäsenvaltioille, kohdan 94 jäljessä olevan suosituksen 4 kohdat a–f).
  - 5. EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoa koskevia ohjeita ja tiedotusta olisi parannettava vaiheen III mittaan (ks. yksityiskohtaiset suositukset komissiolle ja jäsenvaltioille, kohdan 96 jäljessä olevan suosituksen 5 kohdat a–c).
  - 6. EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvien seuraamusten soveltamista olisi selkeytettävä. Jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla olisi oltava saatavilla ajantasaiset ja oikeelliset tiedot sakkomenettelyjen soveltamisesta ja tuloksista. Lisäksi komission olisi entistä paremmin seurattava seuraamusten täytäntöönpanokäytäntöjä kaikkialla EU:ssa sekä kansallisten sakkojen johdonmukaista soveltamista (ks. yksityiskohtaiset suositukset komissiolle ja jäsenvaltioille, kohdan 97 jäljessä olevan suosituksen 6 kohdat a–c).

## VII

Jotta edellä esiin tuodut ongelmat järjestelmän eheyttä suojaavassa toimintakehyksessä ja järjestelmän täytäntöönpanossa voitaisiin ratkaista, tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat suositukset:

- 1. Komission olisi huolehdittava päästökaupan sääntelyyn ja valvontaan liittyvistä jäljellä olevista ongelmista niin, että markkinoiden eheys yhä paranee (ks. yksityiskohtaiset suositukset komissiolle, kohdan 91 jäljessä olevan suosituksen 1 kohdat a–c).
- 2. Päästöoikeuksien oikeudellista asemaa olisi vielä selkeytettävä, jotta järjestelmästä tulisi vakaampi ja luotettavampi (ks. kohdan 92 jäljessä oleva suositus 2).
- 3. EU:n päästökauppajärjestelmän perustietojen käsittelyssä käytettävien järjestelmien tiettyjä osa-alueita olisi edelleen parannettava (unionin rekisteri ja siihen liittyvät menettelyt). Komission olisi erityisesti harkittava, miten voidaan EU:n tasolla kehittää ja koordinoida rajojen yli toteutettavien tapahtumien vaikuttavaa seuranta, jotta väärinkäytösten ja petollisen toiminnan riskiä voidaan lieventää. Lisäksi komission olisi yksilöitävä asianmukaiset toimenpiteet valvontakehyksen lujittamiseksi ja tilien avaamista koskevien jäsenvaltioiden parhaiden käytäntöjen edistämiseksi koko EU:ssa. Jäsenvaltioiden olisi huolehdittava, että nämä kontrollit toteutetaan (ks. yksityiskohtaiset suositukset komissiolle ja jäsenvaltioille, kohdan 93 jäljessä olevan suosituksen 3 kohdat a–e).

## Euroopan unionin päästökauppajärjestelmä (EU ETS)

### 01

EU:n päästökauppajärjestelmä on ilmastonmuutoksen torjuntaa koskevan EU:n toimintapolitiikan olennainen perustekijä (lisää taustatietoja päästökaupan kansainvälisistä puitteista, ks. **liitteessä oleva osa I**). Sen tavoitteena on edistää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannusvaikuttavalla ja taloudellisesti tehokkaalla tavalla. EU:n päästökauppajärjestelmä on yksi EU:n ilmasto- ja energiapaketin<sup>21</sup> keskeisistä osatekijöistä. Ilmasto- ja energiapakettiin kuuluu kolme tavoitetta (20–20–20-tavoitteet), jotka on tarkoitus saavuttaa vuoteen 2020 mennessä:

- EU:n kasvihuonekaasupäästöjä olisi vähennettävä 20 prosenttia verrattuna vuoteen 1990
- uusiutuvista lähteistä tuotetun energian osuus olisi nostettava 20 prosenttiin unionin energiankulutuksesta
- energiatehokkuutta olisi lisättävä 20 prosenttia.

### 02

EU:n päästökauppajärjestelmä on maailman suurin kasvihuonekaasupäästöihin sovellettava ”päästökatto ja -kauppa” -järjestelmä (ks. **laatikko 1**). Se mainitaan usein viitemallina, kun muualla maailmassa ollaan käynnistämässä ilmastonmuutospolitiikkaa ja päästökauppajärjestelmiä. Katon avulla rajoitetaan yli 11 000:n runsaasti energiaa käyttävän laitoksen päästöjä kaikkialla EU:ssa<sup>22</sup>.

EU:n päästökauppajärjestelmä on vuodesta 2013 alkaen kattanut noin 50 prosenttia EU:n kasvihuonekaasupäästöistä<sup>23</sup>. EU:n päästökauppajärjestelmällä rajoitetaan kokonaispäästöjä hiilidioksidin hinnan ollessa riittävän korkea. Lisäksi järjestelmän on tarkoitus kannustaa laitoksia toteuttamaan kustannusvaikuttavimpia toimenpiteitä päästöjen vähentämiseksi ja edistää investointeja vähähiilisiin teknologioihin<sup>24</sup>.

- 21 KOM(2008) 30 lopullinen, 23.1.2008, ”Kaksi kertaa 20 vuonna 2020 Ilmastonmuutostoimet – mahdollisuus Euroopalle”.
- 22 Järjestelmä kattaa seuraavat pääasialliset toimialat: polttolaitokset, sementti, klinkkeri, kalkki, öljynjalostamot, raakarauta ja teräs. Mukana eivät ole maaliikenne, maatalous ja palvelusektori.
- 23 COM(2012) 652 final, 14.11.2012, ”Euroopan hiilimarkkinoiden tila vuonna 2012”.
- 24 Euroopan komission ilmastotoimet, The EU Emissions Trading System (EU ETS) factsheet, [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf)

### EU ETS on ”päästökatto ja -kauppa” -järjestelmä

”Päästökatto ja -kauppa” -järjestelmä toimii siten, että runsaspäästöisten toimialojen kokonaispäästöille asetetaan enimmäismäärä, jota tiukennetaan ajan mittaan. Yritykset voivat tämän enimmäismäärän puitteissa ostaa ja myydä päästöoikeuksia tarpeen mukaan. Kukin päästöoikeus vastaa oikeutta yhden hiilidioksidiekvivalenttitonnin päästöihin. Päästöoikeuksien suuruus määrää, kuinka suuret päästöt ovat sallittuja; päästöille on siis asetettu ”katto”. Päästöoikeudet jaetaan laitoksille, jotka voivat vapaasti käydä niillä kauppaa markkinoilla<sup>25</sup>. Laitosten on vuosittain palautettava päästöoikeuksia määrä, joka vastaa niiden ympäristöön päästämien hiilidioksidiekvivalenttien määrää. Hinta määräytyy markkinoilla.

25 KOM(2010) 796 lopullinen 21.12.2010 ”EU:n päästökauppajärjestelmän markkinavalvonnan vahvistaminen”.



### 03

EU:n päästökauppajärjestelmä perustettiin direktiivillä 2003/87/EY<sup>26</sup>. Direktiivissä säädetään, että jäsenvaltiot kehittävät aiheelliset järjestelmät ja ottavat käyttöön hallinnolliset järjestelyt, jotta EU:n päästökauppajärjestelmä voidaan panna täytäntöön kansallisella tasolla. Lisäksi direktiivissä osoitetaan komissiolle useita erityistehtäviä, joista monen tarkoituksena on varmistaa EU:n päästökaupan yhdenmukainen ja koordinoitu täytäntöönpano. EU:n päästökauppajärjestelmä loi markkinat, joilla päästöoikeuksilla voidaan käydä kauppaa, joten jäsenvaltioiden ja komission on varmistettava järjestelmän eheys ja vakaus niin, että järjestelmä voi vaikuttavasti edistää sille asetettujen ympäristötavoitteiden saavuttamista.

### EU:n päästökauppajärjestelmä käytännössä vuosina 2005–2012 (vaiheet I ja II)

### 04

EU:n päästökauppajärjestelmä perustuu päästökauppaan eli vaiheisiin: kahdessa ensimmäisessä vaiheessa (2005–2012) päästökatto asetettiin kansallisella tasolla jäsenvaltioiden laatimien ja komission arvioimien kansallisten jakosuunnitelmien avulla.

### 05

EU:n päästökauppajärjestelmän ensimmäinen vaihe (2005–2007) oli kolmivuotinen kokeilukausi, jonka aikana valmistauduttiin toiseen kauteen (2008–2012). Päästöoikeudet jaettiin maksutta. Useimmilla jäsenvaltioilla ei vielä ollut aiempia tietoja EU:n päästökauppajärjestelmään sisällytettävistä laitosten päästöistä, joten vaiheessa I päästökattot perustuivat tutkimuksiin ja ennusteisiin. Ensimmäisen vaiheen tavoitteena oli luoda toimivat markkinat, määrittää hiili-dioksidin hinta ja rakentaa tosiasiallisten päästöjen tarkkailuun, raportointiin ja todentamiseen tarvittavat infrastruktuurit. Ensimmäisessä vaiheessa hankittiin puuttuvat tiedot, joita sitten hyödynnettiin asetettaessa kansallisia päästökattoja toisessa vaiheessa.

### 06

Toinen vaihe (2008–2012)<sup>27</sup> ajoittui samaan aikaan kuin Kioton pöytäkirjan ensimmäinen sitoumuskausi (viiden vuoden ajanjakso, jonka mittaan EU:n jäsenvaltioiden piti vähentää päästöjään Kioton pöytäkirjassa määritettyjen tavoitteiden mukaisesti<sup>28</sup>). Vaiheessa I raportoitujen todennettujen päästöjen perusteella päästöoikeuksien määrää oli mahdollista vaiheessa II leikata 6,5 prosenttia vuoden 2005 (EU:n päästökauppajärjestelmän ensimmäinen sovellusvuosi) tasoon nähden. Näin varmistettiin, että päästövähennyksiä saatiin todella aikaan (ks. **liitteessä oleva osa II**, jossa esitetään lisää tietoja tarjonnan ja kysynnän kehityksestä EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheessa II).

- 26 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32).
- 27 ETA-EFTA-maat (Euroopan talousalue – Euroopan vapaakauppaliitto) Islanti, Liechtenstein ja Norja liittyivät EU:n päästökauppajärjestelmään vaiheessa II.
- 28 Euroopan unioni sitoutui vähentämään vuosina 2008–2012 kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjään kahdeksan prosenttia vuoden 1990 tasoon verrattuna (tavoitearvo on korkeampi kuin **liitteessä olevassa laatikossa** kaikkien teollisuusmaiden osalta mainittu). Tavoitearvoon on sitoutunut 15 jäsenvaltiota oikeudellisesti sitovassa sopimuksessa: neuvoston päätös 2002/358/EY, tehty 25 päivänä huhtikuuta 2002, ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämistä yhteisesti (EYVL L 130, 15.5.2002, s. 1).

## EU:n päästökauppajärjestelmä vuodesta 2013 (vaihe III)

### 07

Vaiheessa III (vuodet 2013–2020) kansallisista jakosuunnitelmista luovuttiin. EU:n päästökaupan piiriin kuuluviin laitoksiin sovellettava päästökatto asetetaan nykyisin EU:n tasolla. Vielä maksutta myönnettäviin päästöoikeuksiin sovelletaan yhdenmukaisia jakosääntöjä, jotka perustuvat kunnianhimoisiin EU:n laajuisiin päästötahokkuuden viitearvoihin. Kuten aiemmissa vaiheissa, ne laitokset, joille on jaettu maksutta myönnettäviä päästöoikeuksia liian vähän tai ei lainkaan, joutuvat joko ostamaan lisää oikeuksia markkinoilta tai vähentämään päästöjään.

### 08

Vaiheen III alussa yli 40 prosenttia kaikista päästöoikeuksista huutokaupattiin. Komissiossa – ja taloudellisissa teorioissa – katsotaan, että huutokauppa on selkein jakomenetelmä. Sen ansiosta toteutuu saastuttaja maksaa -periaate (**liitteessä olevassa osassa III** annetaan lisää taustatietoja EU:n päästökauppajärjestelmän uudistuksesta ja tulevaisuuden näkymistä).

## 09

Määrittäessään tarkastuksen laajuutta ja tarkastustapaa tilintarkastustuomioistuin keskittyi perustavanlaatuisiin kysymyksiin: järjestelmän eheyteen ja täytäntöönpanoon. Tarkastuksessa ei tutkittu EU:n päästökauppajärjestelmän yleistä vaikuttavuutta. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, hallinnoivatko komissio ja jäsenvaltiot Euroopan unionin päästökauppajärjestelmää asianmukaisesti. Vastausta haettiin seuraavien osakysymysten avulla:

- a) **Onko EU:n päästökauppajärjestelmän eheyden suojaamista varten olemassa tarkoituksenmukainen toimintakehys?** Vastatakseen tähän kysymykseen tilintarkastustuomioistuin tutki päästökauppaan sovellettavien markkinoiden sääntely- ja valvontasääntöjen tarkoituksenmukaisuutta, päästöoikeuksien oikeudellista asemaa ja määrittelyä sekä unionin rekisteriä, jonka avulla EU:n päästökauppajärjestelmän tiedot kirjataan ja esitetään. Tämä osa tarkastuksesta painottui joukkoon toimenpiteitä, joita komissio on kehittänyt ja ehdottanut näillä aloilla vuoden 2011 jälkeen, mukaan lukien 30. syyskuuta 2014 mennessä käyttöön otetut toimenpiteet. Tarkastukseen ei sisälly arviota kansallisista toimenpiteistä, joilla vähennetään arvonlisäveroa koskevia karusellipetoksia<sup>29</sup>.
- b) **Pannaanko EU:n päästökauppajärjestelmää täytäntöön oikein?** Tilintarkastustuomioistuin pyrki vastaamaan tähän kysymykseen tutkimalla, miten jäsenvaltiot ja komissio panivat täytäntöön EU:n päästökauppajärjestelmää vaiheessa II. Tämä tarkastuksen osa koski ainoastaan EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoa kiinteissä laitoksissa<sup>30</sup>.

## 10

Tarkastus toimitettiin komissiossa ja jäsenvaltioissa. Komissiossa tutkittiin, miten komissio ohjaa jäsenvaltioiden toteuttamaa EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoa. Samalla selvitettiin, täyttävätkö komissio omat säädösten mukaiset velvoitteensa. Evidenssiä hankittiin seitsemästä jäsenvaltiosta. Ne valittiin päästöjen määrän ja tyyppin mukaan. Tarkastuskäynnit tehtiin viiden jäsenvaltion (Saksa, Ranska, Italia, Puola ja Yhdistynyt kuningaskunta) viranomaisen luo. Kahdelta jäsenvaltiolta (Kreikka ja Espanja) saatiin asiakirja-aineistoa. Jäsenvaltioiden osalta tarkastuksessa keskityttiin kansallisiin jakosuunnitelmiin ja päästöoikeuksien palauttamiseen sekä päästöjen tarkkailu-, raportointi- ja todentamisjärjestelmiin sekä seuraamuksiin, joita määrätään, jos sääntöjä ei noudateta. Tarkastus ei kattanut huutokauppaa, koska sitä harjoitettiin vaiheen II lopulla yhä hyvin pienessä mittakaavassa ja vain osassa jäsenvaltioista.

## 11

Evidenssiä hankittiin lisäksi toimivaltaisten kansallisten viranomaisten luona saatavissa olevaan aineistoon kohdistetulla yksittäisten tapahtumien tarkastuksella. Aineisto koski 150:tä laitosta, jotka poimittiin tarkastukseen edellä mainituista seitsemästä jäsenvaltiosta. Lisäksi analysoitiin laitoksia ja säännönmukaisuutta koskevia tietoja EU:n tapahtumalokista (Euroopan unionin tapahtumaloki – ks. *laatikko 2*). Tarkastettavaksi poimituihin laitoksiin ei tehty tarkastuskäyntejä, koska tilintarkastustuomioistumella ei ole pääsyoikeutta niihin.

29 Tarkempia tietoja arvonlisäveroon liittyvistä näkökohdista annetaan *laatikossa 3*.

30 Ilmailu sisällytettiin EU:n päästökauppajärjestelmään vuodesta 2012 alkaen.

## EU:n päästökauppajärjestelmän eheyttä suojaava toimintakehys

### 12

Jotta EU:n päästöoikeusjärjestelmällä luoduilla päästöoikeusmarkkinoilla voitaisiin varmistaa riittävä likviditeetti ja saada aikaan hyvin toimiva mekanismi, joka edistää toimintapolitiikan ympäristötavoitteita, markkinoiden täytyisi olla turvalliset ja houkuttelevat<sup>31</sup> niin vapaaehtoisten ostajien<sup>32</sup> kuin sellaisten toiminnanharjoittajien kannalta, jotka on EU ETS -direktiivissä velvoitettu osallistumaan järjestelmään (velvoiteostajat). Tästä syystä on tärkeää pohtia, suojaaanko EU:n päästökauppajärjestelmän eheyttä riittävällä tavalla niin, että se pysyy vakaana ja että varmistetaan investoijien luottamus markkinoihin. Suojaaminen edellyttää markkinoiden tarkoituksenmukaista sääntelyä ja valvontaa sekä sääntelyviranomaisten välistä yhteistyötä. Päästöoikeuksien oikeudellisen aseman ja määrittelyn pitäisi lisäksi olla riittävän selkeitä, jotta ne lisäävät vakautta ja luottamusta päästöoikeusmarkkinoilla.

### 13

Unionin rekisteri (ks. **laatikko 2**) on keskeinen väline, jolla suojataan EU:n päästökauppajärjestelmän eheyttä, sillä siihen kirjataan ja sen avulla voidaan jäljittää kaikki oikeuksiin liittyvät "fyysiset tapahtumat". Rekisterin avulla markkinoille voidaan esittää niiden tarvitsemia tietoja. EU:n päästökauppajärjestelmällä saadaan aikaan ympäristöhyötyjä ja lisäksi järjestelmään liittyvät taloudelliset panokset ovat suuret. Kaikkien unionin rekisterissä olevien päästöoikeuksien ja muiden päästömääräyksiköiden arvoksi arvioidaan yli 10 miljardia euroa (riippuen niiden hinnasta ja arvostamishetkestä). EU:n päästökauppajärjestelmän eheyttä olisi suojattava riittävällä tavalla sellaisia tapauksia vastaan, joita ilmeni vuosina 2008–2011 (muun muassa päästöoikeuksien ilmoitetut varkaudet, alv-petossuunnitelmat ja tietoverkko-uhat, esimerkiksi verkkourkinta). Siksi on myös olennaista, että tilien avaamista ja tapahtumia unionin rekisterissä valvotaan vaikuttavin menettelyin.

**Komissio on jatkuvasti parantanut päästömarkkinoiden sääntelyä ja valvontaa, mutta parannustyötä on vielä jatkettava**

### 14

Komissio on todennut<sup>33</sup>, että vaiheen II turvallisuushäiriöiden toistumista voitiin estää vain lisäämällä markkinoiden sääntelyä ja valvontaa ja parantamalla rekisterin turvallisuutta (ks. myös kohdat 12 ja 13 sekä **laatikko 2**). Komissio kehitti kattavan toimenpidepaketin, jonka tarkoituksena on vähentää näitä riskejä (asiaa on käsitelty jäljempänä kohdissa 15 ja 16).

- 31 Ks. esimerkiksi KOM(2010) 796 lopullinen.
- 32 Vapaaehtoiset ostajat (vapaaehtoiset kaupankävijät) ovat organisaatioita (kuten kaupankävijät, investoijat, yksittäiset henkilöt ja rahoituksenvälittäjät), jotka osallistuvat päästömarkkinoille vapaaehtoisesti toisin kuin velvoiteostajat (toiminnanharjoittajat, jotka lainsäädäntö velvoittaa osallistumaan).
- 33 [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm), Ensuring the integrity of the European carbon market, FAQ, huhtikuu 2014. Asiakirjassa todetaan, että myös rahoitusmarkkinasääntöjen tarkoituksena on luoda turvallinen ja tehokas kaupankäyntiympäristö ja siten lisätä luottamusta hiilidioksidimarkkinoihin muutama vuosi sitten ilmenneen haitallisen petollisen toiminnan jälkeen. Ks. myös KOM(2010) 796 lopullinen ja etenkin sen ensimmäinen luku – Johdanto.

### Kansallisten rekisterien muodostama järjestelmä ja unionin rekisteri

Vaiheessa I ja enimmäns osan vaiheesta II jäsenvaltiot ylläpitivät kansallisia rekistereitä, joissa oleviin tileihin päästöoikeudet ja kansainväliset hyvitykset voitiin kirjata ja siirtää. Jotta järjestelmää voidaan yksinkertaistaa ja EU:n päästökauppajärjestelmä tulevaisuudessa liittää muihin kansainvälisiin päästökauppajärjestelmiin, lainsäätäjät päättivät vuonna 2009, että kansalliset rekisterit yhdistetään unionin rekisteriksi, jota Euroopan komissio ylläpitää ja hallinnoi. Vuosina 2008–2011 tapahtui useita turvallisuushäiriöitä, jotka liittyivät pääasiassa alv-petoksiin ja tietoverkkohyökkäyksiin. Tilit ja tiedot siirrettiin kesäkuussa 2012. Rekisterijärjestelmän keskittämisestä huolimatta jäsenvaltioilla on yhä yksinomainen vastuu unionin rekisteriin sisältyvissä kansallisissa osissa olevien tilien avaamisesta, hallinnoinnista ja päivittämisestä. Komission keskusvalvoja ei osallistu näihin toimiin. Kaikki unionin rekisterissä käynnistetyt tapahtumat tarkistetaan, kirjataan ja hyväksytään EU:n tapahtumalokijärjestelmän avulla, jotta voidaan varmistaa tapahtumien yhdenmukaisuus EU:n päästökauppajärjestelmän sääntöjen kanssa<sup>34</sup>. Päästökauppajärjestelmää koskevat relevantit tiedot ovat kaikkien saatavissa EU:n tapahtumalokin julkisen version kautta. Rekisterin (ja aiemman kansallisten rekisterien järjestelmän) toimintaa säännellään komission asetuksilla<sup>35</sup>.

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

35 Etenkin komission asetus (EY) N:o 2216/2004, annettu 21 päivänä joulukuuta 2004, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen 280/2004/EY mukaisesta standardoidusta ja suojatusta rekisterijärjestelmästä (EUVL L 386, 29.12.2004, s. 1); komission asetus (EU) N:o 920/2010, annettu 7 päivänä lokakuuta 2010, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 280/2004/EY mukaisesta standardoidusta ja suojatusta rekisterijärjestelmästä (EUVL L 270, 14.10.2010, s. 1); komission asetus (EU) N:o 1193/2011 unionin rekisterin perustamisesta 1 päivänä tammikuuta 2013 alkaen sekä unionin rekisterin perustamisesta 31 päivänä joulukuuta 2012 päättyvää kautta varten annettujen komission asetusten (EY) N:o 2216/2004 ja (EU) N:o 920/2010 muuttamisesta; komission asetus (EU) N:o 389/2013, jolla perustetaan unionin rekisteri vaihetta III varten.

## Huomautukset

### 15

Tarve parantaa hiilidioksidimarkkinoiden sääntelyä osui samaan ajankohtaan kuin rahoitusmarkkinoiden säännöskehysten (rahoitusmarkkinadirektiivin ja markkinoiden väärinkäyttöä koskevan direktiivin) tarkistus<sup>36</sup>. Tämä tarjosi komissiolle mahdollisuuden pohtia hiilidioksidimarkkinoiden sääntelyä rahoitusmarkkinoiden yleisen sääntelyn yhteydessä. Komissio harkitsi rahoitusmarkkinadirektiivin tarkistusehdotuksesta lokakuussa 2011 esittämässään vaikutusten arvioinnissa<sup>37</sup> kahta pääasiallista vaihtoehtoa: räätälöidyn järjestelmän luominen hiilidioksidimarkkinoita varten tai päästöoikeuksien luokitteleminen rahoitusvälineiksi ja niiden sisällyttäminen rahoitusmarkkinadirektiivin ja markkinoiden väärinkäyttöä koskevan direktiivin sääntelyn piiriin. Tässä tarkastuksessa ei ollut tarkoitus selvittää, kumpi sääntelytapa sopisi parhaiten sovellettavaksi päästömarkkinoihin. Komissio arvioi päästöoikeusjohdannaisten<sup>38</sup> vastaavan yli 90:tä prosenttia hiilidioksidimarkkinoista. Ne ovat rahoitusvälineitä, joten niitä säänneltiin jo EU:n päästömarkkinoiden vaiheissa I ja II (vuosina 2005–2012) rahoitusmarkkinadirektiivillä ja markkinoiden väärinkäyttöä koskevalla direktiivillä. Tämä sääntely ei koskenut päästöoikeuksien spot-jälkimarkkinoita. Komissio ehdotti vuonna 2011, että rahoitusmarkkinadirektiivin sovellusala laajennettaisiin ja se räätälöitäisiin kattamaan myös päästöoikeuksien spot-jälkimarkkinat luokittelemalla päästöoikeudet nimenomaisesti rahoitusvälineiksi. Ehdotus hyväksyttiin vuonna 2014<sup>39</sup>, ja niin ollen myös päästöoikeudet sisällytettiin markkinoiden väärinkäyttöä koskevan direktiivin / markkinoiden väärinkäyttöä koskevan asetuksen sovellusalaan. Uusia sääntöjä aletaan soveltaa tammikuusta 2017 lähtien<sup>40</sup>.

### 16

Muita tärkeitä toimenpiteitä, joiden avulla komissio pyrkii lisäämään EU:n päästökauppajärjestelmän eheyttä ja turvallisuutta, ovat seuraavat:

- Jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus soveltaa käännetyn verovelvollisuuden järjestelmää arvonlisäveroa koskevien petosten torjumiseksi (ks. **laatikko 3**).
- Unionin rekisteriin sovellettavia turvallisuustoimenpiteitä on lisätty, jotta voidaan torjua mahdollisia tietoverkkorikoksia ja kansainvälisten hyvitysten kierrättämistä.
- Rekisteriasetuksiin on sisällytetty rahanpesun torjuntaa koskevia säännöksiä, joissa on vaikutteita rahanpesunvastaisesta direktiivistä<sup>41</sup>.
- Ensimmäisten markkinoiden järjestämistä ja niihin osallistumista koskevat säännöt on esitetty huutokaupasta annetussa asetuksessa<sup>42</sup>.

### 17

Nämä toimenpiteet merkitsevät hiilidioksidimarkkinoiden sääntelyn huomattavaa parannusta, ja häiriöitä onkin raportoitu viime vuosina selvästi aiempaa vähemmän. Näistä ponnisteluista huolimatta tilintarkastustuomioistuin yksilöi useita puutteita, jotka liittyvät toimenpiteiden käyttöönottoon sekä jäljellä oleviin kysymyksiin, jotka on otettava huomioon, jotta toimintakehitys olisi riittävän varma. Näitä puutteita käsitellään seuraavissa osioissa.

- 36 Rahoitusmarkkinadirektiivi ja markkinoiden väärinkäyttöä koskeva direktiivi muodostavat rahoitusmarkkinoiden sääntelyn perustan. Rahoitusmarkkinadirektiivi kattaa sijoituspalvelut rahoitusvälineiden markkinoilla; markkinoiden väärinkäyttöä koskevaa direktiiviä sovelletaan markkinoiden väärinkäyttöön.
- 37 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja 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, 20. lokakuuta 2011 (SEC(2011) 1226 lopullinen).
- 38 Johdannaisella tarkoitetaan rahoitussovimusta, jonka arvo riippuu kohde-etuuden arvon muutoksista (esimerkiksi korkotason vaihtelusta, valuuttakurssimuutoksista tai velallisen mahdollisesta konkurssista). ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-232\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en))
- 39 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 349).
- 40 Markkinoiden väärinkäyttöä koskevan direktiivin osalta soveltaminen alkaa heinäkuussa 2016.
- 41 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/60/EY, annettu 26 päivänä lokakuuta 2005, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen (EUVL L 309, 25.11.2005, s. 15). Komissio hyväksyi vuonna 2013 ehdotukset, joilla direktiiviä päivitettiin, ja Euroopan parlamentti ja neuvosto saavuttivat niistä poliittisen yhteisymmärryksen vuoden 2014 lopussa.
- 42 Komission asetus (EU) N:o 1031/2010, annettu 12 päivänä marraskuuta 2010, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY mukaisen kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien huutokaupan ajoituksesta, hallinnoinnista ja muista näkökohdista (EUVL L 302, 18.11.2010, s. 1).

### Päästömarkkinat ovat yhä alttiit alv-petoksille

Yleiskertomuksessa Europolin toiminnasta vuonna 2009 arvioidaan, että hiilirahastopetoksista aiheutui (arvonlisäveroa koskevien karusellipetosten vuoksi) kesäkuun 2008 ja joulukuun 2009 välisenä aikana noin viiden miljardin euron menetykset. Päästöoikeusmarkkinat olivat erityisen alttiit tämäntyyppiselle rajat ylittävään kauppaan liittyvälle rikolliselle toiminnalle. Petosten vuoksi hyväksyttiin direktiivi 2010/23/EU<sup>43</sup>, jotta jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus soveltaa arvonlisäveroa koskevaa käännetyä verovelvollisuuden järjestelmää. Siinä alv-velvolliseksi katsotaan se henkilö, jolle päästöoikeudet tai muut päästömääräyksiköt on siirretty. Säännöksen voimassaoloa on pidennetty joulukuuhun 2018 saakka (direktiivi 2013/43/EU)<sup>44</sup>.

Lähes kolmasosa jäsenvaltioista ei ollut pannut päästöoikeuksien osalta täytäntöön käännetyä verovelvollisuuden järjestelmää tarkastuksen ajankohtaan mennessä. EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvää alv-petosten riskiä ei siis ole vielä otettu kaikilta osin huomioon Euroopan unionissa.

Niistä viidestä jäsenvaltiosta, joihin tilintarkastustuomioistuimien teki tarkastuskäynnin, ainoastaan Italiassa ei vielä tarkastuksen ajankohtana sovellettu arvonlisäveroa koskevaa käännetyä verovelvollisuuden järjestelmää. Italian ainoa päästöoikeuksia käsittelevä kaupankäyntijärjestelmä keskeytti joulukuussa 2010 toimintansa päästöoikeusmarkkinoilla, koska kaupankäynnin vaihtelussa havaittiin poikkeamia. Pörssin toiminta lopetettiin pysyvästi maaliskuussa 2014. Päästöoikeuksien kahdenvälinen kauppa, jossa on mukana EU:n päästökauppajärjestelmän rekisterin italialaisia tilejä, on toki edelleen mahdollista. Toimivaltainen viranomais- ja kansallinen rekisterin valvoja olivat tarkastuksen ajankohtana sitä mieltä, että arvonlisäveroa koskevien karusellipetosten riski oli Italiassa olennainen, sillä Italiassa ei sovelleta arvonlisäveroa koskevaa käännetyä verovelvollisuuden järjestelmää.

43 Neuvoston direktiivi 2010/23/EU, annettu 16 päivänä maaliskuuta 2010, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tietyjen petosalttiiden palvelujen suorituksiin vapaaehtoisesti ja tilapäisesti sovellettavan käännetyä verovelvollisuuden osalta (EUVL L 72, 20.3.2010, s. 1).

44 Neuvoston direktiivi 2013/43/EU, annettu 22 päivänä heinäkuuta 2013, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tietyjen petosalttiiden tavaroiden luovutuksiin ja tietyjen petosalttiiden palvelujen suorituksiin vapaaehtoisesti ja tilapäisesti sovellettavan käännetyä verovelvollisuuden osalta (EUVL L 201, 26.7.2013, s. 4).



## Vaikka päästöoikeudet on luokiteltu rahoitusvälineiksi, tarkastuksessa havaittiin eräitä päästömarkkinoiden sääntelyyn ja valvontaan liittyviä ratkaisematta olevia ongelmia

### 18

Tilintarkastustuomioistuin selvitti, miten komission vuonna 2011 esittämässä rahoitusmarkkinadirektiivin muutosehdotuksessa otettiin huomioon päästökaupan erityispiirteet. Yksi erityispiirteistä on, että EU:n päästökauppajärjestelmän markkinoihin osallistuu velvoitekaupankävijöitä (jotka käyvät kauppaa päästöoikeuksien spot- ja johdannaismarkkinoilla). Kyse on nykyisin pääasiallisesti rahoitusmarkkinoista, mutta niille on ominaista velvoitekaupankävijöiden osallistuminen, mikä on otettava tarkkaan huomioon asetuksia tarkistettaessa. Komission tarkistusehdotukseen sisältyi säännös, jonka mukaisesti EU:n päästökauppajärjestelmän velvoitekaupankävijät vapautetaan rahoitusmarkkinadirektiivin vaatimuksesta hankkia toimilupaa<sup>45</sup>. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi tiettyjä näkökohtia, jotka liittyivät rahoitusmarkkinadirektiivin soveltamiseen päästömarkkinoilla ja jotka tuovat esiin kysymyksiä markkinoiden sääntelystä ja valvonnasta. Näitä näkökohtia ei ole vielä analysoitu riittävästi. Niitä käsitellään seuraavissa kohdissa.

### 19

Velvoitekaupankävijät ja eräät muut tahot, jotka käyvät kauppaa päästöoikeuksilla<sup>46</sup>, vapautetaan tarkistetussa rahoitusmarkkinadirektiivissä velvoitteesta hankkia rahoitusmarkkinadirektiivin mukainen toimilupa. Etenkin suuret velvoitekaupankävijät, joilla usein on huomattavat erikoistuneet kaupankäyntiyksiköt, vapautetaan tästä velvoitteesta, jos ne käyvät EU:n päästökauppajärjestelmässä kauppaa omaan lukuunsa<sup>47</sup>. Myös pienet organisaatiot, jotka käyvät päästöoikeuksilla spot-kauppaa vapaaehtoisesti omaan lukuunsa, saavat toimia ilman rahoitusmarkkinadirektiivin mukaista toimilupaa<sup>48</sup>. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että markkinoiden eheys voi vaarantua, jos tällaiset organisaatiot käyttävät rahoitusmarkkinadirektiivissä käyttöön otettua vapautusta väärin käymällä kauppaa, jota vapautus ei kata. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että on olemassa riski siitä, että velvoitekaupankävijöiden vapautusta rahoitusmarkkinadirektiivin mukaisen toimiluvan hankkimisesta saattavat käyttää väärin tahot, jotka yrittävät saada omistukseensa laitoksia tarkoituksenaan käydä päästöoikeuksilla spot-kauppaa ilman toimilupaa. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio ei ollut analysoinut velvoitekaupankävijöiden vaikutuksia päästömarkkinoihin riittäväällä tavalla niin, että se olisi voinut osoittaa, ettei tiettyjen markkinatoimijaryhmien vapautuksesta aiheutuva riski ole merkittävä.

- 45 Jotta sijoituspalveluyritykset voivat tarjota sijoituspalveluja, niiden täytyy saada toimilupa kansalliselta sääntelyviranomaiselta.
- 46 Esimerkiksi direktiivin 2014/65/EU 2 artiklan 1 kohdan j alakohdan i alakohhta, jossa mainitaan henkilöt, jotka käyvät kauppaa päästöoikeuksilla tai niiden johdannaisilla omaan lukuunsa.
- 47 Ja noudattavat direktiivin 2014/65/EU 2 artiklan 1 kohdan e alakohdassa asetettuja vaatimuksia.
- 48 Komissio tilasi vuonna 2012 asiantuntijaraportin päästömarkkinoiden kannalta relevanteista rahoitusmarkkinadirektiivin vaikutustenarvioinnin osista. Raportissa mainittiin myös, mitä siitä mahdollisesti seuraisi, jos pienet markkinatoimijat todennäköisesti vapautetaan rahoitusmarkkinadirektiivin mukaisen toimiluvan hankkimisesta. Pienetkin markkinatoimijat ovat saattaneet olla osallisina petoksiin ja päästöoikeuksien väitettyn varastamiseen, mutta niiltä ei vaadita toimilupaa siitä huolimatta, että hiilidioksidipäästöoikeudet on luokiteltu rahoitusvälineiksi.



## 20

Tarkistetun rahoitusmarkkinadirektiivin soveltamisalaan ei myöskään kuulu täysin kahdenvälinen pörssin ulkopuolinen kauppa (myöskään päästöoikeuskauppa), jota käydään rahoitusmarkkinadirektiivin sääntelyn ulkopuolelle jäävillä kauppa- paikoilla. Kahdenvälisessä kaupankäynnissä päästöoikeuksien ”fyysinen” toimitaminen edellyttää, että kummallakin osapuolella on tili EU:n päästökauppajärjestelmän unionin rekisterissä. Kuten kohdissa 37 ja 38 tuodaan esiin, tällaisia ”fyysisiä” tapahtumia unionin rekisterissä ei valvota. Tämä merkitsee, että jotkut toimijat saattavat toimia sellaisissa markkinoiden osissa, joihin sääntelyviranomaisilla ja toimivaltaisilla viranomaisilla on vain rajallinen näkyvyys. Päästöoikeuksien luokittelu rahoitusmarkkinadirektiivin alaisiksi rahoitusvälineiksi ei siis korjaa tätä sääntelyn puutetta. Sääntelyn ulkopuolelle jäävä kahdenvälinen spot-kauppa johdannaisilla vastaa kuitenkin komission mukaan pientä osaa (noin yhtä prosenttia) päästöoikeuksien jälkimarkkinoista.

## 21

Komissio ehdotti<sup>49</sup>, että myös pienet markkinatoimijat vapautettaisiin markkinoiden väärinkäyttöä koskevissa tarkistetuissa säännöissä (markkinoiden väärinkäyttöä koskevassa direktiivissä / markkinoiden väärinkäyttöä koskevassa asetuksessa) tietyn kokorajoituksen perusteella velvoitteesta julkistaa sisäpiiritieto. Tarkastuksessa ei saatu evidenssiä siitä, että komissio olisi riittävällä tavalla analysoinut näiden toimijoiden identiteetin ja toiminnan ja niiden hallussa olevat tiedot sekä tällaisten toimijoiden mahdollisen yhteisvaikutuksen päästömarkkinoihin. Tämän näkökohdan merkitys riippuu siitä, miten ”pienet” toimijat määritellään. Määritelmää ei ollut laadittu vielä tarkastusajankohtaan mennessä.

### Päästöoikeusmarkkinoiden valvontakehyksen tarkoituksenmukaisuus aiheuttaa huolta joiltakin osin

## 22

Kuten kaikkien markkinamekanismien, myös EU:n päästökauppajärjestelmän eheyden suojaaminen edellyttää asianmukaista markkinoiden valvontaa (ks. myös kohta 12). Komission olisi tätä varten kuultava kansallisia rahoitusalan sääntelyelimiä päästömarkkinoiden toiminnasta sekä pohdittava sääntely-yhteistyötä päästömarkkinoilla. On myös tärkeää, että Euroopan komissiossa perustetaan sisäinen järjestelmä hiilidioksidimarkkinoiden toimintaa koskevaa jatkuvaa ja vaikuttavaa yhteistyötä varten. Järjestelmässä olisivat mukana lähinnä ne pääosastot, jotka vastaavat EU:n päästökauppajärjestelmästä ja rahoitusmarkkinoiden sääntelystä eli ilmastotoimien pääosasto<sup>50</sup> ja sisämarkkinoiden ja palveluiden pääosasto<sup>51</sup>.

- 49 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on insider dealing and market manipulation (market abuse) and the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on criminal sanctions for insider dealing and market manipulation of 20.10.2011, SEC(2011) 1217 lopullinen.
- 50 Ilmastotoimista vastaava komission pääosasto.
- 51 Sisämarkkinoista ja palveluista vastaava komission pääosasto. Vuodesta 2015 alkaen sen nimi on ollut rahoitusvakauden, rahoituspalvelujen ja pääomamarkkinaunionin pääosasto.

## 23

Päästöoikeusmarkkinat ovat luonteeltaan rajat ylittävät, ja niihin liittyvä petoksellinen ja muu rikollinen toiminta on herättänyt huolta (ks. kohdat 13 ja 14 sekä **laatikko 2**). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että päästömarkkinoita varten ei tästä huolimatta ole perustettu EU-tason valvontaa. Kansalliset rahoitusalan sääntelyelimet voivat pyytää kansallisilta valvojilta tai keskusvalvojalta tietoja päästöoikeuksia koskevista tapahtumista unionin rekisteristä rekisteriasetuksessa määritettyjen rajoitettujen menettelyjen avulla. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että tarkastuksen ajankohtana jäsenvaltiot hyödynsivät näitä käytäntöjä vain harvoin. Unionin rekisteriin ei myöskään kirjata tapahtumien hinta- tai taloudellisia tietoja. Näin ollen kansalliset sääntelyelimet eivät voi saada kokonaiskuvaa niistä rajat ylittävistä tapahtumista, joita ne pitävät epäilyttävinä. Lisäksi sääntelyelimillä on käytettävissään vähemmän tietoja mahdollisesti epäilyttävistä tapahtumista. Komissiolla ei ole valvontavaltuuksia tältä osin (ks. kohdat 37 ja 38). Tämä lisää kansallisten sääntelyelinten välisen yhteistyön merkitystä pyrittäessä varmistamaan, että kaupankäyntiin päästöoikeuksilla kohdistetaan riittävästi valvontaa ja että väärinkäytösten mahdollisuus rajataan mahdollisimman vähäiseksi.

## 24

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ei ole olemassa kansallisten sääntelyelinten välisiä integroituja menettelyjä, joiden avulla olisi järjestetty nimenomaan päästömarkkinoiden EU-tason valvonta. Lisäksi se katsoo, että ongelmia esiintyy yhä päästöoikeusmarkkinoiden valvontakehyksessä<sup>52</sup>, jota sovelletaan tarkistetun rahoitusmarkkinadirektiivin ja markkinoiden väärinkäyttöä koskevan asetuksen tultua voimaan. Komissiossa ilmastotoimien pääosaston sekä sisämarkkinoiden ja palveluiden pääosaston välinen yhteistyö on epävirallista ja tapauskohtaista, mikä ei ole omiaan helpottamaan koordinoitun toimintatavan soveltamista päästömarkkinoiden seurantaan. Sisäiseen lausuntokierrokseen ja lainsäädäntöehdotuksiin liittyviä virallisia menettelyjä ei ole suunniteltu päästömarkkinoiden sääntelyn ja seurannan koordinoitua ajatellen.

### Päästöoikeuksien määrittelyyn liittyvät huolenaiheet

## 25

Jotta päästömarkkinat toimisivat hyvin, niiden likviditeetin on oltava riittävä (ks. myös kohta 12). Päästömarkkinoiden toiminta voisi tältä osin parantua, jos olisi olemassa suurempi varmuus EU:n laajuudesta päästöoikeuksien määrittämisestä ja jos päästöoikeudet olisivat vapaaehtoisten osallistujien näkökulmasta kaupallisesti kiinnostavammat (jos ne esimerkiksi tukisivat kykyä luoda ja suojata turvallisia ja täytöntöönpanokelpoisia vakuuksia)<sup>53</sup>.

52 Myös komission tilaamassa asiantuntijareportissa yksilöidään mahdolliset päästöoikeuksien valvontakehyksen puutteet, jotka ovat vielä jäljellä tarkistettujen rahoitusmarkkina-asetusten hyväksymisen jälkeenkin. Monet eri toimijat jakavat vastuun hiilidioksidimarkkinoiden valvonnasta. Tämä herättää huolta jäljellä olevista puutteista, joiden vuoksi asetuksia on kenties tulevaisuudessa mukautettava, jos markkinoiden toiminta häiriintyy.

53 Vakuudet ovat kolmansien osapuolten laillisia oikeuksia, kuten kiinnityksiä tai muita oikeusvaateita.

## 26

EU ETS -direktiivissä ei määritelty päästöoikeuksien oikeudellista asemaa. Päästöoikeuksia kuvataan EU:n rekisteriasetuksessa luonteeltaan aineettomiksi ja korvattavissa oleviksi paljoustavaroiksi, jotka ovat kaupattavissa markkinoilla<sup>54</sup>. Tämä kertoo vain eräistä tavoista, joilla päästöoikeuksia voidaan hyödyntää. Lisäksi päästöoikeuksien nimeäminen rahoitusvälineiksi selkeyttää ainoastaan sitä, miten niitä pitäisi käsitellä rahoituspalvelusäädösten nojalla. Edelleen on epäselvää, mitä oikeuksia päästöoikeuksien haltijalla on. Tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa sovelletaan erilaisia lähestymistapoja päästöoikeuksien oikeudelliseen asemaan ja luonteeseen. Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa päästöoikeuksien ominaisuudet vastaavat "omaisuuden" oikeudellisia ominaisuuksia tai päästöoikeuksia käsitellään "omaisuutena". Useimmissa tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa päästöoikeuksista ei kuitenkaan ole annettu oikeudellista määritelmää.

## 27

Oikeusvarmuuden puuttuminen EU:n tasolla ja jäsenvaltioissa sekä lähestymistapojen erilaisuus johtavat siihen, että oikeudellisia ongelmia käsitellään tapauskohtaisesti. Tämä lisää erilaisen oikeudellisen määrittelyn ja käsittelyn riskiä entisestään niin jäsenvaltioiden kesken kuin yksittäisenkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä. (Useimmat jäsenvaltiot eivät ole vielä määritelleet päästöoikeuksia kansallisessa oikeusjärjestelmässään.) Päästöoikeuksien EU:n laajuisen oikeudellisen määritelmän puuttuminen on tuotu esiin useissa komission toimeksiannosta laadituissa asiantuntijaraporteissa<sup>55</sup>. Komissio ei kuitenkaan ole vielä ryhtynyt toimiin korjataksaan puutteen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että päästöoikeuksien oikeudellisen määritelmän selkeyttäminen voisi olla suotuisaa markkinoiden toimivuudelle.

## 28

Tällä hetkellä ei myöskään ole oikeudellisesta ja käytännön näkökulmasta selvää, voidaanko päästöoikeuksia käyttää vakuuksina samaan tapaan kuin perinteisiä rahoitusvälineitä, joilla on kaupallista arvoa. Päästöoikeuksia koskevien vakuuksien kirjaamisesta ei ole annettu nimenomaista säännöstä. EU:n rekisteriasetuksen mukainen käytännön ratkaisu olisi päästöoikeuksia koskevien vakuuksien rekisteröiminen nimittämällä "muita valtuutettuja edustajia"<sup>56</sup>, joiden hyväksyntä tarvittaisiin päästöoikeuksia koskevien tapahtumien suorittamiseen. Päästöoikeuksien kaupallista arvoa markkinatoimijoiden näkökulmasta voisi lisätä se, että EU:n tasolla nimenomaisesti säädettäisiin mahdollisuudesta käyttää päästöoikeuksia vakuutena ja näiden vakuuksien kirjausmekanismista.

- 54 Komission asetus (EU) N:o 389/2013, 40 artiklan 1 kohta.
- 55 Tilintarkastustuomioistuin sai käyttöönsä kaksi Euroopan komission tilaamaa asiantuntijaraporttia. Yksi niistä koskee päästömarkkinoiden kannalta relevantteja rahoitusmarkkinadirektiivin vaikutustenarvioinnin osia (2012) ja toinen EU:n päästökauppajärjestelmän rekisterin ja kaupan jälkeisen infrastruktuurin välistä vuorovaikutusta (2013). Kummassakin raportissa on yksilöity samanlaisia riskejä kuin tilintarkastustuomioistuin havaitsi.
- 56 Komission asetus N:o (EU) 1193/2011, 21 artiklan 3 kohta, sekä komission asetus N:o (EU) 389/2013, 23 artiklan 3 kohta.

## Unionin rekisterissä esiintyvä tiettyjä puutteita EU:n päästökauppajärjestelmän perustietojen käsittelyyn tarkoitetuissa järjestelmissä

### 29

Unionin rekisteri on sähköinen järjestelmä, johon kirjataan päästöoikeudet ja niiden omistussuhteet sekä käsitellään EU:n päästökauppajärjestelmän perustietoja laitoksia ja kauppaa käyviä tahoja varten (ks. myös edellä kohta 13 ja **laatikko 2**). Rekisteriasetus<sup>57</sup> sisältää tilin avausmenettelyjä koskevat säännöt, joita kansalliset valvojat soveltavat. Vapaaehtoisia osallistujia koskevat tilin avausmenettelyt (esimerkiksi kaupankäynti- tai sijoitustarkoituksessa) ovat erityisen tärkeitä, sillä niissä määritetään ehdot sille, mitkä muut tahot kuin velvoitekaupankävijät saavat avata tilin käydäkseen kauppaa päästöoikeuksilla. Kun kaupankävijöillä on oikeus käyttää tiliä, ne voivat käynnistää myös rajat ylittäviä tapahtumia.

### 30

Unionin rekisteri on hyvin riskialtis, joten sen toimintaan olisi syytä sisällyttää tapahtumien yksilöinti ja kohdennettu jäljitys sekä tilinomistajien ja saldojen tarkastukset ja yksilöinti. Markkinoiden eheyden tukeminen edellyttää, että kaikissa jäsenvaltioissa sovelletaan yhdenmukaisesti tiukkoja tilin avausmenettelyjä ja että mahdollisesti epäilyttäviin tapahtumiin kohdistetaan rajat ylittävää seurantaan niin, että petollinen tai rikollinen toiminta voidaan estää tai havaita. Rekisteriasetukseen on sisällytetty rahanpesun torjuntaa koskevia ja terrorismin rahoituksen vastaisia

säännöksiä. Niissä täsmennetään, miten kansallisten valvojien on tehtävä yhteistyötä asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten (kuten rahanpesun selvityskeskusten ja lainvalvontaviranomaisten) kanssa. Koska taloudelliset panokset ja turvallisuusriskit ovat suuret, rekisterin hyvä toimivuus edellyttää vakaita hallinnointirakenteita, tietoteknisten tehtävien asianmukaista erottamista liiketoimintaan liittyvistä tehtävistä komission organisaatiossa ja riittäviä resursseja.

### 31

Unionin rekisterin turvallisuusrakenteiden kehittämisessä otettiin huomioon aiemmin ilmenneet häiriöt (ks. kohta 13). Tilintarkastustuomioistuon havaitsi, että rekisterin järjestelmät ja prosessit ovat parantuneet ajan mittaan, mutta puutteita on yhä olemassa, kuten seuraavista tekstiosioista käy ilmi.

57 Komission asetus N:o (EU) N:o 920/2010.

## Huomautukset

### Tilien avaamisen menettelyt eivät olleet riittävän varmat

#### 32

Rekisterijärjestelmän turvallisuutta uhkasi vuosina 2008–2011 sarja vakavia häiriöitä (ks. kohta 13 ja **laatikko 2**), minkä seurauksena EU:n päästökauppa-järjestelmän turvallisuutta vielä lisättiin vuonna 2011. Tilin avaamista ja valtuutettujen edustajien hyväksymistä (vrt. niin kutsuttuun selonottovelvollisuuteen<sup>58</sup> perustuvat tarkastukset) koskevien sääntöjen sovellusala laajennettiin merkittävästi. Rekisteriasetukseen sisällytettiin henkilön päästöoikeustilin avaamista koskevat säännöt. Asetuksessa esitetään syyt, joiden perusteella kansallinen valvoja voi kieltäytyä avaamasta vapaaehtoiselle osallistujalle tiliä EU:n rekisteriin, etenkin jos tilin avaamista pyytävä henkilö on tutkittavana päästöoikeuksia tai Kioton yksiköitä koskevasta petoksesta, rahanpesusta, terrorismin rahoittamisesta tai muusta vakavasta rikoksesta, jossa tiliä voidaan käyttää välineenä. Lisäksi jäsenvaltioille annettiin mahdollisuus määrittää yksityiskohtaisemmat kansalliset säännöt, jotka koskevat kieltäytymistä tilin avaamisesta rekisteriin. Tiedot tilin avaamista koskevista kieltäytymisistä täytyy myös jakaa jäsenvaltioiden kesken.

#### 33

Vaikka rekisterijärjestelmä keskitettiin kesäkuussa 2012, jolloin kansalliset rekisterit siirrettiin komission hallinnoimaan uuteen unionin rekisteriin, jäsenvaltioilla ja kansallisilla valvojilla on yhä yksinomainen vastuu tilien hallinnoinnista (sekä yksilöiden ja oikeushenkilöiden pääsystä päästöoikeustileihin). Kuten ennen kansallisten rekisterien keskittämistä, kansallisilla valvojilla ei nytkään ole pääsyä tietoihin, jotka ovat rekisterissä muiden jäsenvaltioiden kansallisissa osissa.

#### 34

Tilintarkastustuomioistuin yksilöi eri jäsenvaltioiden välillä monia eroavaisuuksia selonottovelvollisuuteen perustuviin tarkastuksiin liittyvissä prosesseissa, sisäisissä järjestelyissä ja hallinnollisissa valmiuksissa sekä riskiprofiilien laadintakäytännöissä. Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat esimerkkejä jäsenvaltioista, jotka menevät pidemmälle kuin tämän osa-alueen vähimmäisvaatimuksissa edellytetään. Niissä riskienarviointimenettelyt olivat laaja-alaiset ja taustat tarkistettiin yksityiskohtaisesti.

#### 35

Vaikka tilien avaamista koskevaa toimintakehystä on tiukennettu vuoden 2011 jälkeen, tilintarkastustuomioistuin havaitsi useimmissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa yhä seuraavat puutteet:

- Tilien avaamisesta ei kieltäydytty silloinkaan<sup>59</sup>, kun se olisi ollut perusteltua rekisteriasetuksen kriteereiden nojalla (ks. kohta 32).
- Kansalliset valvojat ja komissio eivät jakaneet vaikuttavalla tavalla tietoja epäilyttävistä tilien avaamista koskevista hakemuksista (koko EU:n kattavaa pysyvää luetteloa tilien avaamista koskevista kieltäytymisistä ei ole oikeusperustan puuttumisen vuoksi otettu käyttöön, vaan tiedot jaetaan vain väliaikaisesti; hakemuksista, joita ei ole virallisesti hylätty mutta joiden käsittely on keskeytetty kansallisen valvojan epäilysten vuoksi, ei tiedotettu muille jäsenvaltioille hakemuksina, joiden osalta oli kieltäydytty avaamasta tiliä jne.).

58 Selonottovelvollisuus on rahoituslaitosten ja muiden organisaatioiden soveltama prosessi, jonka tarkoituksena on toteuttaa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat toimenpiteet (tarkistaa asiakkaan ja tosiasiallisen edunsaajan henkilöllisyys, ymmärtää liikesuhteen luonne ja varmistaa sen jatkuva seuranta). Tätä vaaditaan asianmukaisen huolellisuuden ja rahoituslainsäädännön (esimerkiksi rahanpesun torjunnan ja terroristiryhmien rahoituksen estämisen) toteutumista ajatellen ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/financial-crime/130205\\_impact-assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf)).

59 Tilintarkastustuomioistuimelle ilmoitettiin tarkastuksen kuluessa vain kolmesta tapauksesta, joista yksi koski Saksaa ja kaksi Ranskaa. Kaksi tapauksesta liittyi vaiheeseen III.

## Huomautukset

- Useimmissa tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista ei hyödynnetty mahdollisuutta laatia kansalliset säännöt tilien avaamisesta.
- Tilien avaamisessa sovellettavia sisäisiä menettelyjä, joilla tarkistetaan, että kaikki vaaditut osatekijät on kerätty mahdollisten tilinomistajien esittämistä hakemuksista, ei useinkaan dokumentoitu asianmukaisesti tai niihin ei sovellettu kahden silmäparin periaatetta (esimerkiksi Saksa, Italia ja Puola).
- Toimivaltaisten viranomaisten ja kansallisten valvojien viralliset yhteydet kansallisiin rahanpesun selvittelykeskuksiin ja lainvalvontaviranomaisiin olivat yhä kehitteillä eivätkä vielä tarkastusajankohtana toiminnassa (esimerkiksi Italia ja Puola).

### 36

Tilien avaamisen menettelyt säätelevät pääsyä järjestelmään, sillä niiden avulla arvioidaan markkinatoimijan luotettavuus. Henkilöt, joilla on rikollisia aikeita, saattavat valita kohteekseen maita, jotka eivät kohdistu tilien avaamiseen yhtä tiukkoja tarkistuksia kuin muut. Rekisteriasetuksessa ei kuitenkaan anneta komissiolle (joka toimii keskusvalvojana) näiden menettelyjen osalta valtuuksia määrätä jäsenvaltioiden järjestelmien koordinoitua täytäntöönpanosta.

### Tapahtumia ei valvota ja seurata riittävästi EU:n tasolla

### 37

EU:n päästökauppajärjestelmässä aiemmin ilmenneet rikolliset tapahtumat (ks. kohta 13 ja **laatikko 2**) ovat aiheuttaneet vakavaa taloudellista vahinkoa jäsenvaltioille ja eräille yksittäisille osallistujille sekä aiheuttaneet merkittävän riskin EU:n päästökauppajärjestelmän ja Euroopan komission maineelle. Ilmasto toimien pääosasto on tuonut tämän esiin myös varaumissa, jotka se esitti vuosien 2012 ja 2013 toimintakertomuksissaan. Nämä kertomukset laadittiin sen jälkeen, kun rekisteri oli keskitetty vuonna 2012 (ks. myös kohta 41). Komissio huolehtii unionin rekisterin keskustason toiminnasta, mutta sillä ei ole oikeusperustaa valvoa ja seurata tapahtumia. Mahdollisesti epäilyttäviin tapahtumiin unionin rekisterissä ei kohdisteta seuranta EU:n tasolla (ks. myös kohta 23). Tilanne saattaa vaarantaa EU:n päästökauppajärjestelmän eheyden.

## 38

Jäsenvaltioiden rekisterin valvojien täytyy ilmoittaa rahanpesun torjunnasta vastaaville kansallisille viranomaisille (rahanpesun selvittelykeskuksille) rahanpesua tai rikollista toimintaa koskevista epäilyistään. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että mahdollisesti epäilyttävien tapahtumien seuranta varten olisi kehitettävä tarkoituksenmukaiset menettelyt, jotta tämä toimintatapa olisi vaikuttava. Sen jälkeen, kun unionin rekisteri keskitettiin komissioon vuonna 2012, jäsenvaltioilla ei enää ole ollut suora pääsyä kansallisen rekisterin tietokantoihin. Jäsenvaltioiden onkin ollut vaikea analysoida rajat ylittäviin tapahtumiin liittyviä tietoja. Jotkin jäsenvaltiot<sup>60</sup> tekevät yhteistyötä tapauskohtaisesti ja ovat kehittäneet yhteisiä välineitä rekisterijärjestelmän ulkopuolella. Vaikka komissio hallinnoi keskustietokantaa, se ei voi täysimääräisesti hyödyntää käytettävissään olevia tietoja tietosuoja- ja luottamuksellisuussyistä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tässä tilanteessa, jossa tekniset rajoitteet ja tietosuojarajoitukset haittaavat jäsenvaltioita ja komissiota, jo toteutuneita väärinkäytösten riskejä ei kyetä täysin hallitsemaan.

### Sisäiseen koordinointiin liittyvät ongelmat ja resurssirajoitteet haittasivat unionin rekisterin hallinnointia ja kehittämistä

## 39

Kuten kohdassa 30 todettiin, unionin rekisteriä voidaan soveltaa vaikuttavasti vain, jos tavoitteet ja prioriteetit on arvioitu huolellisesti ja resurssit on allokoitu riittävästi. Lisäksi tietotekniset tehtävät ja liiketoimintaan liittyvät tehtävät olisi komission osastoissa erotettava toisistaan asianmukaisin järjestelyin.

## 40

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheessa II komissio on aktiivisesti osallistunut useisiin tärkeisiin toimiin (ks. kohta 16), joiden tarkoituksena on lisätä järjestelmän valmiusastetta ja uskottavuutta.

## 41

Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että organisaatorakenne ja komission yksiköiden käytettävissä olevat resurssit eivät riittävästi myötävaikuta unionin rekisterin hallinnointiin ja kehittämiseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tietoteknisistä tehtävistä vastaavan ja järjestelmää liiketoiminnassa käyttävän henkilöstön tehtäviä ei ollut määritelty ja erotettu toisistaan riittävällä tavalla ilmastotoimien pääosastossa, joka vastaa EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanosta. Ilmastotoimien pääosastossa rekisteristä huolehtivan tiimin tehtävänkuvaukset olivat yleisluontoisia ja niissä oli päällekkäisyyksiä. Komission sisäisen tarkastuksen osasto on jo esittänyt suosituksia tältä osin<sup>61</sup>. Näihin suosituksiin perustuvan toimintasuunnitelman täytäntöönpano oli tarkastuksen ajankohtana käynnissä, mutta lisätyö on tarpeen, jotta unionin rekisterin hallinnoinnin ja kehittämisen vaikuttavuutta saadaan lisättyä. Tilintarkastustuomioistuin pyytää tässä yhteydessä kiinnittämään huomiota myös ilmastotoimien pääosaston vuosien 2012 ja 2013 toimintakertomuksissaan esittämiin varauksiin, jotka liittyvät unionin rekisteriin kohdistuviin turvallisuushuihin<sup>62</sup>.

- 60 Komission mukaan kyse oli tarkastuksen aikaan noin kymmenestä jäsenvaltiosta.
- 61 Komission sisäisessä kertomuksessa vahvistetaan tilintarkastustuomioistuimen havainnot. Ks. lisätietoja ilmastotoimien pääosaston toimintakertomus vuodelta 2013, luku 2.3., jossa arvioidaan tarkastustuloksia ja kohdistetaan seuranta tarkastuksen perusteella annettuihin suosituksiin.
- 62 Ilmastotoimien pääosaston toimintakertomus vuodelta 2013, tiivistelmä. Mainesyistä esitetty varauksia koskee jäljellä olevia merkittäviä turvallisuuspuutteita, jotka havaittiin EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvässä unionin rekisterissä. Varauma esitettiin toimintakertomuksissa vuosilta 2010, 2011 ja 2012 ja uudestaan toimintakertomuksessa vuodelta 2013. Ei ole mahdollista saada kohtuullista varmuutta siitä, että nykyiset turvallisuusvoimienpiteet voisivat ehkäistä hyökkäykset tulevaisuudessa. Turvallisuuteen liittyvän varmuuden saamisen edellytyksenä on, että varaumasta voidaan luopua.



## EU:n päästökauppajärjestelmän toteuttaminen

### 42

EU:n päästökauppajärjestelmän toteuttaminen alkoi vuonna 2005, mutta ensimmäinen tosiasiallinen Kioton pöytäkirjan mukainen sitomuskausi kattoi vuodet 2008–2012 (EU:n päästökauppajärjestelmän vaihe II). Jäsenvaltioiden on määrä huolehtia EU:n päästökauppajärjestelmän toteuttamisen yhteydessä toimilupien myöntämisestä laitoksille, kansallisten jakosuunnitelmien ja jäsenvaltioiden sääntöjen soveltamisesta, päästöjen tarkkailu-, raportointi- ja todentamisenettelyistä sekä tarvittaessa todentajien akkreditoinnista tai tunnustamisesta.

### 43

EU:n päästökauppajärjestelmän vuotuinen soveltamiskausi vaiheessa II on kuvattu jäsenvaltioiden osalta **laatikossa 4**. Tarkkailusuunnitelman hyväksyminen muodostaa tässä toimintakehyksessä keskeisen kontrollin, sillä suunnitelmiin sisältyvien tietojen ja muuttujien oikeellisuus on luotettavan päästöraportoinnin kannalta erityisen tärkeää. EU ETS -direktiivissä sekä komission vaihetta II varten antamissa tarkkailua ja raportointia koskevissa ohjeissa<sup>63</sup> kuvattiin päästölupien, tarkkailusuunnitelmien, päästöraporttien ja joiltakin osin myös todentamisraporttien sisältö sekä ilmoitettiin määräajat niiden toimittamiselle. Direktiivissä ja ohjeissa ei määritelty, mitä kontrolleja toimivaltaisten viranomaisten olisi sovellettava näihin asiakirjoihin. Valvontakehystä tarkistettiin vaiheessa III ja siihen sisällytettiin lisää todentamista ja todentajien akkreditointia koskevia vastuualueita<sup>64</sup>.

### 44

Direktiivissä määriteltiin komission tehtävät, joihin kuuluvat kansallisten jakosuunnitelmien arvioiminen, ohjeiden antaminen jäsenvaltioille, toimivaltaisten viranomaisten välisen tietojenvaihdon koordinointi sekä, tietyssä määrin, jäsenvaltioissa tapahtuvan täytäntöönpanon seuranta.

### 45

Jotta päästöoikeuksia palautetaan oikea määrä, käytössä täytyy olla asianmukaiset seuraamusjärjestelyt, jotka ovat tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat. Direktiivissä määrättiin 100 euron sakosta kutakin sellaista vuoden mittaan aiheutunutta hiilidioksidiekvivalenttonnia kohti, jonka osalta toiminnanharjoittaja ei ole palauttanut riittävästi päästöoikeuksia<sup>65</sup> kattaakseen kyseisen vuoden aikana aiheutuneet päästöt. Lisäksi jäsenvaltioiden edellytettiin määräävän sakoista EU:n päästökauppajärjestelmän sääntöjen muuntyyppisiä rikkomisia varten.

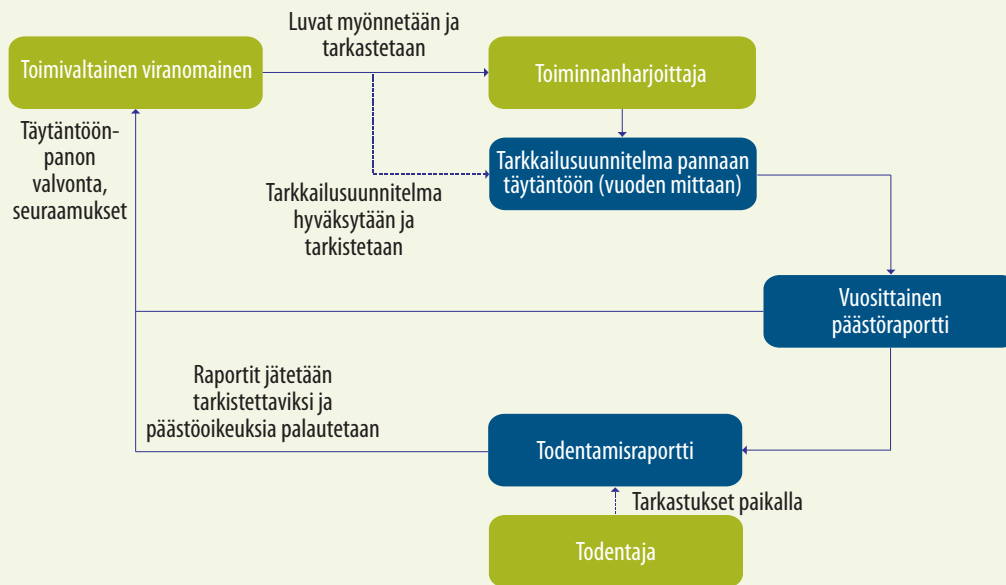
63 Komissio hyväksyi 18 päivänä heinäkuuta 2007 päätöksen 2007/589/EY, joka koski EU ETS -direktiivin mukaisten ohjeiden vahvistamista kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailua ja raportointia varten. Ohjeita sovellettiin ja päivitettiin vaiheen II aikana (vuosina 2008–2012) (EUVL L 229, 31.8.2007, s. 1).

64 Komission asetus (EU) N:o 600/2012, annettu 21 päivänä kesäkuuta 2012, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöraporttien ja tonnikipometriraporttien todentamisesta ja todentajien akkreditoinnista (EUVL L 181, 12.7.2012, s. 1).

65 Direktiivi 2003/87/EY, 16 artikla.



## Yleisnäkymä: EU:n päästökauppajärjestelmän soveltamiskausi vaiheessa II



**Toimivaltainen viranomainen:** Jäsenvaltiot nimittävät yhden tai useita (alueellisia) toimivaltaisia viranomaisia, jotka vastaavat EU ETS -direktiivin soveltamisesta.

**Lupa ja tarkkailusuunnitelma:** ETS-direktiivin ja komission antamien tarkkailua ja raportointia koskevien ohjeiden mukaisesti toimivaltainen viranomainen hyväksyy toiminnanharjoittajien laitoksia koskevat kasvihuonekaasujen päästöluvut. Lupien yhteydessä esitetään tarkkailusuunnitelma, jossa kuvataan laitoksen tekniset ominaisuudet sekä päästöjen tarkkailumenetelmä (laskelmien ja/tai mittausten perusteella) ja raportointitapa.

**Vuotuinen päästöraportti ja todentamisraportti:** Toiminnanharjoittajat laativat vuotuiset päästöraportit vuoden mittaan suoritettun tarkkailun perusteella. Riippumaton todentaja todentaa raportin toiminnanharjoittajan toimeksiannosta. Todentaja tarkastaa vuotuisen päästöraportin ja antaa todentamisraportin, johon sisältyy todentajan lausunto. Nämä asiakirjat lähetetään toimivaltaiselle viranomaiselle seuraavana vuonna ennen 31. maaliskuuta. Todentaja laatii myös yksityiskohtaisemman sisäisen todentamisraportin, joka voidaan lähettää toiminnanharjoittajalle ja/tai toimivaltaiselle viranomaiselle.

**Päästöoikeuksien palauttaminen:** Unionin rekisterissä olevalta toiminnanharjoittajan tililtä palautetaan todennetuissa vuotuisissa päästöraporteissa olevien lukujen perusteella oikea määrä päästöoikeuksia seuraavana vuonna 30. huhtikuuta mennessä.

*Lähde:* Oikeudelliseen kehykseen sekä tarkkailua ja raportointia koskeviin ohjeisiin perustuva tilintarkastustuomioistuimen analyysi.

### Järjestelmät, joita jäsenvaltiot käyttivät päästöjen kirjaamiseen ja päästöistä raportointiin EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheessa II, eivät olleet riittävän kehittyneitä

#### 46

Jäsenvaltioiden käyttämät päästöjen kirjaus- ja raportointijärjestelmät koostuivat seuraavista osatekijöistä:

- o menettelyt, joilla varmistettiin laitosten aiheuttamien päästöjen oikeellinen tarkkailu
- o menettelyt, joilla varmistettiin laitojen päästöraporttien oikeellinen todentaminen

- o menettelyt, joilla varmennettiin todentajien työn laatu
- o toimivaltaisten viranomaisten laitoksiin kohdistamat tarkastukset
- o raportointi EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanosta.

#### 47

EU:n päästökauppajärjestelmä perustettiin direktiivillä perussopimuksen osaston "Ympäristö" nojalla, ja tämä toiminnanala kuuluu siis edelleen pääosin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Jäsenvaltiot voivat niin ollen panna järjestelmää täytäntöön eri tavoin, kuten ilmenee **laatikosta 5**.

#### Laatikko 5

### Jäsenvaltioiden erilaiset täytäntöönpanomallit

Kreikassa EU:n päästökauppajärjestelmää toteutetaan keskitetysti. EU:n päästökauppajärjestelmän osalta toimivaltainen viranomainen on ympäristöstä, energiasta ja ilmastonmuutoksesta vastaavan ministeriön ympäristöasioita käsittelevän pääosaston päästökauppavirasto. Virasto vastaa useimmista vuotuisen soveltamiskauden osatekijöistä ja myöntää päästöluvat, hyväksyy tarkkailusuunnitelmat, kerää todennetut vuotuiset päästöraportit ja ilmoittaa todennetut päästöluvat kansalliselle rekisterin valvojalle. Lisäksi virasto määrittää sakot ja seuraamukset.

Myös Italia soveltaa keskitettyä toimintatapaa. EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanosta vastaa komitea, jonka tukena on ympäristöministeriön tekninen sihteeristö Roomassa. Komitea vastasi vaiheessa II EU:n päästökauppaan liittyvien lupien myöntämisestä, tarkkailusuunnitelmista, raportointikierrosta ja todentajien tunnustamisesta.

Espanjassa EU:n päästökauppajärjestelmää sovelletaan pääosin hajautetusti. Siellä itsehallintoalueiden viranomaiset myöntävät luvat ja hyväksyvät tarkkailusuunnitelmat sekä seuraavat raportointikierrosta. Ympäristöasioista vastaavan ministeriön alaisuudessa toimiva keskustason toimivaltainen viranomainen huolehtii EU:n päästökauppajärjestelmän toteuttamiseen liittyvästä yleisestä koordinoinnista Espanjassa. Lisäksi toimivaltainen viranomainen edistää yhdenmu-kaistamista antamalla ohjeita ja huolehtimalla nimenomaan koordinoitua käsittelevästä komiteasta.

Saksassa, Ranskassa ja Puolassa alueelliset ja/tai paikalliset viranomaiset osallistuivat tavallisesti päästölupien myöntämiseen sekä tarkkailusuunnitelmien hyväksymiseen ja tarkastamiseen. Kansallinen toimivaltainen viranomainen puolestaan johti yleensä päästöraportointiketjua ja koordinoi EU:n päästökauppajärjestelmän yleistä toteuttamista.

## Tarkkailusuunnitelmien hyväksymismenettelyissä ilmeni puutteita ja viiveitä

### 48

Laitosten tarkkailusuunnitelmien hyväksyminen on erittäin tärkeä osa päästöluvan myöntämismenettelyä. Lisäksi se mahdollistaa jatkossa luotettavan päästöraportoinnin.

### 49

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkkailusuunnitelmien hyväksymismenettelyt olivat puutteelliset useimmissa tarkastuksen kohteena olleista jäsenvaltioista. Tämä tuodaan esiin **laatikossa 6**.

## Puutteita tarkkailusuunnitelmien hyväksymismenettelyissä

Ranskassa ei ole kansallisella tasolla käytössä yhdenmukaistettuja menetelmiä tarkkailusuunnitelmien analysointia, valvontaa ja hyväksymistä varten. Toimintatavat saattavat olla erilaiset jopa samalla alueella valvojasta (ympäristötarkastajasta) riippuen. Puolan osalta tarkastuksessa ilmeni, että paikalliset viranomaiset kohdistavat tarkkailusuunnitelmiin ainoastaan asiakirjatarkastuksia, joissa käydään läpi perustekijät. Laitoksissa ei tehdä muita, yksityiskohteisempia, tarkastuksia, joissa varmistettaisiin toimitettujen tietojen luotettavuus ja se, että tarkkailusuunnitelmat vastaavat tarkasti laitoksen tilannetta.

Saksan osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheessa II eri osavaltioissa sovellettiin eri tavoin sääntöjä, joissa määritellään "laitos". Käytännössä tilanne oli se, että laitosalue yhdessä osavaltiossa saattoi saada yhden luvan koko alueelle ja sillä oleville tiloille ja laitteille, kun taas toisissa osavaltioissa laitosalue saatettiin jakaa useiksi laitoksiksi erillisine lupineen. Päästöluvassa mainittu laitoksen koko on voinut vaikuttaa siihen, ylittikö laitos EU:n päästökauppajärjestelmään osallistumiselle asetetun raja-arvon. Lisäksi osavaltioissa sovellettiin vaiheen II alkupuoliskolla erilaisia toimintatapoja tarkkailusuunnitelmien (Konzept) hyväksymiseen. Jotkin osavaltiot hyväksyivät koko tarkkailusuunnitelman vaiheen II alusta lähtien, kun taas toiset hyväksyivät ainoastaan poikkeukset tarkkailuohjeisiin nähden. Tuomioistuimen päätöksessä<sup>66</sup> määrättiin myöhemmin hyväksymiskäytäntöjen yhdenmukaistamisesta. Siinä todettiin, että viranomaisten on tärkeää hyväksyä kattava tarkkailusuunnitelma koko vaiheen II ajaksi, koska siten pienennetään virheellisen päästöraportoinnin riskiä.

Espanjassa, Italiassa ja Kreikassa vaiheen II tarkkailusuunnitelmien laatiminen ja hyväksyntä viivästyivät jopa kaksi vuotta siitä, kun vaiheeseen II sovellettavat tarkkailua ja raportointia koskevat ohjeet oli hyväksytty heinäkuussa 2007. Toimivaltaisten viranomaisten mukaan määräajat olivat liian lyhyet, joten uusia sääntöjä ei ehditty ottaa huomioon kansallisissa ohjeissa ja säännöksissä. Myöskään uutta tarkkailusuunnitelmaa ei ehditty sisällyttämään päästöluvan ennen raportointikauden alkamista. Joissakin tapauksissa tarkkailusuunnitelmat hyväksyttiin virallisesti vasta vuonna 2010.

<sup>66</sup> Bundesverwaltungsgericht 7 C 10.09, 18.2.2010.

## Raportit todentajien havainnoista eivät olleet riittävän selkeitä ja toimivaltaiset viranomaiset toteuttivat vain vähän seurantaa

### 50

EU ETS -direktiivin mukaisesti jäsenvaltioilla on yleinen vastuu varmistaa, että päästöjä laitoksissa tarkkaillaan ja ne todennetaan direktiivissä asetettujen sääntöjen ja komission ohjeiden mukaisesti<sup>67</sup>. EU:n päästökauppajärjestelmän vuotuisen soveltamiskauteen kuuluvat tarkkailun, raportoinnin ja todentamisen pääasialliset osa-alueet esitetään edellä **laatikossa 4**. Ne perustuivat vaiheessa II edellä mainittuihin ohjeisiin ja periaatteisiin. Toiminnanharjoittajilta saatujen todennettujen vuotuisten päästöraporttien tarkastukset kuuluvat tässä tilanteessa valvontakehyksen keskeisiin osatekijöihin toimivaltaisen viranomaisen tasolla. Tilintarkastustuomioistuin tutki aineiston, joka koski eri puolilla seitsemää tarkastukseen valittua jäsenvaltiota sijaitsevaa 150 laitosta, ja yksilöi tämän perusteella useita eroja tavassa järjestää tarkastukset sekä tarkastusten vaikuttavuudessa.

### 51

EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheessa II käytössä ei ollut vakioitua mallia, jossa olisi määritelty todentamisraportin vaadittu sisältö. Koska mallia ei ollut eikä raportin luonteesta ja sisällöstä ollut tarkkoja ohjeita, kehitettiin monia erilaisia raportointimuotoja ja -tapoja. Ne kaikki eivät mahdollista selkeän kokonaiskuvan saamista todentamisen havainnoista ja johtopäätöksistä.

### 52

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että toimivaltaisen viranomaisen luona saatavilla ollut evidenssi todentamisen asianmukaisesta toteuttamisesta oli joskus riittämätöntä tai epäselvää<sup>68</sup>. Tiettyjä todennushavaintoja ei esimerkiksi kuvailtu riittävästi tai edellisen vuoden havaintoihin ja korjaavien toimien tuloksiin ei kohdistettu seurantaa. Useimmissa tarkastukseen valituissa jäsenvaltioissa ei saatu evidenssiä siitä, että toimivaltaiset viranomaiset olisivat ryhtyneet toimiin toistuvasti raportoitujen havaintojen perusteella. Toistuvasti oli havaittu muun muassa, että päästö-laskelmia ei ollut tehty riittävän yksityiskohtaisesti, mittauslaitteita tai vaakoja ei ollut kalibroitu vaadituin väliajoin tai oli käytetty laboratoriotta, jolla ei ollut asianomaista akkreditointia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi useimmissa jäsenvaltioissa tapauksia, joissa todentajat esittivät samat havainnot vuodesta toiseen, mutta asianmukaiset tiedot syistä, taustoista ja seurannasta puuttuivat. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi kuitenkin useimmissa jäsenvaltioissa myös monia tapauksia, joissa todentajat eivät raportoineet lainkaan havaintoja yksittäisten laitosten kompleksisuudesta ja koosta huolimatta tai huolimatta siitä, että EU:n päästökauppajärjestelmän mukaisesta päästöjen tarkkailusta ja raportoinnista oli saatu vasta suhteellisen vähän kokemusta. **Laatikossa 7** käsitellään näitä havaintoja tarkemmin.

67 Päätös 2007/589/EY.

68 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että yksikään tarkastukseen valituista jäsenvaltioista ei hyödyntänyt ohjeissa toimivaltaisille viranomaisille annettua mahdollisuutta arvioida todentajien työtä pyytämällä saada luettavakseen näiden sisäiset todentamisraportit. Asiaa käsitellään lisää kohdissa 53–57.

### Esimerkkejä todentamishavaintojen raportoinnissa havaitusta epäyhdenmukaisuudesta

Saksa toimittaa todennetut vuotuiset päästökertomukset käyttäen pitkälle automatisoitua ja vakioitua sähköistä järjestelmää. Sen avulla saatiin selkeä käsitys todentamistyön tuloksista ja siitä, mikä on todentajan tosiasiallinen näkemys päästölukuista, mutta siihen ei sisällynyt yksityiskohtaisia tietoja todentajien menetelmistä ja työstä. Todentajien täytettäväksi tarkoitettu lomakkeen osassa ei myöskään ollut nimenomaisia tekstikenttiä, joissa todentajien olisi edellytetty luettelevan parannussuosituksensa tai raportoivan edellisen vuoden havaintojen ja kommenttien seurannasta.

Ranskassa toimivaltainen viranomaisiin sai lausunnon, jossa todentaja ilmoittaa saaneensa kohtuullisen varmuuden vuotuisen päästöraportin osalta. Todentajat merkitsevät lausuntoihin kommenttinsa sekä näkökohdat, joiden osalta sääntöjä ei ole noudatettu. Tarkastuksessa ilmeni kuitenkin, että osa todentajista ei milloinkaan raportoinut lausunnoissaan puutteista siinä tapauksessa, että sisäisissä todentamiskertomuksissa oli niistä havainnoita. Lisäksi varmuudesta annetun lausunnon sisältö vaihteli todentajien kesken.

Italian kansallisen lainsäädännön mukaan todentajien on käytettävä tiettyjä raportointimalleja. Raportointiketjussa saavutetaan siten huomattava vakioinnin taso. Tilintarkastustuomioistuin pani kuitenkin merkille, että suurimmassa osassa tapauksista todentajat eivät raportoineet havainnoista. Sen sijaan Yhdistynyt kuningaskunta on esimerkki maasta, jossa suurimmassa osassa tapauksista todentajat raportoivat havainnoista.

Italiassa yhdessä tapauksessa todentaja raportoi kolmena ensimmäisenä vuonna useista havainnoista. Aineistosta ei käy ilmi, korjattiinko kaikki puutteet ja millä tavoin ne mahdollisesti korjattiin tai puuttuiko toimivaltainen viranomaisiin asiaan. Raportointivuonna 2011 toiminnanharjoittaja teki sopimuksen uuden todentajan kanssa, eikä tämä raportoinut lainkaan havainnoita siltä vuodelta.

Puolassa toimivaltainen viranomaisiin ristiintarkastaa raportoidut päästöt sähköisen tietokannan avulla, mutta ei kohdista seuranta havaintoihin, jotka todentajat ovat mahdollisesti esittäneet lausunnoissaan.

## Todentajien työn laatua ei valvottu riittävästi

### 53

EU ETS -direktiivissä ja siihen liittyvissä tarkkailua ja raportointia koskevissa ohjeissa ei vaiheessa II otettu käyttöön selkeästi määriteltyjä vaatimuksia riippumattomien todentajien akkreditointia tai todentajien työn laadunvalvontaa ajatellen. Direktiivissä täsmennetään todentajan pätevyyteen sovellettavat vähimmäisvaatimukset. Tarkkailua ja raportointia koskevissa ohjeissa puolestaan määritellään "todentaja" ja "akkreditointi" sekä edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat huomioon Euroopan akkreditointielinten yhteistyöjärjestön (EA) ohjeistuksen<sup>69</sup>. Tarkkailua ja raportointia koskevissa ohjeissa annettiin toimivaltaisille viranomaisille ja akkreditointielimille lisäksi mahdollisuus arvioida todentajien laatimat sisäiset todentamisraportit<sup>70</sup>. Jäsenvaltioilla oli näiltä osin merkittävässä määrin harkintavaltaa, mikä ei edesauttanut ohjeiden vaikuttavaa soveltamista. Toiminnanharjoittajiin ei siksi kohdistettu samoja vaatimuksia kaikkialla EU:ssa, ja todentamisen avulla saatiin vähäisempi varmuus.

### 54

Kaikissa tarkastuksen kohteeksi valituissa jäsenvaltioissa todentajiin sovellettiin jonkinlaista akkreditointia tai tunnustamista, jotta voitiin luoda hyväksytyjen todentajien ryhmiä, joiden kanssa toiminnanharjoittajat saattoivat tehdä sopimuksia. Italiassa todentajien tunnustamisesta huolehti kansallinen toimivaltainen viranomainen. Se laati EU:n päästökauppajärjestelmää varten Italian osalta luettelon 23 tunnustetusta todentajasta, mutta ei säännöllisesti arvioinut näiden työn laatua. Tätä toimintamallia ei jatkettu vaiheessa III. Toisissa tarkastetuissa jäsenvaltioissa akkreditoinnista tai tunnustamisesta vastasi jo akkreditoitu tai tunnustettu elin.

### 55

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastukseen valituissa jäsenvaltioissa, että saadakseen varmuuden vuotuisten päästöraporttien osalta toimivaltaiset viranomaiset luottivat suurelta osin todentajien työhön. Toimivaltaiset viranomaiset eivät kuitenkaan yhdessäkään jäsenvaltiossa erikseen tarkastaneet todentamisraporttien ja niihin liittyvien asiakirjojen laatua ja asiasisältöä, vaan viranomaiset katsoivat tarkastusten kuuluvan akkreditointielinten vastuulle. Ainoassakaan tarkastukseen valituista jäsenvaltioista ei myöskään hyödynnetty ohjeissa annettua mahdollisuutta pyytää saada käyttöönsä todentajien sisäiset raportit<sup>71</sup> ja siten arvioida niiden työtä.

### 56

Viidestä tarkastuskäynnin kohteena olleesta jäsenvaltiosta kolmessa (Saksa, Puola ja Yhdistynyt kuningaskunta) todentajat akkreditoi riippumaton elin. Näissä kolmessa jäsenvaltiossa toimivaltaisten viranomaisten ja akkreditointielinten välinen koordinointi ei ollut riittävää eivätkä ne vaihtaneet säännöllisesti tietoja todentamisraporttien kattavuudesta ja laadusta tai raportteihin pohjautuvasta varmuudesta. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että vain toimivaltaisilla viranomaisilla oli suoraan pääsy kaikkiin niille toimitettuihin todennettuihin päästöraportteihin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että edellä esitetyt havainnot johtuvat osin siitä, ettei EU:n päästökauppajärjestelmän toimintakehyksessä ole määrätty akkreditoinnista ja (laadun)valvonnasta, ja siitä, että toimivaltaisten viranomaisten ei edellytetty arvioivan todentajien vaiheessa II tekemää työtä.

69 Euroopan akkreditointielinten yhteistyöjärjestö eli EA on Euroopan kansallisten akkreditointielinten liitto, johon kuuluu kansallisten viranomaisten virallisesti tunnustamia elimiä. Akkreditointielimet arvioivat ja tarkastavat kansainvälisten standardien avulla organisaatiot, jotka tarjoavat arviointipalveluja: sertifiointia, todentamista, tarkastuksia, testauksia ja kalibrointia (tunnetaan myös nimikkeellä vaatimustenmukaisuuden arviointipalvelut) (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Komission päätös 2007/589/EY, 10 jakson 4 kohdan 2 alakohdan d alakohta; ks. myös **laatikko 4**.

71 Ks. lisätiedot **laatikossa 4**.

## Huomautukset

### 57

Missään jäsenvaltioista ei myöskään sovellettu vuorottelumenetelmää, jolla olisi lisätty todentajien riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi Ranskassa ja Puolassa tapauksia, joissa todentajat osallistuivat päästöraporttien todentamisen lisäksi samojen laitosten tarkkailusuunnitelmien kehittämiseen tai niihin liittyviin muihin toimiin (esimerkiksi laitosten tarkastaminen toimivaltaisen viranomaisen puolesta). Tästä saattaa aiheutua eturistiriitoja.

### Laitoksia tarkastettiin paikalla hyvin rajoitetusti

### 58

EU ETS -direktiivissä ja tarkkailua ja raportointia koskeissa ohjeissa ei määritellä tarkastuksia, jotka toimivaltaisten viranomaisten pitäisi kohdistaa laitoksiin. Niissä ei etenkään esitetä vaatimusta siitä, että toimivaltaisten viranomaisten olisi tarkastettava laitokset paikalla ja siten arvioitava tarkkailusuunnitelman täytäntöönpano tai todennettujen päästöraporttien luotettavuus.

### 59

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa (Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta) toimivaltaiset viranomaiset eivät tehneet EU:n päästökauppajärjestelmään liittyviä tarkastuksia paikalla. Eri hallintoelimet tekivät laitoksiin usein muuntyyppisiä tarkastuskäyntejä esimerkiksi IPPC-lupamenettelyn<sup>72</sup> taikka jäte- tai ympäristölainsäädännön perusteella. Näitä tarkastuksia pidettiin tärkeämpinä (muun muassa Saksassa, Ranskassa ja Puolassa), eikä niissä otettu erityisesti huomioon EU:n päästökauppajärjestelmään liittyviä seikkoja. Saksassa ja Espanjassa tilintarkastustuomioistuin yksilöi eräitä tapauksia, joissa alueellisten toimivaltaisten viranomaisten edustajat lähtevät toisinaan todentajien mukaan tarkastuskäynnille.

### 60

Tarkastukseen valituista jäsenvaltioista ei saatu keskitettyjä tilastoja EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvistä tarkastuksista – poikkeuksen tästä muodosti Yhdistynyt kuningaskunta, jossa tarkastuskäyntien lukumäärä pieneni<sup>73</sup> asteittain vaiheen II loppua kohden.

### EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa raportoitiin puutteellisesti

### 61

Jäsenvaltiot veloitetaan EU ETS -direktiivin 21 artiklan perusteella raportoidaan vuosittain. Niiden on toimitettava komissiolle vuosittain kertomus direktiivin soveltamiseen liittyvistä tärkeistä näkökohdista. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämän pakollisen vuotuisen kertomuksen lisäksi jäsenvaltioiden olisi tiedotettava suurelle yleisölle EU:n päästökauppajärjestelmän toteuttamisesta jäsenvaltioissa ja päästökaupan tuloksista.

### 62

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Italia ei ollut laatinut ja toimittanut komissiolle 21 artiklassa vaadittua kertomusta vuosilta 2010, 2011 ja 2012 ja että Ranska laati kertomuksen ainoastaan vuodelta 2012 tilintarkastustuomioistuihin pyydettyä sitä.

72 Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistäminen (Integrated Pollution Prevention and Control) perustui (vuoteen 2013 asti) ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä 15 päivänä tammikuuta 2008 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2008/1/EY (EUVL L 24, 29.1.2008, s. 8). Direktiivi kumottiin teollisuuden päästöistä 24 päivänä marraskuuta 2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2010/75/EU (EUVL L 334, 17.12.2010, s. 17).

73 Yhdistyneessä kuningaskunnassa paikalla tarkastettujen laitosten osuus väheni noin viidestä prosentista vaiheen II alkaessa vuonna 2008 noin yhteen prosenttiin vaiheen II lopussa vuonna 2012.



## 63

EU:n päästökauppajärjestelmän toteuttamisesta tiedotettiin suurelle yleisölle muunlaisten raporttien avulla Saksassa ja Espanjassa: niissä laadittiin EU:n päästökaupasta laajoja vuosittaisia kertomuksia, joissa analysoitiin kehityssuuntia ja eri toimialojen tilannetta sekä päästöjä ja säännönmukaisuutta koskevia lukuja. Sen sijaan Kreikassa, Ranskassa ja Italiassa yleisölle raporttoitiin niukasti nimenomaan EU:n päästökauppajärjestelmän kansallisesta täytäntöönpanosta ja tuloksista. Yhdistyneessä kuningaskunnassa laadittiin vuotuinen kansallinen kertomus EU:n päästökauppajärjestelmästä vain vuoden 2010 saakka.

## Komission antamat ohjeet ja seuranta, jota se kohdisti EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheen II toteuttamiseen jäsenvaltioissa, olivat puutteellisia

## 64

Vaiheessa II komission vastuualueisiin<sup>74</sup> kuuluivat jäsenvaltioiden kansallisissa jakosuunnitelmissa esitettyjen jakosääntöjen arvioiminen, ohjeiden antaminen jäsenvaltioille ja toimintapolitiikan täytäntöönpanon seuranta. Näiden komission tehtävien tarkoituksena on lähinnä varmistaa, että EU:n päästökauppajärjestelmä toimii asianmukaisesti Euroopan laajuisena järjestelmänä, että kilpailu ei vääristy ja että muut epäyhdensuuntaiset eivät haittaa päästökauppajärjestelmän toimintaa markkinoihin perustuvana välineenä, jolla pyritään vähentämään päästöjä mahdollisimman kustannusvaikuttavalla tavalla. Sidosryhmien luottamusta EU:n päästömarkkinoiden asianmukaiseen toimintaan tukisi se, että relevantit yksityiskohtaiset tiedot järjestelmän yleisestä toteuttamisesta ja toiminnasta julkaistaisiin säännöllisesti. Tämä koskee etenkin tapauksia, joissa järjestelmää pannaan täytäntöön hajautetusti.

## Komission arviot vaiheen II kansallisista jakosuunnitelmista eivät olleet riittävän selkeitä

## 65

Jäsenvaltiot laativat EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheita I ja II varten kansalliset jakosuunnitelmat, joista kävivät ilmi niiden päästöoikeuksien kokonaismäärä, jotka jäsenvaltiot aikoivat jakaa toiminnanharjoittajille. Komissio laati tätä ajatellen erityiset ohjeet<sup>75</sup>. Ohjeisiin sisällytettiin kuvaukset pääasiallisista tekijöistä, jotka vaikuttavat päästöjen muutokseen (esimerkiksi BKT:n kasvu ja hiili-intensiteetti), sekä tavoista, joilla jäsenvaltioiden vähennyspotentiaali voidaan arvioida. Alustava enimmäismäärä voitiin laskea vähennyspotentiaalilla ja sopivan vertailuvuoden päästöjen perusteella.

## 66

Kun komissio oli hyväksynyt ensimmäisen joukon kansallisia jakosuunnitelmia (kymmenen vaiheen II jakosuunnitelmaa), se antoi vuonna 2006 tiedonannon<sup>76</sup>, jossa se ilmoitti, että päästöjen enimmäismäärien laskemisessa tarvittavat hiili-intensiteettiä ja talouskasvua kuvaavat luvut oli saatu käyttäen kertomuksessa European Energy and Transport Trends to 2030 – update 2005<sup>77</sup> esitettyjä menetelmiä. Kertomuksen tulokset saatiin Ateenan yliopiston kehittämän PRIMES-mallin<sup>78</sup> avulla. Arviointimenetelmästä ei kuitenkaan tiedotettu jäsenvaltioille ennalta (kansallisia jakosuunnitelmia koskevissa ohjeissa).

- 74 EU ETS -direktiivin 9, 14, 19, 20, 21 ja 30 artikla.
- 75 KOM(2005) 703 lopullinen, 22. joulukuuta 2005.
- 76 KOM(2006) 725 lopullinen, 29.11.2006.
- 77 Komission energian ja liikenteen pääosaston yksiköt laativat kertomuksen PRIMES-mallin mukaisesti.
- 78 Kreikassa toimiva Institute of Communication and Computer Systems of National Technical University of Athens (ICCS-NTUA) laati komissiota varten kertomuksen European Energy and Transport Trends to 2030 – update 2005. PRIMES on yleisluontoinen malli, joka on tarkoitettu tulevaisuuden ennakkointiin, skenaarioiden laatimiseen ja toimintapolitiikkojen vaikutusten analysointiin. Mallissa otetaan huomioon energian kysyntään ja tarjontaan liittyvät teknologiat sekä saasteiden vähentämiseen tarkoitettujen teknologiat. Järjestelmä kuvastaa näkökohtia, jotka liittyvät markkinatalouteen, toimialarakenteeseen, energia- ja ympäristöpolitiikkaan sekä sääntelyyn. Näiden näkökohtien katsotaan vaikuttavan energijärjestelmän toimijoiden toimintaan markkinoilla ([https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends\\_to\\_2030\\_update\\_2005.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf)).



### 67

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ei ollut toiminut avoimesti päättäessään käyttää PRIMES-mallia vaiheen II enimmäismäärien laskennan perusteena ja vuotta 2005 laskelmien vertailuvuotena, sillä jäsenvaltiot olivat jo alkaneet kehittää kansallisia jakosuunnitelmiaan siihen mennessä annettujen ohjeiden pohjalta, eikä näissä ohjeissa mainittu PRIMES-mallia. Jäsenvaltioissa tämä johti merkittävään tehottomuuteen, sillä ne joutuivat laatimaan kansalliset jakosuunnitelmansa uudelleen uusien kriteereiden pohjalta. Lisäksi siitä seurasi, että vaiheen II kansallisten jakosuunnitelmien laatiminen ja arviointi eivät tapahtuneet riittävän avoimesti.

### 68

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin pyysi komissiolta vaiheen II kansallisten jakosuunnitelmien arviointiin liittyviä sisäisiä ja valmisteluasiakirjoja voidakseen tutkia, oliko jakosuunnitelmat arvioitu johdonmukaisella ja tasapuolisella tavalla ja yhtä yksityiskohtaisesti.

### 69

Koska näiden asiakirjojen säilytysaika oli umpeutunut, komission yksiköt pystyivät toimittamaan tilintarkastustuomioistuimelle ainoastaan käyttämiensä tarkistuslistojen mallin ja kahden jäsenvaltion osalta täytetyt tarkistuslistat. Muita jäsenvaltioita koskevia täytettyjä tarkistuslistoja ei pystytty toimittamaan. Tarvittava aineisto ei ollut saatavilla, joten tilintarkastustuomioistuin ei voinut päätellä, arvioiko komissio kaikkien tarkastukseen valittujen jäsenvaltioiden kansalliset jakosuunnitelmat yhtä yksityiskohtaisesti ja kattavasti.

### **Komissio ei julkaissut EU ETS -direktiivissä edellytetyjä vuotuisia täytäntöönpanokertomuksia**

### 70

EU ETS -direktiivin 21 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle vuosittain kertomuksen direktiivin soveltamisesta (ks. myös kohdat 61 ja 62). Komission olisi kolmen kuukauden kuluessa jäsenvaltioiden vuosittain toimittamien kertomusten vastaanottamisesta julkaistava konsolidoitu vuosittainen kertomus EU ETS - direktiivin soveltamisesta. Jotta komissio voisi julkaista konsolidoidun kertomuksen, sen olisi huolehdittava, että jäsenvaltiot toimittavat sille ajoissa omat kertomuksensa, joihin komission kertomus perustuu. Lisäksi komission olisi kehitettävä menetelmiä, joiden avulla kertomuksissa esitetyt tiedot konsolidoidaan ja niitä hyödynnetään.

### 71

Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että komissio ei ole julkaissut EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheen II aikana vuotuista täytäntöönpanokertomusta. Tämä merkitsee, että komissio ei antanut vaiheen II aikana kattavia tietoja EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanon tilanteesta kaikissa jäsenvaltioissa.

### 72

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että komission yksiköt eivät riittävällä tavalla seuranneet, toimittivatko jäsenvaltiot vuotuiset täytäntöönpanokerhomukset ajoissa ja täydellisinä. Komission yksiköt eivät myöskään koonneet saamiaan tietoja yhteen. Komissio ei hyödyntänyt kyseistä EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoa koskevaa tietolähdettä järjestelmällisesti.

### **Komissio kohdisti vain vähän seurantaa EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa**

### 73

Jäsenvaltioiden on pantava päästökauppajärjestelmä täytäntöön yhdenmukaisesti, jotta päästökaupan edut voitaisiin hyödyntää paremmin ja välttää sisämarkkinoiden vääristyminen<sup>79</sup>. Jäsenvaltiot vastaavat paljolti EU:n päästökaupan rahoituksesta ja täytäntöönpanosta direktiivin niille antamaa harkintavaltaa käyttäen. Tilintarkastustuomioistuin on tietoinen siitä, että komissiolla on vain rajalliset keinot määrätä yhdenmukaistamisesta. Direktiivissä osoitettiin kuitenkin komissiolle EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheen II osalta useita ohjeistamiseen, tarkkailuun ja toteuttamiseen liittyviä vastuualueita. Jotta komissio olisi selvillä siitä, millä osa-alueilla tarvitaan lisää yhdenmukaistamista, sen on riittävällä tavalla seurattava täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

### 74

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jossakin määrin tuloksia on saavutettu osa-alueilla, joilla komissio on aktiivisesti pyrkinyt yhdenmukaistamiseen esimerkiksi hyväksymällä ohjeita<sup>80</sup>. Tärkeitä täytäntöönpanon osa-alueita jäi yhdenmukaistamatta niiltä osin kuin komissio ei hyväksynyt yksityiskohtaisia ohjeita. Tällaisia osa-alueita ovat esimerkiksi tilin avaaminen (ks. kohdat 32–36), tapahtumien analysointi (ks. kohdat 37 ja 38), todentaminen ja akkreditointi (ks. kohdat 50–57) sekä valvontakehykset ja seuraamusjärjestelyt (ks. kohdat 80–85).

### 75

Koska jäsenvaltiot sovelsivat erilaisia toimintatapoja, toiminnanharjoittajat ja muut markkinatoimijat joutuvat kenties noudattamaan erilaisia vaatimuksia ja sääntöjä eri jäsenvaltioissa (esimerkiksi päästöoikeuksien oikeudellinen asema, seuraamusten soveltaminen sekä tarkkailu- ja todentamisjärjestelyt), ellei niistä ole annettu EU:n säännöksiä tai ohjeita.

79 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/29/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi (EUVL L 140, 5.6.2009, s. 63), johdanto-osan 8 kappale.

80 Vaiheissa I ja II sovellettavat tarkkailua ja raportointia koskevat ohjeet jne.

## Huomautukset

### 76

Tarkastusten toimittaminen paikalla on yksi tapa saada käsitys jäsenvaltioiden välisen yhdenmukaistuksen tasosta ja huolehtia yhdenmukaisten käytäntöjen toteuttamisesta. Tilintarkastustuomioistuin on selvillä siitä, että komissiolla ei ole selkeitä valtuuksia toimittaa tarkastuksia jäsenvaltioissa. Toisaalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että saatavissa ei ollut evidenssiä siitä, että komissio toteutti asianmukaista seuranta- tai arvioi asianmukaisesti riskit (esimerkiksi kilpailun vääristyminen) tai vaikutukset, joita täytäntöönpanokäytäntöjen erilaisuudesta voi aiheutua EU:n päästökauppajärjestelmän vaikuttavalle toiminnalle tai eheydelle. Epäyhdenmukaisuutta voidaan pitää seurauksena siitä, että EU:n päästökauppajärjestelmää toteutetaan direktiivin avulla. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että komissio seurasi vain vähäisessä määrin täytäntöönpanon yhdenmukaisuutta jäsenvaltioissa EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheessa II.

### **Komission järjestämä tietojenvaihtoa EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanosta haittasi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten vähäinen osallistuminen**

### 77

EU ETS -direktiivin mukaan komissio järjestää jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisen tietojenvaihdon kehityksestä, joka koskee päästöoikeuksien jakoa, päästövähennysyksiköiden<sup>81</sup> ja sertifioitujen päästövähennysten käyttöä yhteisön järjestelmässä, rekisterien toimintaa, päästöjen tarkkailua, raportointia ja todentamista sekä EU ETS -direktiivin noudattamista.

### 78

Vuonna 2009 perustettiin päästökauppafoorumi (Compliance Forum) alustaksi, jonka kautta jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat vaihtaa tietoja EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanosta. Päästökauppafoorumin tavoitteisiin kuuluvat EU:n päästökauppajärjestelmän sovellusketjun prosessien asianmukainen toiminta, jäsenvaltioiden avustaminen EU:n päästökauppajärjestelmän soveltamisvaatimusten ja -prosessien täytäntöönpanossa sekä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tiiviin ja vaikuttavan yhteistyön edistäminen. Päästökauppafoorumi oli yksi tärkeimmistä mekanismeista, joilla komissio pyrki varmistamaan vaikuttavan tietojenvaihdon EU:n päästökauppajärjestelmän osalta. Tietojenvaihto on olennaista parhaiden käytäntöjen jakamisen ja EU:n päästökauppajärjestelmän hallinnoinnin parantamisen näkökulmasta.

### 79

Päästökauppafoorumin yhteydessä työskenteli EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheen II aikana neljä työryhmää. Päästökauppafoorumissa käsiteltyä ja tuotettua informaatiota vaihdettiin verkkovälineessä, joka oli kaikkien toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä. Tilintarkastustuomioistuin totesi työryhmien pöytäkirjojen ja toimivaltaisten viranomaisten haastattelujen perusteella, että päästökauppafoorumin tärkeästä tehtävästä huolimatta jäsenvaltioiden edustajien osallistuminen jäi vähäiseksi (kussakin kokouksessa oli edustettuna keskimäärin alle kuusi toimivaltaista viranomaista). Lisäksi vain pieni osa toimivaltaisista viranomaisista (yleensä samat) oli säännöllisesti mukana työryhmien kokouksissa. Tämä heikensi toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuuksia vaihtaa tietoja, mikä kuitenkin olennaisella tavalla auttaisi varmistamaan, että EU:n päästökauppajärjestelmän tavoitteet saavutetaan.

81 Päästövähennysyksiköt perustuvat päästöjen vähentämiseen tähtääviin yhteistoteutushankkeisiin; sertifioitujen päästövähennykset puolestaan perustuvat puhtaan kehityksen mekanismeihin koskeviin hankkeisiin.

**EU:n päästökauppajärjestelmän seuraamusjärjestelyjen toteuttamisessa ja kansainvälisistä hankkeista saatavien hyvitysten palautuskäytännöissä havaittiin tiettyjä puutteita jäsenvaltioissa**

### 80

Jäsenvaltiot laativat ja panevat EU ETS –direktiivin mukaisesti täytäntöön kansalliset säännöt sakoista, joita sovelletaan EU:n päästökauppajärjestelmästä annetun lainsäädännön rikkomiseen. EU ETS -direktiivissä säädetään myös tietyistä EU:n laajuisista liikapäästösakoista, ja jäsenvaltioilla on mahdollisuus määrittää lisäsakkoja. Direktiivin mukaisen sakon määrä on 100 euroa kutakin sellaista hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti, jonka osalta toiminnanharjoittaja ei ole palauttanut päästöoikeuksia. Sakko on huomattavasti suurempi kuin päästöoikeuksien markkinahinta, joten se on laitoksille vaikuttava kannustin noudattaa enimmäismäärää ja palauttaa riittävä määrä päästöoikeuksia. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että laitoksille asetettua EU:n laajuista veloitetta palauttaa vaadittu määrä päästöoikeuksia todennettujen päästöjen perusteella kunkin vuoden huhtikuussa olevaan määräaikaan mennessä noudatetaan erittäin suurelta osin (EU:n tapahtumalokin julkisesti saatavissa olevien tietojen mukaan EU:n päästökauppajärjestelmän noudattamisaste oli 99 prosenttia). Komissio ei voi määrätä sakkoja, vaan se kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.

**Sakkomääräykset ovat hyvin erilaisia eri jäsenvaltioissa, mikä ei välttämättä takaa toiminnanharjoittajille yhtäläisiä toimintaolosuhteita**

### 81

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että jäsenvaltiot olivat määritelleet kansallisessa lainsäädännössään erityyppisiä rikkomisia, jotka voitiin yksilöidä ja joihin voitiin tämän jälkeen soveltaa direktiivin mukaisen 100 euron sakon lisäksi muita seuraamuksia, kuten sakkoja tai muita toimenpiteitä (esimerkiksi luvan peruuttaminen tai sen voimassaolon keskeyttäminen tilapäisesti). Seuraavassa **taulukossa** esitetään suuntaa-antava luettelo tietyissä tarkastetuissa jäsenvaltioissa kansallisesti määritellyistä rikkomisista ja niitä vastaavista sakoista.

### 82

Jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja siinä, minkätyyppiset rikkomiset voivat johtaa sakkoon tai seuraamukseen ja kuinka suuri sakko on. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että epäyhdenmukaiset käytännöt voivat johtaa siihen, että toiminnanharjoittajien toimintaolosuhteet eivät ole yhtäläiset.

### Suuntaa-antava luettelo tietyissä tarkastetuissa jäsenvaltioissa määritellyistä rikkomisista ja vastaavista sakoista

Jäsenvaltio	Rikkomistapaukset (tiedot eivät ole kattavat)	Sakot (euroa tai Englannin puntaa) Vähintään–enintään	Vankeus (kuukautta) Vähintään–enintään
Saksa	Toiminta ilman päästölupaa Laitoksen muutoksia koskevien ilmoitusten laiminlyönti Muu (5)	5–50 000	Ei sovelleta
Espanja	Toiminta ilman päästölupaa Ei noudatettu velvoitetta ilmoittaa laitoksen luonteen, toiminnan tai koon muutoksesta, jolla voisi olla merkittävä vaikutus päästöihin tai joka vaatisi tarkkailuun liittyviä muutoksia Ei esitetty todennettua vuotuista päästöraporttia Päästöoikeuksia koskevista hakemuksista on tarkoituksella jätetty pois tai muutettu tietoja Todentajalta on kielletty pääsy laitokseen	50 001–2 000 000	Ei sovelleta
	Ei ole noudatettu velvoitetta ilmoittaa toiminnanharjoittajan identiteetin tai kotipaikan muutoksista	10 001–50 000	Ei sovelleta
Ranska	Toiminta ilman päästölupaa	0–150 000	0–24
	Tarkkailu- ja raportointivelvoitteiden rikkominen Laitoksen muutoksia koskevien ilmoitusten laiminlyönti	0–75 000	0–6
Italia (2010)	Toiminta ilman päästölupaa	25 000–250 000	Ei sovelleta
	Aiempiä tietoja ei ilmoitettu	2 500–25 000	
	Laitoksen sulkemisesta ei ilmoitettu	1 000–100 000	
Yhdistynyt kuningaskunta	Toiminta ilman päästölupaa Tarkkailu- ja raportointivelvoitteiden rikkominen Laitoksen muutoksia koskevien ilmoitusten laiminlyönti Erilaiset muut rikkomukset, kuten väärin tai harhaanjohtavien tietojen ilmoittaminen	0	Summaarinen tuomio enintään 5 000 ja mahdollinen syytteenespano 0–24

Lähde: Tiedot perustuvat 21 artiklan mukaisiin jäsenvaltioiden kertomuksiin vaiheesta II.

### Jäsenvaltioiden määrämien sakkojen täytäntöönpanosta ei ollut saatavissa riittäviä konsolidoituja tietoja

#### 83

Useimmissa tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa (Saksaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta) EU-tason sakkojen ja kansallisten lisäsakkojen täytäntöönpanosta tai tuloksista ei ollut saatavissa riittävästi ajantasaisia tietoja. Vaiheen II aikana käynnistettyjen ja onnistuneesti toteutettujen (maksu oli vahvistettu) sakkomenettelyjen lukumäärästä ei ollut saatavilla riittävästi tietoja. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että jäsenvaltioiden oman oikeudellisen ja hallinnollisen toimintaympäristön rajoitteet usein estivät niitä panemasta asianmukaisesti täytäntöön EU:n päästökauppajärjestelmään liittyviä sakkoja. Toimivaltaisilla viranomaisilla ei ollut valtuuksia määrätä seuraamuksia (esimerkiksi Italiassa) tai ne joutuivat odottamaan pitkällisten oikeudenkäynti- ja muutoksenhakumenettelyjen tuloksia (esimerkiksi Saksassa). Tämä ei välttämättä kannustanut toimivaltaisia viranomaisia käynnistämään uusia sakkomenettelyjä. Sakkojärjestelmän täytäntöönpanosta ei myöskään raportoida kattavasti, mikä ei lisää järjestelmän varoittavuutta.

#### 84

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että komissio ei seuraa EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoa pysyttelemällä selvillä EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvien kansallisten sakkojen kokonaistilanteesta tai koostamalla EU:n tasolla tilastoja sakkojen määräämisestä.

#### 85

Tilintarkastustuomioistuin ei yleisesti ottaen voinut arvioida sakkomenettelyjen toteutusta jäsenvaltioissa, koska jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla ei ollut saatavissa konsolidoituja tietoja.

### Kansainvälisistä hankkeista saatavien hyvitysten palauttamista koskevia erityisiä ongelmia

#### 86

Yhteistoteutuksen (JI–ERU) tai puhtaan kehityksen mekanismin (CDM–CER) (ks. lisätietoja *liitteessä olevassa osassa I*) perusteella kansainvälisistä hankkeista saatavien hyvitysten käyttöä ja palautusta koskevat prosentuaaliset rajat vaihtelivat jäsenvaltiosta toiseen. Niistä kuitenkin määrättiin vaiheen II kansallisissa jakosuunnitelmissa. Jos kansalliset toimivaltaiset viranomaiset sallivat yksittäisten toiminnanharjoittajien ylittää laitokselle kansainvälisten hyvitysten palauttamisen osalta asetetun rajan, tämä saattaa vaikuttaa toiminnanharjoittajien yhtäläisiin toimintamahdollisuuksiin. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 150 tapauksesta kuudessa prosentissa<sup>82</sup> toiminnanharjoittajat ylittivät kansainvälisistä hankkeista saatavien hyvitysten palauttamiselle kansallisesti asetetut prosentuaaliset rajat. **Laatikossa 8** käsitellään tarkemmin joitakin näistä tapauksista.

82 Ranskassa viisi tapausta, Kreikassa kolme tapausta ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa yksi tapaus. Toiminnanharjoittajien kannalta oli taloudellisesti houkuttelevaa palauttaa Kioton pöytäkirjan mukaisia hankehyvityksiä EU:n päästöoikeuksien sijasta etenkin vaiheen II lopulla, jolloin hankehyvitykset olivat paljon edullisempia kuin EU:n päästöoikeudet. Hankehyvitysten käyttöä EU:n päästökauppajärjestelmän noudattamisessa rajoitettiin vaiheessa III. Tästä syystä toiminnanharjoittajat käyttivät niitä huomattavasti aiempaa enemmän vaiheen II lopulla (ks. *liitteessä oleva kaavio*).

### Kansainvälisten hyvitysten liialliset palautukset

Vaiheessa II kansainvälisten hankehyvitysten palauttamiselle asetettu raja ilmaistaan prosenttiosuutena laitokselle osoitetusta päästöoikeuksien kokonaismäärästä.

Ranskan osalta EU:n tapahtumalokista ei ilmennyt, että päästöoikeuksia myönnettiin aiempaa enemmän siksi, että tuotanto oli kasvanut vuosien 2008–2010 ajalta tarkastetusta 20 laitoksesta viidessä. Koska päästöoikeuksia myönnettiin enemmän, kasvoi myös palautettavissa olevien kansainvälisten hyvitysten absoluuttinen määrä. Toiminnanharjoittajat käyttivät mahdollisuutta hyödykseen palauttamalla enemmän kansainvälisiä hyvityksiä. Jäsenvaltio ei ilmoittanut komissiolle, että tuotanto oli kasvanut ja että kansallisesta osallistujien varannosta oli vastaavasti myönnetty päästöoikeuksia. Tilintarkastustuomioistuin laski EU:n tapahtumalokin perusteella, että palautettujen kansainvälisten hyvitysten osuus ylitti Ranskalle asetetun 13,5 prosentin rajan tästä syystä.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhden tapauksen, jossa kansainvälisten hankehyvitysten palauttamiselle asetettu raja oli ylitetty. Eräs toiminnanharjoittaja sulki yhden laitoksistaan, jolle oli jo myönnetty päästöoikeudet. Toiminnanharjoittaja sai viranomaisilta luvan säilyttää kaikki suljetun laitoksen päästöoikeudet ja siirtää ne ja vastaavat hankehyvitysten rajoitukset (kahdeksan prosenttia) toiselle laitokselleen. Tilintarkastustuomioistuin laski, että siirretyt päästöoikeudet saanut laitos palautti hankehyvityksinä osuuden, joka oli suurempi kuin sallitut kahdeksan prosenttia sille myönnettyistä päästöoikeuksista. Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että toiminnanharjoittaja oli siirtänyt ainoastaan osan suljetun laitoksensa tuotantokapasiteetista toiseen laitokseensa. Raja ylittyi, koska toiminnanharjoittaja sai luvan palauttaa hankehyvityksiä myönnettyjen päästöoikeuksien kokonaismäärän perusteella. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että tämä käytäntö voi johtaa siihen, että saman alan toiminnanharjoittajia kohdellaan eri tavoin.

## 87

EU:n päästökauppajärjestelmä on ilmastomuutoksen torjumiseen pyrkivän Euroopan unionin toimintapolitiikan kulmakivi. Se mainitaan usein viitemallina, kun muualla maailmassa ollaan käynnistämässä ilmastomuutospolitiikkaa ja päästökauppajärjestelmiä. Tätä vuonna 2005 käyttöön otettua innovatiivista järjestelmää on asteittain parannettu, ja nyt on menossa sen kolmas toteutusvaihe. EU:n päästökauppajärjestelmä on markkinoihin perustuva mekanismi, jonka tavoitteena ei ainoastaan ole vähentää EU:ssa päästöjä enimmäismäärän rajoissa vaan myös toimia hiilidioksidin hinnoittelumekanismina. Korkea hinta lisää kiinnostusta vähähiilisiä teknologioita koskeviin investointeihin<sup>83</sup>. Jotta EU:n päästökauppajärjestelmä toimisi tarkoitetulla tavalla, järjestelmän eheys ja oikeellinen täytäntöönpano on varmistettava. Aiemmin ilmenneet häiriöt, kuten päästöoikeuksien väitetty varastaminen ja arvonlisäveroa koskevat karusellipetokset, osoittavat myös, että valppaus on tarpeen.

## 88

Tarkastuksessa arvioitiin niin ollen, hallinnoitiinko EU:n päästökauppajärjestelmää asianmukaisesti. Tarkastuksessa tutkittiin, onko EU:n päästökauppajärjestelmän eheyttä suojaamaan kehitetty toimintakehys riittävän varma niin, että EU:n päästökauppajärjestelmä voi toimia hyvin. Lisäksi tutkittiin, pantiinko EU:n päästökauppajärjestelmää täytäntöön oikein vaiheessa II.

## 89

Tilintarkastustuomioistuin totesi yleisesti ottaen, että komission ja jäsenvaltioiden toteuttama EU:n päästökauppajärjestelmän hallinnointi ei ollut kaikilta osin asianmukaista. Hallinnointia haittasivat tietyt ongelmat eheyttä suojaavassa toimintakehyksessä ja merkittävät puutteet EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheen II täytäntöönpanossa.

## 90

Markkinoiden eheyttä suojaavaa toimintakehystä on parannettu merkittävästi (kohdat 14–17) etenkin sisällyttämällä suurin osa päästöoikeuksien spot-markkinoista rahoitusmarkkinadirektiivin ja markkinoiden väärinkäyttöä koskevan direktiivin sovellusalaan. Tästä huolimatta useita puutteita on vielä korjattava, jotta toimintakehys olisi riittävän varma ja sijoittajien luottamus järjestelmään kasvaisi. Näin lisättäisiin EU:n päästökauppajärjestelmän vaikuttavuutta ympäristöpolitiikan välineenä.

## 91

Tarkastuksessa ilmeni, että huolimatta päästöoikeuksien luokittelusta rahoitusvälineiksi päästömarkkinoiden sääntelyn ja valvonnan osalta on vielä ratkaistava eräitä ongelmia, jotka koskevat velvoitekaupankävijöitä, kahdenvälistä pörssin ulkopuolista (OTC) spot-kaupankäyntiä ja pieniä markkinatoimijoita (kohdat 18–21). Unionin rekisteri keskitettiin vuonna 2012, mutta päästömarkkinoihin ei kohdisteta EU-tason valvontaa eivätkä kansallisten sääntelyelinten ja komission yhteistyömenettelyt ole riittävän selkeät (kohdat 22–24). On siis olemassa riski, että vaikutuksiltaan mahdollisesti vakavia markkinoiden vääristymiä tai poikkeamia ei hallita asianmukaisesti.

83 Euroopan komission ilmastotoimet, 'The EU Emissions Trading System (EU ETS)' factsheet, [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf)



## Johtopäätökset ja suositukset

### Suositus 1

Komission olisi ratkaistava jäljellä olevat päästökaupan sääntely- ja valvontaongelmat niin, että markkinoiden eheys yhä paranee. Komission olisi

- a) rahoitusmarkkinadirektiivin ja markkinoiden väärinkäyttöä koskevan asetuksen tulevan tarkoituksen mukaisen tarkistuksen yhteydessä analysoitava riskit, joita saattaa liittyä päästömarkkinoiden velvoitekaupankävijöiden ja pienten markkinatoimijoiden vapauttamiseen sääntelystä; analyysin pohjalta olisi selvitettävä, tarvitaanko näiden riskien osalta toimia
- b) varmistettava, että päästömarkkinoinhin kohdistetaan riittävää valvontaa EU:n tasolla ottaen huomioon EU:n rahoitusmarkkinoiden sääntelyn (muun muassa rahoitusmarkkinadirektiivi ja markkinoiden väärinkäyttöä koskeva asetus) kehitys
- c) lujitettava sääntely-yhteistyön mekanismeja, jotta voidaan taata markkinoiden parempi valvonta.

### 92

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että päästöoikeuksien oikeudellisen määrittelyn selkeyttäminen edistäisi EU:n päästömarkkinajärjestelmän toimintaa (kohdat 1–27). Päästömarkkinoiden hyvä likviditeetti edellyttää luottamusta markkinoihin etenkin sijoitustarkoituksessa kauppaa käyviltä tahoilta, jotka eivät ole velvoitettuja osallistumaan kaupankäyntiin. Päästöoikeuksiin perustuvien vakuuksien luomista ja suojaamista olisi selkeytettävä, sillä sekin voisi edistää markkinoiden toimintaa (kohta 28).

### Suositus 2

Päästöoikeuksien oikeudellista asemaa olisi vielä selkeytettävä, jotta järjestelmästä tulisi vakaampi ja sitä kohtaan tunnettaisiin suurempaa luottamusta.

Tässä yhteydessä komission olisi analysoitava hyödyt, joita voitaisiin saavuttaa, jos päästöoikeuksia käsiteltäisiin koko EU:ssa omistusoikeuksina. Lisäksi komission olisi harkittava, kuinka voitaisiin kehittää nimenomaan vakuuksien rekisteröintiin tarkoitettu mekanismi.

### 93

Unionin rekisteri on keskeinen väline, jolla käsitellään ja esitetään EU:n päästökauppajärjestelmän perustietoja ja varmistetaan järjestelmän markkinoiden eheys. Koska taloudelliset panokset ovat suuret ja osallistujia on monenlaisia, rekisteri on hyvin riskialtis (kohdat 29–31). Jotta markkinoita voidaan suojata EU:n tasolla – ja ottaen huomioon markkinoilla aiemmin ilmenneet turvallisuushäiriöt – riskienhallintaa varten tarvitaan yhdenmukaistettu toimintatapa. Rekisterin turvallisuutta on parannettu merkittävästi EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheen II aikana (kohta 32). Useimmissa tarkastetuissa jäsenvaltioissa menettelyt, jotka koskevat EU:n päästökauppajärjestelmän tilien avaamisen valvontaa, tapahtumien seuranta ja sääntelyviranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä, eivät olleet riittävän varmat (kohta 33–38). Komissiokaan ei voi kohdistaa tapahtumiin riittävää seuranta tietosuojansyistä, joten seurauksena on merkittävä valvonnan puute. Unionin rekisterin kehittäminen ja käyttö komissiossa on ollut monimutkainen hanke, jota ovat vaikeuttaneet sisäiseen koordinointiin liittyvät ongelmat ja resurssirajoitteet (kohdat 39–41).

## Suositus 3

EU:n päästökauppajärjestelmän perustietojen käsittelyssä käytettävien järjestelmien (unionin rekisteri ja siihen liittyvät menettelyt) tiettyjä osa-alueita olisi vielä parannettava.

Komission olisi

- a) pohdittava, kuinka voidaan EU:n tasolla kehittää ja koordinoita rajat ylittävien tapahtumien vaikuttavaa seurantaa, jotta väärinkäytön ja petollisen toiminnan riskiä saadaan lievennettyä
- b) yksilöitävä asianmukaiset toimenpiteet, joilla lujitetaan valvontakehystä ja edistetään tilien avaamista koskevia jäsenvaltioiden parhaita käytäntöjä niin, että turvallisuuteen ja eheyteen kohdistuvia riskejä saadaan edelleen lievennettyä, ja varmistettava, että näitä tarkastuksia toimitetaan kaikkialla EU:ssa
- c) luotava tarkoituksenmukainen rakenne tietoteknisille tehtäville ja liiketoimintaan liittyville tehtäville asianomaisissa komission osastoissa ja varmistettava rekisterijärjestelmän toiminnan sujuvuus.

Jäsenvaltioiden olisi

- d) pantava täytäntöön suosituksen 3 kohdassa b tarkoitettut kontrollit
- e) parannettava yhteistyötä unionin rekisteristä vastaavien viranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten (esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskukset ja lainvalvontaviranomaiset) kesken.

## 94

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheen II täytäntöönpanossa ilmeni merkittäviä puutteita. Jäsenvaltiot päätyivät toteuttamaan EU ETS -direktiiviä eri tavoin (kohta 47). Valvontakehysten täytäntöönpano jäsenvaltioissa oli puutteellista. Päästöjen tarkkailu-, raportointi- ja todentamisjärjestelmiä ei ole yhdenmuikaistettu riittävästi eikä täytäntöönpano ollut vaikuttavaa (kohdat 48–60). Toimivaltaiset viranomaiset eivät riittäväällä tavalla tarkastaneet etenkin todentajien työtä, ja viranomaiset toimittivat paikalla laitoksissa vain vähän tarkastuksia. Osa jäsenvaltioista ei myöskään toimittanut kaikkia vaadittuja kertomuksia EU:n päästökauppajärjestelmän toiminnasta (kohdat 61–63).

### Suositus 4

Vaiheen II valvontakehyksen toteuttamista jäsenvaltioissa koskevassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa yksilöidyt puutteet olisi otettava huomioon, kun tarkistettua kehystä pannaan täytäntöön vaiheessa III.

Komission olisi

- a) pohdittava, onko tarkkailu- ja raportointikehystä vielä parannettava, jotta päästöjen tarkkailua, päästöraportointia ja päästöjen todentamista saataisiin lujitettua
- b) edellytettävä, että toimivaltaiset viranomaiset parantavat seuraamusten täytäntöönpanokäytäntöjä niin, että voidaan saada varmuus valvontakehyksen laadusta.

Jäsenvaltioiden olisi

- c) toteutettava yhdenmukaiset vaikuttavat valvontakehykset (mukaan lukien paikalla toimitetut tarkastukset) toimien tarkkailua, raportointia ja todentamista varten
- d) varmistettava parempi koordinaatio ja tietojenvaihto toimivaltaisten viranomaisten ja akkreditointielinten välillä, jotta todentamisprosessin laatu parane
- e) toimitettava direktiivissä edellytetyt vuotuiset kertomukset komissiolle määräaikaan mennessä
- f) julkaistava säännöllisesti raportteja EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanosta ja tuloksista edistääkseen avoimuutta toiminnanharjoittajien ja markkinatoimijoiden näkökulmasta.

### 95

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita komission antamissa ohjeissa sekä seurannassa, jota komissio kohdisti EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa vaiheessa II. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio ei ollut tehnyt avoimesti päätöstään käyttää PRIMES-mallia vaiheen II enimmäismäärien laskennan perusteena ja vuotta 2005 laskelmien vertailuvuotena. Avoimuuden puute johti jäsenvaltioissa tehottomuuteen. Lisäksi siitä seurasi, että vaiheen II kansallisten jakosuunnitelmien laatiminen ja arviointi eivät tapahtuneet riittävän avoimesti (kohdat 65–67). Kansallisten jakosuunnitelmien arvioinnista ei ollut saatavilla komission sisäisiä asiakirjoja. Siksi tilintarkastustuomioistuin ei voinut päätellä, arvioiko komissio kaikkien tarkastukseen valittujen jäsenvaltioiden kansalliset jakosuunnitelmat yhtä yksityiskohtaisesti ja kattavasti (kohdat 68 ja 69).

## 96

EU:n päästökauppajärjestelmä on luonteeltaan markkinoihin perustuva mekanismi, minkä vuoksi järjestelmän täytäntöönpanosta ja toiminnasta on annettava yksityiskohtaisia ja relevantteja tietoja säännöllisesti. Vaikka järjestelmästä on julkisesti saatavissa paljon tietoja, komissio ei julkaissut yhtä tärkeää tietoa, nimittäin direktiivissä edellytettyä vuosittaista täytäntöönpanokertomusta (kohdat 71 ja 72). Myös koordinointi ja tietojenvaihto jäsenvaltioiden kesken on ensiarvoista. Komissio on ollut vain vähäisessä määrin mukana varmistamassa, että EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa liittyvät keskeiset kontrollit yhdenmukaistetaan (kohdat 73–76). Tietojenvaihtoa varten perustettiin erilaisia foorumeita ja työryhmiä, joista oli huomattavaa apua jäsenvaltioille. Foorumeiden ja työryhmien vaikutus jäi kuitenkin osittain vähäiseksi jäsenvaltioiden suhteellisen vähäisen osallistumisen tähden (kohdat 77–79).

## Suositus 5

EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoon liittyvien ohjeiden ja tietojen tasoa on parannettava vaiheessa III. Komission olisi

- a) parannettava jäsenvaltioiden toteuttamaan täytäntöönpanoon kohdistamaansa seurantaa, jotta saataisiin selville osa-alueet, joilla tarvitaan lisää yhdenmukaistamista
- b) säännöllisesti julkaistava vaadittu kertomus EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanosta ja käsiteltävä kertomuksissa erityisesti epäyhdenmukaisuuteen liittyviä näkökohtia ja siitä aiheutuvia riskejä.

Jäsenvaltioiden olisi

- c) huolehdittava, että toimivaltaisten viranomaisten edustajat osallistuvat säännöllisesti kokouksiin sekä täytäntöönpanoa koskevien tietojen, kokemusten ja osaamisen vaihtoon.

## 97

Laitokset noudattavat erittäin suurelta osin EU ETS -järjestelmän EU:n laajuista velvoitetta, joka koskee vaaditun päästöoikeusmäärän vuosittaista palauttamista. Tilintarkastustuomioistuin pani kuitenkin merkille, että jäsenvaltiot määrittivät hyvin erilaisia sakkomääräyksiä muuntuyppisten rikkomisten perusteella, mikä saattaa johtaa siihen, etteivät toiminnanharjoittajien toimintaolosuhteet ole yhtäläiset (kohdat 81 ja 82). Tilintarkastustuomioistuimen ei ollut mahdollista arvioida jäsenvaltioiden seuraamusjärjestelmien vaikuttavuutta, koska jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla ei ole saatavissa konsolidoituja tietoja. Sakkojen vaikuttavaa täytäntöönpanoa haittasivat joskus jäsenvaltioiden oikeus- ja hallintojärjestelmien rajoitteet (kohdat 83–85). Lisäksi kansainvälisistä hankkeista saatavien hyvitysten palauttamiseen sovellettavia sääntöjä koskevat käytännöt vaihtelivat (kohta 86). Nämä seikat saattavat vaarantaa toiminnanharjoittajien yhtäläiset toimintaolosuhteet.

### Suositus 6

EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvien seuraamusten täytäntöönpanoa pitäisi selkeyttää. Jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla olisi oltava saatavilla ajantasaiset ja oikeelliset tiedot sakkomenettelyjen täytäntöönpanosta ja tuloksista. Lisäksi komission olisi entistä paremmin seurattava seuraamusten täytäntöönpanokäytäntöjä kaikkialla EU:ssa sekä kansallisten sakkojen johdonmukaista soveltamista.

Komission olisi

- a) varmistettava, että jäsenvaltiot kokoavat ajantasaiset tiedot kaikentyypisten (EU:n ja kansallisten) sakkojen soveltamisesta; lisäksi komission olisi tehtävä tarvittavat ehdotukset ja annettava tarvittavat ohjeet, jotta avoimuus asianosaisten elinten välillä lisääntyisi.

Jäsenvaltioiden olisi

- b) pantava sekä kansallisella tasolla määritellyt että direktiivin mukaiset sakot täytäntöön yhdenmukaisesti
- c) pidettävä tiedot täytäntöönpanuista sakoista ajan tasalla ja huolehdittava tietojen oikeellisuudesta.

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Augustyn KUBIKIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 15. huhtikuuta 2015 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*presidentti*

## Taustaa

### OSA I – Päästökaupan kansainvälinen toimintakehys

1. On olemassa laaja tieteellinen yksimielisyys siitä, että ihmisen toiminnan vuoksi ilmakehään vapautuvilla kasvihuonekaasuilla on suora vaikutus kasvihuoneilmiöön, joka saa aikaan ilmaston lämpenemistä ja häiritsee ilmastojärjestelmää. Yksimielisyys vallitsee myös siitä, että maapallon keskilämpötilan kohoaminen kahdella asteella verrattuna esiteolliseen aikaan kasvattaa huomattavasti riskiä, että koko maapallon ympäristö muuttuu vaaralliseksi ja mahdollisesti katastrofaalisella tavalla. Tästä syystä kansainvälinen yhteisö suosittelee, että lämpeneminen pidettäisiin alle kahdessa asteessa vähentämällä päästöjä<sup>1</sup>.
2. Euroopan unioni on osoittanut kansainvälistä johtajuutta ilmastonmuutosta koskevilla toimillaan. EU on sitoutunut vähentämään kasvihuonekaasujen päästöjä vuoden 1992 YK:n ilmastonmuutoksen puitesopimukseen (UNFCCC) vuonna 1997 lisätyn Kioton pöytäkirjan (ks. **laatikko**) mukaisesti. UNFCCC-puitesopimuksessa määrätään yleiskehyksestä, jota sovelletaan ilmastonmuutoksen muodostaman haasteen ratkaisemiseen tähtääviin hallitustenvälisiin toimiin.

### Laatikko – Kioton pöytäkirja

**Kioton pöytäkirja** hyväksyttiin Kiotossa Japanissa 11. joulukuuta 1997, ja se tuli voimaan 16. helmikuuta 2005. Pöytäkirjan on allekirjoittanut 188 maata ja yksi alueellinen taloudellisen yhdentymisen järjestö (Euroopan unioni). UNFCCC-puitesopimuksen allekirjoittajista vain Yhdysvallat ei ole vahvistanut pöytäkirjaa. Pöytäkirjassa asetettiin 37 teollisuusmaalle ja Euroopan unionille sitovaksi tavoitteeksi, että kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään keskimäärin viisi prosenttia vuoden 1990 tasoihin nähden viisivuotiskauden 2008–2012 kuluessa. Kioton pöytäkirjassa otettiin käyttöön kolme markkinoihin pohjautuvaa mekanismia, joiden tarkoituksena on edistää näiden tavoitteiden saavuttamista. Mekanismit ovat päästökauppa, puhtaan kehityksen mekanismi ja yhteistoteutus.

3. Kasvihuonekaasuja koskevassa komission pitkän aikavälin etenemissuunnitelmassa vähennystavoitteeksi on asetettu 80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä<sup>2</sup>. Eurooppa-neuvosto hyväksyi 23. lokakuuta 2014 vuoteen 2030 ulottuvat ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet ja vahvisti EU:n kasvihuonekaasupäästöjen sitovaksi vähennystavoitteeksi ainakin 40 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä<sup>3</sup>. EU:n päästökauppajärjestelmä on jatkossakin keskeinen väline, jolla näihin tavoitteisiin pyritään.

1 Ks. Yhdistyneiden kansakuntien ympäristöohjelman ja Maailman ilmatieteen järjestön vuonna 1988 perustama hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli (IPCC) ([www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)).

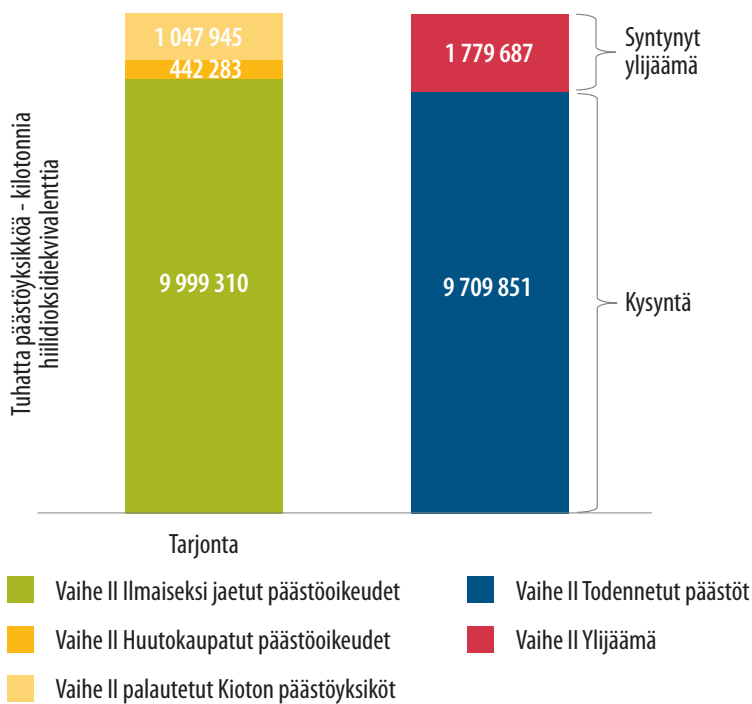
2 KOM(2011) 112 lopullinen 8.3.2011, Etenemissuunnitelma – siirtyminen kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen vuonna 2050.

3 Eurooppa-neuvosto (23. ja 24. lokakuuta 2014), Päätelmät ilmasto- ja energiapolitiikan puitteista 2030, SN 79/14.

## OSA II – Tarjonta ja kysyntä EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheessa II (2008–2012)

4. Vuoden 2008 paikkeilla alkanut talouskriisi on huomattavasti vähentänyt teollista toimintaa ja päästöjä<sup>4</sup>. Päästöoikeuksien kysyntä oli siksi odotettua vähäisempää vaiheessa II, ja markkinoilla syntyi päästöoikeuksien ylijäämä (ks. **kaavio**). Tilanne vaikutti hiilidioksidin hintaan, joka laski noin 22 eurosta (vaiheen II käynnistyessä vuonna 2008) viiteen euroon (vaiheen II päättyessä vuonna 2012).

### Kaavio – Tarjonta, kysyntä ja ylijäämä EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheessa II (2008–2012)



*Lähde:* Tilintarkastustuomioistimen analyysi Euroopan ympäristökeskuksen ETS-tietokannan perusteella (kesäkuu 2014) kiinteiden laitosten osalta.

<sup>4</sup> Komissio on todennut talouskriisin olevan yhteydessä päästöjen vähenemiseen (Euroopan hiilidioksidimarkkinoiden tila vuonna 2012 (COM/2012/0652 final). Sama on tuotu esiin laajalti myös muissa lähteissä (esimerkiksi Maailmanpankin raportti Mapping Carbon Pricing Initiatives vuodelta 2013).

### OSA III – Keskustelut päästöoikeuksien ylijäämän vaikutusten lieventämiseen tähtäävästä uudistuksesta ja tulevaisuudennäkymistä

5. Keskustelut lisämuutoksista EU:n päästökauppajärjestelmään ja järjestelmän rakenteiden uudistamisesta vuodesta 2020 alkaen ovat edelleen käynnissä. Vaiheessa II järjestelmä ei kyennyt kovinkaan joustavasti reagoimaan taloudellisen tilanteen muutokseen, päästöoikeuksien kysynnän laskuun ja ylijäämän kasvuun. Komissio totesi tämän heikentävän järjestelmän vaikuttavuutta. Komissio katsoo myös, että korkeampi hinta lisäisi kiinnostusta vähähiilisiä teknologioita koskeviin investointeihin<sup>5</sup>. Komissio pyrki lieventämään EU:n päästökauppajärjestelmän päästöoikeuksien ylijäämästä aiheutuvia vaikutuksia (komission mukaan ylijäämä oli lähes kaksi miljardia päästöoikeutta vaiheen III alussa<sup>6</sup>) (ks. myös **kaavio**). Lisäksi komissio pyrki lujittamaan hiilidioksidin hintasignaalia. Näistä syistä se teki vuonna 2012 ehdotuksen huutokauppojen ”takapainottamisesta” vaiheessa III. Näin ollen 900 miljoonan päästöoikeuden huutokauppaamista lykättäisiin vuosiin 2019–2020. Tällainen ”takapainottaminen” ei vähentäisi käytettävissä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärää, mutta se vaikuttaisi niiden jakautumiseen kauden mittaan. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät lainsäädäntöehdotuksen vuonna 2013.
6. Komissio pyrki ratkaisemaan ylijäämästä aiheutuvan ongelman ja lujittamaan järjestelmän vaikutuksia ympäristöön. Se katsoi, että tätä varten olisi löydettävä kestävä ratkaisu tarjonnan ja kysynnän väliseen epätasapainoon. Näin ollen komissio ehdotti tammikuussa 2014 rakenneuudistustoimenpiteitä EU:n päästökauppajärjestelmään. Samassa yhteydessä se ehdotti vuoteen 2030 ulottuvaa energia- ja ilmastopakettia<sup>7</sup>. Vuodesta 2021 alkaen käyttöön otettaisiin markkinavakausvaranto, joka auttaisi käsittelemään jo kertyneen päästöoikeuksien ylijäämän ja parantaisi järjestelmän kykyä sietää laajoja häiriöitä siten, että huutokaupattavien päästöoikeuksien tarjonta muuttuisi tilanteeseen automaattisesti. Lainsäädäntöehdotus on neuvoston ja Euroopan parlamentin käsittelyssä.

5 *European Commission Climate Action*, 'The EU Emissions Trading System (EU ETS)' factsheet on luettavissa osoitteessa [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf)

6 Euroopan komissio, ilmastotoimien pääosasto [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm)

7 COM(2014) 15 final, 22. tammikuuta 2014, Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuosille 2020–2030.



## Tiivistelmä

### II

EU:n päästökauppajärjestelmä on EU:n ilmastopolitiikan kulmakivi. Järjestelmä on asettanut hiilidioksidille hinnan, ja järjestelmässä olevien laitosten päästöt ovat vähentymässä kuten oli tarkoituskin: vuoteen 2012 mennessä ne olivat vähentyneet 19 prosenttia verrattuna vuoden 1990 tasoon.

EU:n päästökauppajärjestelmä tuottaa tarvittavat päästövähennykset alhaisin kustannuksin. Mikään muu politiikkatoimenpide, olipa se verotusta tai sääntelyä, ei takaa tätä samalla tavalla kuin päästökauppa.

EU:n päästökauppajärjestelmän menestys on innoittanut muita maailmanlaajuisesti, ja komissio edistää jatkossakin päästökauppajärjestelmää politiikkatoimena.

### III

Samalla kun tilintarkastustuomioistuin kohdisti tarkastuksensa EU:n päästökauppajärjestelmän II vaiheeseen (2008–2012), monia parannuksia on jo käytössä järjestelmän III vaiheessa (2013–2020), ja ne koskevat erityisesti tilintarkastustuomioistuimen havainnoissaan esittämiä seikkoja. Havainnot siten tukevat jo tehtyjä III vaiheen kehitystoimia ja auttavat tarvittavassa ajatustyössä muiden kysymysten osalta.

### IV

Komissio ottaa tilintarkastustuomioistuimen johtopäätöksen huomioon.

Komissio korostaa, että II vaiheessa EU:n päästökauppajärjestelmän hallinnointia haittasivat eräät seikat, jotka liittyivät järjestelmän eheyttä suojaavan toimintakehyksen varmuuteen. Se, että täytäntöönpanossa oli puutteita EU:n päästökauppajärjestelmän II vaiheessa, on yksi merkittävistä syistä sille, että uusia kehitystoimia ja parannuksia, joita nyt ollaan toteuttamassa III vaiheessa, pohdittiin niin perusteellisesti.

### V

Markkinoiden eheyden parantamiseksi on tarpeen mukaan käsiteltävä kaikkia päästöoikeusmarkkinoiden sääntelyyn ja valvontaan liittyviä merkittäviä jäljellä olevia kysymyksiä. Sen varmistamiseksi, että EU:n toimet ovat tarpeellisia ja tehokkaita, komissio arvioi politiikkojensa ja ehdotustensa vaikuttavuutta niiden kaikissa vaiheissa, ehdotuksesta täytäntöönpanoon ja tarkistamiseen. Hiljattain hyväksytyt, tällä hetkellä täytäntöönpanovaiheessa olevat säännöt, jotka koskevat päästöoikeusmarkkinoiden sääntelyä ja valvontaa, voidaan ottaa arvioinnin kohteeksi niiden kertomusten yhteydessä, jotka komission on määrä toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuonna 2019 MiFID II -direktiivin<sup>1</sup> 90 artiklan ja MAR-asetuksen<sup>2</sup> 38 artiklan nojalla.

### V a)

MiFID II -direktiivin (jäljempänä 'MiFID') hyväksymisennettelyn aikana komissio ja lainsäädäntövallan käyttäjät analysoivat perusteellisesti päästöoikeusmarkkinoiden sääntelyn ja valvonnan mahdollisia riskejä, jotka liittyivät velvoitekaupankävijöihin, kahdenväliseen pörssin ulkopuoliseen (OTC) spot-kaupankäyntiin ja pieniin markkinatoimijoihin. Analyysin ansiosta MiFIDissä on tasapainoinen vapautusjärjestelmä. MiFIDin 2 artiklan 1 kohdan e ja j alakohdassa ja 3 artiklan 1 kohdan e alakohdassa mainittuihin vapautuksiin liittyy ehtoja, ja vapautuksia koskevien sääntöjen noudattamista valvotaan, eivätkä vapautukset välttämättä liity erityisesti päästöoikeuksiin, vaan niitä sovelletaan yhtäläisesti myös hyödykejohdansiin. Vapautusten perustelut ovat peräisin arvioinnista, joka koskee MiFID-toimiluvan vaatimisen tarkoitusta (pääasiassa sijoituspalveluyritysten asiakkaiden suojaamista rajat ylittävissä liiketoimissa) ja vapautusten oikeasuhteisuutta, kun toimiluvan hankkimisesta koituvia kuluja verrataan vapautettaville henkilöille toimiluvasta aiheutuviin hyötyihin.

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta.

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 596/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta.

## V b)

Päästökauppamarkkinoihin sovelletaan EU:n rahoitusmarkkinalainsäädännössä vahvistettua valvontakehystä, jota sovelletaan myös kaikkeen EU:ssa tapahtuvaan hyödykejohdannaisten kauppaan (esim. MiFIDin positioraportointi; markkinoiden väärinkäyttöä koskevassa MAR-asetuksessa, jäljempänä 'MAR', säädetään pitkälle menevistä yhteistyömekanismeista).

Sääntelyyn liittyvät yhteistyömekanismit tulevat täysimääräisesti voimaan vuonna 2017.

## V c)

EU:n hiilidioksidimarkkinoita koskevan analyysin mukaan markkinat ovat yleisesti ottaen kasvaneet ja kehittyneet siitä huolimatta, että päästöoikeuksien oikeudellista asemaa ei ole määritetty EU:n tasolla ja että ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, miten päästöoikeuksiin kohdistuvia vakuusoikeuksia luodaan ja turvataan.

## V d)

Komissio aikoo II vaiheessa saavutetun edistymisen pohjalta jatkuvasti parantaa unionin rekisterin turvallisuutta ja säilyttää sen mahdollisimman korkeatasoisena.

Lainsäädäntö ei edellytä, että komissio seuraa liiketapahtumia unionin rekisterissä. Euroopan hiilidioksidimarkkinoiden valvontaa voidaan EU:n tasolla parantaa väärinkäytösten ja petosten havaitsemiseksi, mutta tämä on laajempi kuin vain rekisteriä koskeva kysymys, sillä rekisteri pelkistään kirjaa hiilidioksidiyksiköiden fyysisiä siirtoja koskevia tietoja, mutta ei vastaavia varainsiirtoja.

## VI a)

Komissio on hyväksynyt asetuksia parantaakseen entisestään EU:n päästökauppajärjestelmän tarkkailun, raportoinnin, todentamisen ja akkreditoinnin vaikuttavuutta, tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta III vaiheessa.

## VI b)

Komission täytäntöönpanopäätöksen 2014/166/EU ja siihen liittyvän selittävän huomautuksen nojalla on uudelleen otettu käyttöön järjestelmä, jossa jäsenvaltioiden on vuosittain toimitettava komissiolle EU:n päästökauppajärjestelmää koskevan direktiivin täytäntöönpanoon liittyvä "21 artiklan kertomus". Nämä kertomukset ovat yleisön saatavilla Euroopan ympäristökeskuksen Reportnet-järjestelmässä.

## VI c)

Komissio toteaa, että II vaiheessa 21 artiklan kertomusten toimittaminen oli jossain määrin puutteellista. Komission täytäntöönpanopäätöksen 2014/166/EU pohjalta vaatimusten noudattamista on nyt III vaiheessa valvottu tiukemmin.

## VI d)

Komissio koordinoi edelleen tiheää tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden kanssa ja näiden kesken järjestämällä kokouksia, joihin osallistuminen on vilkasta ja joihin liittyy julkisia menettelyjä ja kuulemisia.

## VI e)

Komissio on käsityksensä mukaan edelleen keskeisessä asemassa EU:n päästökauppajärjestelmän toteuttamiseen liittyvien keskeisten kontrollien yhdenmukaistamisessa. Tätä yhdenmukaistamista se edistää sääntelykehiksen avulla ja antamalla opastusta ja malleja sekä järjestämällä asiaan liittyviä konferensseja, kokouksia ja kuulemisia.

## VI f)

EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvistä jäsenvaltioiden seuraamusjärjestelmistä saadaan yleiskatsauksia tutkimuksista, joita komissio on tehnyt päästökauppajärjestelmän vaatimusten noudattamisesta jäsenvaltioissa. Tällaisia yleiskatsauksia tuottaa myös komission täytäntöönpanopäätöksen 2014/166/EU myötä ajan tasalle saatettu järjestelmä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on vuosittain toimitettava komissiolle EU:n päästökauppajärjestelmää koskevan direktiivin täytäntöönpanoon liittyvä 21 artiklan kertomus.

Kukin toiminnanharjoittaja voi III vaiheessa käyttää kansainvälisten hankkeiden hyvityksiä tiettyyn, komission asetuksessa (EU) N:o 1123/2013 olevien sääntöjen mukaan vahvistettuun rajaan asti.

## VII 1.

Komissio hyväksyy suositukset osittain ja on samaa mieltä siitä, että kaikki päästöoikeusmarkkinoiden sääntelyyn ja valvontaan liittyvät avoimet kysymykset, joiden ratkaisemisella voidaan parantaa markkinoiden eheyttä, olisi tarpeen mukaan ratkaistava.

## VII 2.

Komissio hyväksyy suosituksen ja analysoi hyötyä, jota päästöoikeuksien oikeudellisen aseman selvittämisestä on.

## VII 3.

Komissio hyväksyy asiaan liittyvät suositukset. Rekisterijärjestelmän turvallisuutta on merkittävästi parannettu vuodesta 2012 lähtien, ja komissio pyrkii edelleen parantamaan järjestelmää tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien seikkojen osalta.

## VII 4.

Komissio hyväksyy asiaan liittyvät suositukset. Kaikkien EU:n päästökauppajärjestelmän osapuolten erityisiä tehtäviä ja vastuita on selvennetty III vaihetta varten hyväksytyissä komission asetuksissa, jotka koskevat akkreditointia, todentamista, tarkkailua ja raportointia.

## VII 5.

Komissio hyväksyy asiaan liittyvät suositukset ja sen, että EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoa koskevan opastuksen ja tiedotuksen taso olisi voinut olla parempi II vaiheessa. Se katsoo, että tilanne on III vaiheessa parantunut asianmukaisesti.

## VII 6.

Komissio pitää EU:n päästökauppajärjestelmän seuraamusjärjestelmää tehokkaana. Sakko sellaisista hiilidioksidipäästöistä, joiden osalta ei ole palautettu päästöoikeuksia 30. huhtikuuta mennessä, on sata euroa tonnilta, ja tällä on vahva ennalta ehkäisevä vaikutus. Erittäin korkea säännönmukaisuusaste on osoitus tästä.

Jäsenvaltioiden olisi oltava avoimia seuraamuksista, joita sovelletaan kansallisella tasolla, ja niiden olisi myös julkistettava tiedot palautusvelvollisuutta rikkoneista toiminnanharjoittajista.

Komissio hyväksyy asiaan liittyvän suosituksen ja pitää tärkeänä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä avoimuutta, jotta hyvin korkea säännönmukaisuusaste saadaan säilytettyä.

## Johdanto

### Laatikko 2

EU:n päästökauppajärjestelmään kohdistui erilaisia riskejä, joiden osalta ryhdyttiin toimiin. Hiilidioksidimarkkinoilla havaittujen arvonlisäveron karusellipetosten osalta jäsenvaltiot saivat mahdollisuuden soveltaa käännettä verovelvollisuutta. Useat kansalliset rekisterit olivat tietotekniikkahyökkäysten kohteena, ja rekisterijärjestelmän

turvallisuutta parannettiin niin, että toiminta keskitettiin yhteen unionin rekisteriin. Myöskin hiilidioksidimarkkinoiden sääntelyä ja valvontaa vahvistettiin.

## 15

Komissio toteaa tilintarkastustuomioistuimen nimenomaisesti todenneen, että kysymys siitä, mikä sääntelytapa sopisi parhaiten päästömarkkinoille, ei kuulu tämän tarkastuksen piiriin.

Komissio katsoo, että jäljellä olevia, mahdollisesti lisäsääntelyä kaipaavia kysymyksiä olisi tarkasteltava päästöoikeuksien sääntelykehityksen valossa sen jälkeen, kun päästöoikeuksista on tullut rahoitusvälineitä vuonna 2017.

## 16 – Vastaus ensimmäiseen luettelukohtaan

Komission ehdotuksen pohjalta neuvosto hyväksyi direktiivin 2010/23/EU<sup>3</sup>, jonka 199 a artiklassa säädetään mahdollisuudesta soveltaa käännettä verovelvollisuutta päästöoikeuksien siirtoon. Tämän direktiivin soveltamisalaa jatkettiin 31. joulukuuta 2018 saakka<sup>4</sup>.

## 16 – Vastaus kolmanteen luettelukohtaan

Asetus (EU) N:o 389/2013 (rekisteriasetus) ei sisällä suoraa viittausta rahanpesun torjuntaa koskevan direktiivin aineellisiin säännöksiin, vaan siinä säädetään tähän tarkoitukseen luodusta, kansallisille rekisterien valvojille suunnatusta järjestelmästä, joka perustuu asiakkaan tuntemista koskevien tarkastusten ja muiden asiaa koskevien vaatimusten yhdenmukaistettuun kokonaisuuteen. Näin saadaan aikaan sellaisenaan sovellettavat yhdenmukaistetut EU-tason säännöt tälle alalle.

3 Neuvoston direktiivi 2010/23/EU, annettu 16 päivänä maaliskuuta 2010, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tiettyjen petosalttiiden palvelujen suorituksiin vapaaehtoisesti ja tilapäisesti sovellettavan käännetyn verovelvollisuuden osalta (EUVL L 72, 20.3.2010, s. 1).

4 Neuvoston direktiivi 2013/43/EU, annettu 22 päivänä heinäkuuta 2013 (EUVL L 201, 26.7.2013, s. 4).

### Laatikko 3 – Vastaus toiseen kappaleeseen

EU:n päästökauppajärjestelmästä ja alv-politiikasta vastuussa olevat komissaarit lähettivät kesäkuussa 2011 yhteisen kirjeen jäsenvaltioille, jotka eivät vielä soveltaneet käännettä verovelvollisuuden mekanismia, ja pyysivät näitä laatimaan kansalliset määräykset asiasta. Tämä osoittaa, että kysymystä on käsitelty korkeimmalla mahdollisella tasolla.

### Laatikko 3 – Vastaus kolmanteen kappaleeseen

Italian lainsäädäntö on sisältänyt päästöoikeuksia koskevan käännetyn verovelvollisuuden 1. tammikuuta 2015 alkaen.

#### 18

Velvoiteostajien on osallistuttava hiilidioksidimarkkinoille, jos niiden päästöt ylittävät niiden ilmaiset päästöoikeudet. Ne voivat tehdä ostoksensa sellaisten pankkien tai sijoituspalveluyritysten välityksellä, jotka ovat MiFIDin sääntelyn alaisia. MiFID (jota sovelletaan yhdessä MARin ja Euroopan markkinarakenneasetuksen<sup>5</sup> kanssa) pyrkii parantamaan markkinoiden vakautta ja eheyttä, mihin kuuluu järjestelmäriskien vähentäminen samalla kun otetaan huomioon EU:n lainsäädännön kustannustehokkuus ja oikeasuhteisuus.

#### 19

Vapautukset koskevat päästöoikeuksia ostavia ja myyviä, muita kuin finanssialan yhteisöjä. Tämä vastaa muissa rahoitusmarkkinoiden säännöissä esiintyviä vapautuksia, esim. Euroopan markkinarakenneasetuksessa olevaa finanssialan ulkopuolisille vastapuolille annettua vapautusta selvitysvelvollisuudesta tai hyödyke johdannaisiin sovellettavia vapautuksia. Ne eivät ole mitään "yleisvapautuksia", vaan niihin liittyy ehtoja ja/tai kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toteuttamaa ja myös EU:n tasolla tapahtuvaa valvontaa. Joissakin tapauksissa vapautusten soveltamisala on kansallinen eikä rajat ylittäviä vaikutuksia ole.

Vaikka yhteisöt olisikin vapautettu MiFIDin nojalla, monilla niistä on kuitenkin edelleen MARin mukaisia velvoitteita, jotka liittyvät sisäpiirikauppoihin ja markkinoiden manipulointiin.

Lainsäädäntövallan käyttäjät vahvistivat komission ehdotuksen ja tämän lähestymistavan ja itse asiassa laajensivat vapautusten soveltamisalaa.

Suhteellisuusperiaatteen pohjalta komissio katsoo, että MiFID-toimiluvan tavoitteet, luvasta koituvat kulut ja hyödyt ja lupaan liittyvä sääntelytaakka huomioon ottaen velvoiteostajien vapautus on vähiten rasittava tapa, jolla voidaan saavuttaa toivotut tulokset.

MARia sitä paitsi sovellettaisiin edelleen vapautettuihin yhteisöihin.

#### 20

OTC-johdannaisten osalta Euroopan markkinarakenneasetus asettaa velvoitteita tietyille markkinatoimijoille, jotka tulevat johdannaismarkkinoille, ja tässä mielessä ne olisivat sääntelyn kohteena<sup>6</sup>.

Useat tutkimukset osoittavat, että sellaisten OTC-spot-kauppojen osuus, joita ei selvitetä, oli noin 1 prosenttia vuonna 2010. Markkinoiden viimeaikaisempaa kehitystä koskevien tietojen analysointi tukee päätelmää, että tämä osuus on nyt todennäköisesti vieläkin pienempi.<sup>7</sup>

Puhtaasti kahdenväliset OTC-kaupat ovat edelleen MARin piirissä. Sen 2 artiklan 3 kohdassa nimenomaisesti lausutaan, että asetusta "sovelletaan kaikkiin liiketoimiin, toimeksiantoihin tai toimintaan, jotka koskevat mitä tahansa 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista rahoitusvälineistä, riippumatta siitä, toteutetaanko kyseinen liiketoimi, toimeksianto tai toiminta kaupapaikalla".

5 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 648/2012 OTC-johdannaista, keskusvastapuolista ja kauppapietorekistereistä.

6 Lähes kaikissa vastauksissa kuulemiseen, jonka Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA) järjesti käyttöön kaavailuista määrittämissä arvoista, ehdotettiin, että arvoja tulisi nostaa, ja väitettiin, että finanssialan ulkopuolisten yritysten rahoitusjärjestelmälle aiheuttama järjestelmäriski on merkityksetön, koska keskinäiset kytkökset puuttuvat. Sama pätee, kun finanssialan ulkopuoliset yritykset käyvät puhtaasti kahdenvälisiä pörssin ulkopuolista (OTC) spot-kauppaa päästöoikeuksista.

7 Komission laskelmat, jotka perustuvat Bloomberg New Energy Financen tietoihin koko päästöoikeusmarkkinan suuruudesta ja sen jaosta huutokauppoihin, pörssikauppoihin ja OTC-kauppoihin. Nämä tiedot on yhdistetty London Energy Brokers Associationin (LEBA) arvioon spot-päästöoikeuksia koskevien OTC-kauppojen osuudesta vuonna 2010 ja yhdistyksen vuosia 2010–2014 koskeviin tietoihin sellaisten OTC-kauppojen osuudesta, joita ei selvitetty.

## 21

Komissio pyysi lokakuussa 2013 ESMAlta neuvoja, jotka liittyivät eräiden MARin säännösten edellyttämien delegoitujen säädösten sisältöön, mukaan lukien hiilidioksidimääränä ilmaistujen päästöjen ja nimellisen lämpötehon kynnysarvotasoihin.

Suurin osa niistä, jotka vastasivat ESMAn tästä asiasta järjestämään kuulemiseen, väitti, että on olemassa joko hyvin vähän tai ei lainkaan sellaisia yksikkökohtaisia asiaan liittyviä tietoja, joita ei olisi jo julkaistu muiden sääntöjen nojalla, erityisesti energiamarkkinoiden eheydestä ja läpinäkyvyydestä annetun REMIT-asetuksen nojalla<sup>8</sup>.

Jos merkittävä osuus pienistä markkinatoimijoista koordinoisi toimiaan, tämän yhteenlaskettu vaikutus päästömarkkinoihin saattaisi olla merkittävä. Se olisi kuitenkin kilpailunrajoitusten valvonnan alainen asia, minkä lisäksi tällaista koordinoitua olisi vaikea ylläpitää osallistujien suuren määrän vuoksi.

## 22

Komissio on samaa mieltä siitä, että päästöoikeusmarkkinoiden sääntelykehityksen yhteistyömekanismi voitaisiin työstää. Mekanismiä koskevat tämänhetkiset säännökset tulevat kuitenkin kaikilta osin voimaan vasta vuonna 2017. Sen vuoksi tulevassa työssä olisi keskityttävä mahdollisuuksiin vahvistaa tämänhetkisiä järjestelmiä tarpeen mukaan. Työn tulisi perustua selkeään arvioon siitä, mikä on kunkin jäljellä olevan riskin merkitys EU:n päästökauppajärjestelmälle tai Euroopan hiilidioksidimarkkinoille. Järjestelmien vahvistaminen olisi tehtävä mahdollisimman kustannustehokkaasti ja oikeasuhteisesti.

## 23

EU:n rahoitusmarkkinalainsäädännöllä luotua valvontakehystä sovelletaan myös kaikkeen EU:ssa tapahtuvaan hyödykejohdannaisten kauppaan (esim. MiFIDin positioreportointi; MARissa säädetään pitkälle menevistä yhteistyömekanismeista). Asiaa tutkittaessa ei ole saatu tukea mielipiteelle, että tämä kehys olisi riittämätön päästöoikeusmarkkinoille, kun vertauskohtana pidetään hyödykejohdannaissopimuksia ylipäätään.

<sup>8</sup> Asetus (EU) N:o 1227/2011.

MARin osalta toimivaltaiset viranomaiset toimivat asetuksen edellyttämällä tavalla yhdessä muiden viranomaisten kanssa tai markkinoilla toimivien yritysten kanssa. Viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia MARin nojalla, ovat velvollisia tekemään yhteistyötä ESMAn kanssa (tarvittava tiedonvaihto mukaan lukien) samoin kuin EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

Unionin rekisterin ja komission valtaoikeuksien osalta todetaan, että kansalliset rahoitusalan sääntelyviranomaiset voivat asetuksen (EU) N:o 389/2013 110 artiklan 2 kohdan mukaisesti saada tietoja unionin rekisterissä olevista liiketoimista asianomaiselta kansalliselta valvojalta tai keskusvalvojana toimivalta komissiolta, joka voi toimittaa useita tai kaikkia jäsenvaltioita koskevia tietoja. On myös syytä todeta, että 30–40:tä prosenttia päästöoikeuksien futureista ei pidetä maturiteettiin saakka ja tämän vuoksi niitä ei fyysisesti selvitetä eivätkä ne näin ollen näy unionin rekisterissä.

## 24

Komissio toteaa, että päästöoikeusmarkkinoiden valvonta kuuluu kansallisille sääntelyviranomaisille. Tarkistetut MiFID ja MAR luovat kansallisten sääntelyviranomaisten välille yhtenäiset menettelyt päästöoikeusmarkkinoiden EU-tason valvonnan järjestämiseksi. Direktiivissä ja asetuksessa vahvistetaan yksityiskohtaiset säännöt rajat ylittävästä yhteistyöstä, jota kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tekevät keskenään sekä ESMAn kanssa, EU-tason kanssa ja kolmansien maiden kanssa maailmanlaajuisesti.

Edellä sanotun lisäksi tarkistetun MiFIDin/MiFIRin<sup>9</sup> nojalla (sovelletaan päästöoikeuksiin tammikuusta 2017 lähtien) ja tarkistetun MAR-asetuksen/MAD-direktiivin nojalla (sovelletaan päästöoikeuksiin heinäkuusta 2016 lähtien) toteutetaan laajaa seurantaa, tietojen raportointia ja valvontaa kansallisella ja EU-tasolla.

Komission yksiköiden väliset viralliset ja epäviralliset yhteydet ovat tällä hetkellä tiheydeltään ja muodoltaan riittäviä ja oikeassa suhteessa yleisiin sääntelytehtäviin.

<sup>9</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 600/2014, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta.

**25**

EU:n hiilidioksidimarkkinat ovat kasvaneet ja kehittyneet siitä huolimatta, että päästöoikeuksien oikeudellista asemaa ei ole määritelty EU:n tasolla. Likviditeettiin vaikuttavat tekijät ovat luonteeltaan enemmän taloudellisia kuin oikeudellisia<sup>10</sup>.

Komissio uskoo, että direktiivi 2003/87/EY ja sen täytäntöönpanoa varten hyväksytty lainsäädäntö, erityisesti asetuksen (EU) N:o 389/2013 40 artikla<sup>11</sup>, sekä kehittymässä oleva EU:n rahoitusmarkkinoiden sääntelykehys<sup>12</sup> tarjoavat tarvittavan oikeudellisen perustan läpinäkyville ja likvideille EU:n hiilidioksidimarkkinoille ja varmistavat samalla markkinoiden vakauden ja eheyden.

**26**

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 345 artiklan mukaisesti omistusoikeutta koskeva lainsäädäntö kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tämä pätee aivan erityisesti, jos tehtävänä on omistusoikeuksien luominen EU:n tasolla sellaiseen omaisuuserien luokkaan, jonka osalta ei ole, kuten tilintarkastustuomioistuin on todennut, olemassa olevia omistusoikeuksia jäsenvaltioissa.

Se, että kaupankäyntiä varten pidetyille omaisuuserille on luotu erityinen varallisuusoikeudellinen järjestelmä, on kaupankäynnin kohteena olevien omaisuuserien suurlle enemmistölle, rahoitusinstrumentit mukaan lukien, huomattavasti useammin poikkeus kuin sääntö. Tämä ei

<sup>10</sup> Komissio on jo ehdottanut markkinavakausvarannon perustamista (COM(2014) 20), jotta päästöoikeuksien ylijäämätilanteita voidaan hoitaa ja parantaa järjestelmän kykyä sietää koviakin häiriöitä mukauttamalla huutokaupattavaksi tarjottavien päästöoikeuksien määrää. Ehdotus on käsiteltävänä Euroopan parlamentissa ja neuvostossa.

<sup>11</sup> Kenellä tahansa voi olla hallussaan päästöoikeuksia, mutta omistusoikeus voidaan osoittaa viittaamalla unionin rekisteriin, koska rekisterin tiedot muodostavat lähtökohtaisesti riittävän todisteen päästöoikeuden omistusoikeudesta.

<sup>12</sup> Vuodesta 2017 alkaen päästöoikeuksilla on rahoitusvälineen asema EU:ssa ja niihin sovelletaan EU:n rahoitusmarkkinoiden sääntelykehystä.

kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö tavanomaiset kansallisen sopimus- ja varallisuus oikeuden periaatteet välttämättä soveltuisi tällaisilla varoilla tehtyihin liiketoimiin<sup>13</sup>. Direktiivissä 2003/87/EY ja sen täytäntöönpanoa varten hyväksytyssä lainsäädännössä säädellään kaikkia merkittäviä oikeudellisia tunnusmerkkejä, jotka liittyvät päästöoikeuksien käyttämiseen.

Direktiivissä 2003/87/EY annetaan täysi takuu oikeuksille pitää hallussa, siirtää, palauttaa ja peruuttaa päästöoikeuksia, ja näille oikeuksille annetaan myös täysi tuki unionin rekisterissä, jonka puitteissa oikeuksia voidaan käyttää.

**27**

Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että oikeudellisia etuja suojataan asianmukaisesti ja päästöoikeuksista voidaan riidellä yksityisoikeudellisina asioina kansallisissa tuomioistuimissa. Komissio kuitenkin pyrki analysoimaan mahdollisia hyötyjä, joita päästöoikeuksien oikeudellisen aseman lisäselvennys EU:n lainsäädännössä voisi tuottaa EU:n päästökauppajärjestelmälle ja Euroopan hiilidioksidimarkkinoille.

**28**

Komissio harkitsee EU:n päästökauppajärjestelmän politiikkatavoitteiden valossa, onko oikeudellisesti ja teknisesti mahdollista järjestää päästöoikeuksiin kohdistuvan vakuusoikeuden rekisteröinti.

**30**

Komission käsityksen mukaan unionin rekisteri toi parannuksia puutteisiin, joita aiemmin havaittiin II vaiheen hajautetussa, kansallisiin rekistereihin perustuvassa järjestelmässä. Sen jälkeen kun EU:n päästökauppadirektiivi oli tarkistettu vuonna 2009, myös EU:n päästökauppajärjestelmän III vaiheessa ryhdyttiin lisätoimiin. Unionin rekisterin vuonna 2012 tapahtuneen käyttöönoton jälkeen ei ole ilmoitettu normaalista poikkeavia tapahtumia, ja unionin rekisterissä tai tapahtumalokissa olevia tietoja toimitetaan kansallisille lainvalvontaviranomaisille muodollisten tutkintojen aikana tai oikeudenkäynneissä.

<sup>13</sup> Esimerkiksi pankkitilillä olevien varojen käyttämiselle ei ole erityistä oikeudellista järjestelmää. Tilinomistaja ei omista tilillään olevia rahoja, vaan hänellä on pelkästään saamis oikeus. Tämä ei ole kuitenkaan estänyt rahaan perustuvien rahoitusmarkkinoiden kehitystä Euroopan unionissa eikä maailmanlaajuisesti.



Komissio on samaa mieltä siitä, että hiilidioksidimarkkinoiden valvontaa voidaan parantaa. Unionin rekisteri ei sisällä varainsiirtoja koskevia tietoja, ja sen vuoksi rekisterin tiedoista olisi rajallinen hyöty näiden siirtojen valvonnassa.

Asiaa koskevan primaarioikeuden ja asetuksen (EU) N:o 389/2013 mukaan komissiolla ei sitä paitsi ole laillista perustetta analysoida unionin rekisterissä säilytettäviä jäsenvaltioiden tietoja.

Komissio on aktiivisesti tukenut jäsenvaltioita rahanpesun selvittelykeskusten välisessä yhteistyössä.

### 31

Komissio katsoo, että rekisterijärjestelmät ovat tasaisesti parantuneet ajan kuluessa ja että moniin tilintarkastustuomioistuimen esille tuomiin seikkoihin on saatu korjauksia III vaiheessa.

### 32

Asiakkaan tuntemista koskevista tarkistuksista ja käytännöistä todetaan, että asetuksessa (EU) N:o 389/2013 luetellaan tyhjentävästi edellytykset ja asiakirjat, jotka vaaditaan tilien avaamiseen velvoiteosallistujille. Tilien avaamisesta vapaaehtoisille osallistujille annetaan kuitenkin vain vähimmäisvaatimukset.

### 34

Asetuksessa (EU) N:o 389/2013 säädetyt vaatimukset, jotka koskevat vapaaehtoisia osallistujia, antavat jäsenvaltioille tilaisuuden soveltaa asianmukaisia riskinarviointikäytäntöjä.

### 35 – Vastaus toiseen luettelukohtaan

Asetuksessa (EU) N:o 389/2013 luetellaan, mitä tietoja epäilyttävistä tilinavaushakemuksista jaetaan kansallisten valvojien välillä. Pysyvän, hylättyjä tilinavaushakemuksia koskevan EU:n laajuisen luettelon laatiminen herättää kysymyksiä, jotka liittyvät henkilötietojen suojelemaan koskeviin säännöksiin.

### 36

Direktiivissä 2003/87/EY ja komission asetuksessa (EU) N:o 389/2013 käyttäjien rekisteritilien hallinto annetaan jäsenvaltioille toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Komission tehtävä keskusvalvojana on vastata unionin rekisterin toiminnasta ja ylläpidosta. Komissio koordinoi

asianomaisten säännösten täytäntöönpanoa järjestämällä asiakkaan tuntemista koskeviin tarkistuksiin liittyvien tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa varsinkin rekisterien valvojien työryhmässä. Tällöin painotetaan erityisesti menetelmiä ja välineitä, jotka ovat käytettävissä nykyisen oikeudellisen kehyksen puitteissa.

### 37

Euroopan hiilidioksidimarkkinoiden valvontaa EU:n tasolla voitaisiin parantaa edelleen muun muassa käyttämällä unionin rekisterin tietoja. Unionin rekisteri kirjaa kuitenkin vain tiedot hiilidioksidisyksiköiden fyysisistä siirroista, eikä siinä ole mitään tietoja liiketoimien varainsiirroista. Tämä ei ole riittävää väärinkäytösten tai petosten havaitsemiseksi.

### 38

Rajat ylittävien liiketoimien analysointi ei ollut mahdollista ennen siirtymistä unionin rekisteriin, sillä kansallisia rekistereitä hallinnoivat yksittäiset jäsenvaltiot eikä näitä rekistereitä mitenkään yhdistetty.

Nykyisessä oikeudellisessä kehyksessä komissio antaa käyttöön unionin rekisterin sovelluksen, mutta sen tehtävänä ei ole aktiivisesti valvoa unionin rekisterissä olevia liiketoimia siten, että se käyttäisi jäsenvaltioiden puolesta säilytettäviä tietoja tällaiseen valvontaan.

### 41

Komissio katsoo, että sen organisaatorakenne on asianmukainen. Toiminnan/politiikan omistajan ja IT-toimittajan tehtävät on erotettu vuodesta 2014 lähtien asianmukaisen projektinhallintamenetelmän mukaisesti, ja voimavaroja ja osaamista on edelleen optimoitu asianmukaisen sisäisen organisaation varmistamiseksi.

Komission sisäisen tarkastuksen toimialan tekemän IT-tarkastuksen johdosta laaditun toimintasuunnitelman täytäntöönpano korjaa havaittuja puutteita ja lisää rekisterin kehittämisen ja hallinnoinnin tuloksellisuutta.

### 50

Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen laatikossa 4 luetellaan tärkeimmät tarkkailua, raportointia ja todentamista koskevat näkökohdat. Vaikka voitaisiin kohtuudella odottaa, että toimivaltainen viranomaisessa jossain muodossa tarkistaisi todennetut vuotuiset päästöraportit, direktiivissä 2003/87/EY ja sen soveltamisohjeissa ei nimenomaisesti edellytä tätä. Jos kaikki todentamiset

tehtäisiin kahteen kertaan, tällä olisi haitallisia vaikutuksia mukaan lukien kustannusten lisääntyminen.

## 51

EU:n päästökauppajärjestelmän todentamisraportille on III vaiheessa määritelty pakollinen sisältö ja luotu vakio-malli. EU:n lainsäädäntö ei sallinut päästökauppajärjestelmän todentamisraportin vakiomallia II vaiheessa.

## 52

Komissio myöntää, että todentajien havaintojen seuranta puuttui II vaiheessa. Toiminnanharjoittajien on nyt III vaiheessa toimitettava parannuksista toimivaltaisen viranomaisen hyväksyttäväksi raportti, joka koskee kaikkia todentajan raportissa mainittuja epäsäännönmukaisuuksia ja suosituksia. Komissio on myös julkaissut ohjeita todentajille, kuinka toimia, kun havaitut ongelmat toistuvat.

## Laatikko 7

Komission nyt julkaisemassa todentamisraportin mallissa määritellään, millainen pakollinen sisältö jäsenvaltion todentamisraporttimallissa tulee III vaiheessa vähintään olla, ja siinä on erityinen ohje todentajan suosituksista.

Akkreditointia ja todentamista koskevia velvollisuuksia on lisätty ja kansallisten akkreditointielinten on jatkuvasti valvottava todentajia III vaiheessa. Yksi tämän jatkuvan valvontaprosessin tärkeimmistä tavoitteista on tarkastaa, että todentaja on edelleen pätevä. Tällöin huomiota kiinnitetään erityisesti epäjohtonmukaisuuksiin, kuten että todentaja ei milloinkaan raportoi epäsäännönmukaisuuksista tai tee suosituksia tai että sisäiset todentamisasiakirjat ja annettu todentamisraportti eivät vastaa toisiaan.

## 53

Tarkkailua ja raportointia koskevat suuntaviivat sisälsivät II vaiheessa erityiset määritelmät sekä vaaditulle todentajalle (komission päätöksen 2007/589/EY liitteessä I olevan 2 jakson 5 kohdan m alakohta) että akkreditoinnille (em. liitteen 2 jakson 5 kohdan k alakohta), minkä jälkeen ohjeet viittasivat akkreditointiohjeistusta koskevaan eurooppalaiseen yhteistyöhön. Lisäksi suuntaviivoissa oli säännös, jonka perusteella akkreditointielimet

ja toimivaltaiset viranomaiset pääsivät arvioimaan todentajien sisäisiä todentamisraportteja. Tarve paljon pidemmälle vietyyn EU:n päästökauppajärjestelmän todentamisen ja akkreditoinnin yhdenmukaistamiseen on kuitenkin pääsyy siihen, miksi EU:n päästökauppajärjestelmän akkreditointia ja todentamista koskeva asetus (EU) N:o 600/2012 hyväksyttiin III vaihetta varten.

## 56

Yksittäisten elinten tehtävät EU:n päästökauppajärjestelmässä perustuvat niiden pätevyYTEEN. Todentajat ovat ennen kaikkea päteviä todentamisessa (mutta sääntelyviranomaiset eivät ole). Kansallisilla akkreditointielimillä on pätevyys ja toimivalta akkreditoida todentajat (mutta sääntelyviranomaisilla ei ole). Nimetyillä toimivaltaisilla viranomaisilla on pätevyys ja toimivalta yleiseen EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoon (mutta todentajilla tai kansallisilla akkreditointielimillä ei ole). Eri elinten välinen koordinointi on tärkeää, jotta voidaan edistää EU:n päästökauppajärjestelmän tuloksellista täytäntöönpanoa yleisesti, mutta koordinoinnin on oltava oikeasuhteista siten, että pätevyYdet otetaan huomioon ja vältetään tehotonta ja haitallista päällekkäisyyttä ja kustannusten lisäämistä.

## 57

Komissio katsoo, että esiin tulleet tilanteet, joissa todentajat osallistuvat sekä todentamiseen että saman laitoksen tarkkailusuunnitelmien kehittämiseen, aiheuttavat eturistiriidan. Asetus (EU) N:o 600/2012 (III vaiheen akkreditointi- ja todentamisasetus) toteaa tämän nimenomaisesti, ja tämä on keskeinen huolenaihe kansallisille akkreditointielimille, joiden on myös ryhdyttävä asiassa tarvittaviin, harkittuihin toimenpiteisiin.

## 58

Direktiivissä 2003/87/EY ja sen soveltamisohjeissa ei määritellä vaatimuksia, joiden mukaan toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä tarkastuksia paikan päällä. Tämän takia toimivaltaisen viranomaisen valvontatyö säilyy joustavana ja sen myötä oikeasuhtaisena ja tehokkaana, myöskin sen suhteen, missä ja milloin tarkastukset ovat kaikkein tuottavimpia, miten vältetään päällekkäistä työtä todentajien kanssa ja miten valvonta yhdistetään muihin sääntelytoimiin.



## 64

Komissio on samaa mieltä siitä, että antamalla säännöllisesti asiaankuuluvaa tietoa EU:n päästökauppajärjestelmän yleisestä täytäntöönpanosta ja toiminnasta parannetaan sidosryhmien luottamusta järjestelmään. Direktiivissä 2003/87/EY edellytetty ja erityisesti sen 10 ja 21 artiklan mukainen raportointi vastaa tähän tarpeeseen.

## 67

Kun arvioitiin jäsenvaltioiden kansallisten päästöoikeuksien jakosuunnitelmia, pidettiin laajalti käytettyä Primes-mallia parhaana saatavilla olevana analyysivälineenä. Mallissa oli erityistä se, että jäsenvaltiot tunsivat sen, sitä pidettiin luotettavana ja jotkut jäsenvaltiot olivat itse käyttäneet sitä kansallisten jakosuunnitelmiansa valmistelussa.

Komissio myöntää, että joulukuussa 2005 annetussa ohjeistuksessa ei ollut kehotusta käyttää vuoden 2005 päästötietoja. Vuoden 2005 todennetut päästötiedot olivat kuitenkin jäsenvaltioiden käytettävissä kevästä 2006 alkaen ja siten selvästi ennen kansallisten jakosuunnitelmien toimittamisen määräaika ja selvästi ennen kuin useimmat kansalliset jakosuunnitelmat käytännössä sitten toimitettiin. EU:n päästökauppajärjestelmän tavoitetta silmällä pitäen komission oli arvioitava kansallisia jakosuunnitelmia ajantasaisimpien päästötietojen valossa, mitä myös ilmastonmuutoskomitea korosti.

## 69

Komissio myöntää, että se ei kyennyt toimittamaan tilintarkastustuomioistuimelle täytettyjä tarkistusluetteloita kaikkien jäsenvaltioiden osalta. Hallinnollinen säilytysjakso näiden asiakirjojen osalta on päättynyt. Tilintarkastustuomioistuimelle on kuitenkin toimitettu joukko muita asiakirjoja, kuten jäsenvaltioiden kanssa käytyä kirjeenvaihtoa, esitelmiä ja valmistelumuistioita.

Komission käsityksen mukaan ei kuitenkaan ole syytä epäillä, että kansallisten jakosuunnitelmien arviointi ei olisi näissä tapauksissa ollut yhtä yksityiskohtaista tai täydellistä kuin muissa.

Erityisesti todetaan, että kaikissa julkistetuissa, jäsenvaltioiden jakosuunnitelmia koskevissa komission päätöksissä on sama rakenne ja niiden johdanto-osan kappaleissa on laajasti perusteltu joko kansallisten jakosuunnitelmien hyväksyminen tai niiden hylkääminen. Jokaisesta seikasta, joka komission olisi pitänyt direktiivin liitteen III mukaan tutkia, esitetään yksityiskohtaisesti, onko oikeudellisia vaatimuksia noudatettu vai ei. Tämä osoittaa siten, että komissio on tehnyt arvioinnin direktiivissä 2003/87/EY säädetyllä tavalla ja kaikkien jäsenvaltioiden osalta samalla tavalla.

## Yhteinen vastaus kohtaan 71 ja 72

Komissio myöntää, että EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoa koskeva 21 artiklan raportointi ei ollut aina täydellistä II vaiheessa. Vaatimusten noudattamista valvotaan nyt III vaiheessa tarkemmin komission täytäntöönpanopäätöksen 2014/166/EU nojalla, joten tulevaisuudessa täydellisen vuotuisen täytäntöönpanoraportin julkistamisen ehto tulee täytetyksi.

## 74

Komissio on edelleen yhdenmukaistanut EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoa sen III vaiheessa (tästä syystä EU:n päästökauppajärjestelmän tarkistus hyväksyttiin vuonna 2009), ja se edelleen harkitsee mahdollisia uusia parannuksia tulevaisuudessa.

## 76

Lainsäädäntö jättää tarkastusten tekemisen jäsenvaltioiden vastuulle, sillä ne ovat osa jäsenvaltioiden tekemää yleistä sääntelyn noudattamisen valvontaa, ja toissijaisuusperiaatteen vuoksi komissiolla ei ole tässä erityistä tehtävää.

## 77

Komissio organisoii jatkossakin laajaa tiedonvaihtoa niiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa, jotka jäsenvaltioissa vastaavat EU:n päästökauppajärjestelmästä. Tähän tiedonvaihtoon kuuluvat: säännölliset keskustelut ilmastomuutoskomiteassa ja sen työryhmä 3:ssa, joka on erikoistunut päästökauppaan; tilapäiset tekniset työryhmät; foorumit, kuten akkreditointia ja todentamista käsittelevä foorumi ja velvoitteiden noudattamista käsittelevä foorumi ja siihen liittyvät työryhmät; ja ryhmät, kuten rekisterien valvojien työryhmä. Kokoustapahtumat lähetetään yleensä sähköisesti, mikä auttaa niitä, jotka eivät voi osallistua kokouksiin henkilökohtaisesti.

## 79

Komissio tunnustaa EU:n päästökauppajärjestelmästä johtuvien velvoitteiden täyttämistä käsittelevän foorumin ja sen työryhmien erityisen tärkeyden EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanon yhdenmukaistamisessa ja parhaita käytäntöjä koskevien tietojen vaihdossa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kesken. Vaikka kansallisten viranomaisten osallistuminen oli toisinaan vähäistä, veloitteefoorumissa keskustellut aiheet ja niiden käsittely oli kaikkien toimivaltaisten viranomaisten ulottuvilla verkossa.

## 80

Korkea säännönmukaisuusaste on paras osoitus EU:n päästökauppajärjestelmän seuraamusten ennalta ehkäisevästä vaikutuksesta. Erityisesti tämä vaikutus on direktiivissä olevalla EU-tason sakkosäännöksellä, jota sovelletaan päästöoikeuksien luovuttamatta jättämiseen.

Tämän EU-tason yhdenmukaistetun seuraamuksen lisäksi jäsenvaltiot määrittelevät ja määräävät kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti sakkoja tietyistä rikkomuksista, kuten siitä, että päästöraporttia ei jätetä ajoissa.

## 82

Komissio toteaa, että kansallisten rikkomusten ja sakkojen eroavaisuudet voivat olla täysin perusteltuja ottaen huomioon kansalliset olosuhteet ja hallinnolliset prosessit, varsinkin kun lainsäätäjät ovat päättäneet toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jättää sakkoasiat jäsenvaltioiden toimivaltaan direktiivin 2003/87/EY 16 artiklan 1 kohdan nojalla.

## 83

EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvistä jäsenvaltioiden seuraamusjärjestelmistä saadaan yleiskatsauksia tutkimuksista, joita komissio on tehnyt päästökauppajärjestelmän vaatimusten noudattamisesta jäsenvaltioissa. Tällaisia yleiskatsauksia tuottaa myös komission täytäntöönpanopäätöksen 2014/166/EU myötä ajan tasalle saatettu järjestelmä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on vuosittain toimitettava komissiolle EU:n päästökauppajärjestelmää koskevan direktiivin täytäntöönpanoon liittyvä 21 artiklan kertomus.

## 84

Komissio pyrkii säilyttämään yleiskäsityksen EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvistä kansallisista sakoista ja sakkojen määräämistä koskevista tilastoista. Komissio on jo ryhtynyt tarkkailemaan seuraamusjärjestelmää järjestelmällisemmin parantamalla kysymyksiä, joita jäsenvaltioille esitetään sakoista direktiivin 2003/87/EY 21 artiklan mukaisen raportoinnin yhteydessä.

Jäsenvaltioiden viranomaisten velvollisuutena on valvoa EU:n päästökauppajärjestelmää koskevien säännösten noudattamista, mutta komissio seuraa tiiviisti EU:n päästökauppajärjestelmää koskevan direktiivin täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Kun II vaiheessa oli epäilyjä siitä, onko sakkoja määrätty lain mukaisesti, komissio aina seurasi näitä tapauksia ja oli tarvittaessa säännöllisesti yhteydessä jäsenvaltioihin. Komissio esim. johdonmukaisesti muistutti, että jäsenvaltiot eivät voineet pienentää päästöoikeuksien palauttamatta jättämisestä koituvaa 100 euron sakkoa<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Euroopan unionin tuomioistuim on sillä välin vahvistanut tämän 16 artiklan tulkinnan.

**86**

EU:n päästökauppajärjestelmän III vaiheessa toiminnanharjoittajat eivät voi enää käyttää kansainvälisiä hyvityksiä suoraan EU:n päästökauppajärjestelmän velvoitteiden täyttämiseen. Toiminnanharjoittajien on ensin vaihdettava kansainväliset hyvitykset päästöoikeuksiin, joita ne sitten voivat käyttää velvoitteidensa täyttämiseen.

Kansainvälisten hyvitysten määrä, jonka toiminnanharjoittaja voi vaihtaa, on rajattu. Säännöt, joilla määritetään kunkin laitoksen ja kunkin ilma-aluksen käyttäjän hyvitysoikeudet, on vahvistettu komission asetuksessa (EU) N:o 1123/2013. Toiminnanharjoittajat saavat oikeudet kaudelle 2008–2020, joten niiden III vaiheen oikeuksissa otetaan huomioon, mitä ne saivat II vaiheessa.

**Laatikko 8 – Vastaus toiseen kohtaan**

EU:n päästökauppajärjestelmän III vaiheessa ei pitäisi enää esiintyä samanlaisia ongelmia. Katso komission vastaus kohtaan 86.

**Laatikko 8 – Vastaus kolmanteen kohtaan**

EU:n päästökauppajärjestelmän III vaiheessa ei pitäisi enää esiintyä samanlaisia ongelmia. Katso komission vastaus kohtaan 86.

**Johtopäätelmät ja suositukset**

**87**

Otettaessa päästökauppajärjestelmä käyttöön ei asiasta ollut käytännön kokemusta kansallisella eikä EU:n tasolla. Niinpä komissio ja jäsenvaltiot noudattivat tekemällä oppimisen menetelmää, joka on johtanut jatkuviin parannuksiin sekä suunnittelussa että täytäntöönpanossa.

Löytääkseen tavan torjua arvonlisäveron karuselli- ja muita petoksia EU:n päästökauppajärjestelmässä komissio loi oikeusperustan Eurofisc-verkostolle, jolla välitetään nopeasti tarkoin kohdistettuja tietoja arvonlisäveropetoksia sisältävistä liiketoimista. Tässä yhteydessä jäsenvaltiot tarkastelevat myös uusia petoslajeja ja antavat toisilleen ennakkovaroituksia, jos uusia petoslajeja ilmaantuu. Hiilidioksidipäästöjen kauppa on yksi niistä aloista, joita jäsenvaltiot seuraavat tiiviisti tässä yhteydessä.

**89**

Komissio ottaa tilintarkastustuomioistuimen johtopäätöksen huomioon.

Komissio korostaa, että II vaiheessa EU:n päästökauppajärjestelmää haittasivat eräät seikat, jotka liittyivät järjestelmän eheyttä suojaavan toimintakehyksen varmuuteen. Se, että täytäntöönpanossa oli puutteita EU:n päästökauppajärjestelmän II vaiheessa, on yksi merkittävistä syistä sille, että uusia kehitystoimia ja parannuksia, joita nyt ollaan toteuttamassa III vaiheessa, pohdittiin niin perusteellisesti.

**91**

Tilintarkastustuomioistuimen havainnon mukaan päästö-oikeusmarkkinoiden sääntelyyn ja valvontaan liittyy ratkaisemattomia kysymyksiä, jotka koskevat velvoitekaupankävijöitä, kahdenvälisiä OTC-spot-kauppoja ja pieniä markkinatoimijoita. Tämän havainnon osalta on todettava, että komissio ja lainsäädäntövallan käyttäjät analysoivat perusteellisesti mahdollisia riskejä MiFIDin hyväksymisprosessin aikana, minkä vuoksi direktiivi sisältää tasapainoisen vapautusjärjestelmän. Päästökaupparmarkkinoihin sovelletaan EU:n rahoitusmarkkinalainsäädännössä vahvistettua valvontakehystä, jota sovelletaan myös kaikkeen EU:ssa tapahtuvaan hyödykejohdannaisen kauppaan (esim. MiFIDin positioraportointi; MARissa säädetään pitkälle menevistä yhteistyömekanismeista). Sääntelyyn liittyvät yhteistyömekanismit tulevat täysimääräisesti voimaan vuonna 2017.

**Suositus 1**

Komissio on samaa mieltä siitä, että markkinoiden eheyden parantamiseksi on tarpeen mukaan käsiteltävä kaikkia päästöoikeusmarkkinoiden sääntelyyn ja valvontaan liittyviä merkittäviä jäljellä olevia kysymyksiä. Sen varmistamiseksi, että EU:n toimet ovat tarpeellisia ja tehokkaita, komissio arvioi politiikkojensa ja ehdotustensa vaikuttavuutta niiden kaikissa vaiheissa, ehdotuksesta täytäntöönpanoon ja tarkistamiseen.

Hiljattain hyväksytyt, tällä hetkellä täytäntöönpanovaiheessa olevat säännöt, jotka koskevat päästöoikeusmarkkinoiden sääntelyä ja valvontaa, voidaan ottaa arvioinnin kohteeksi niiden kertomusten yhteydessä, jotka komission on määrä toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuonna 2019 MiFID II -direktiivin 90 artiklan ja MAR-asetuksen 38 artiklan nojalla.

## Suositus 1 a)

Komissio hyväksyy suosituksen 1 a. Komissio ja lainsäädäntövallan käyttäjät analysoivat perusteellisesti mahdollisia riskejä tarkistetun MiFIDin hyväksymisprosessin aikana, minkä vuoksi direktiivi sisältää tasapainoisen vapautusjärjestelmän. Järjestelmää tarkistetaan vuonna 2019 asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti.

MiFIDin 2 artiklan 1 kohdan e ja j alakohdassa ja 3 artiklan 1 kohdan e alakohdassa mainittuihin vapautuksiin liittyy ehtoja, ja vapautuksia koskevien sääntöjen noudattamista valvotaan, eivätkä vapautukset välttämättä liity erityisesti päästöoikeuksiin, vaan niitä sovelletaan yhtäläisesti myös hyödykejohdannaisiin. Vapautusten perustelut ovat peräisin arvioinnista, joka koskee MiFID-toimiluvan vaatimisen tarkoitusta (pääasiassa sijoituspalveluyritysten asiakkaiden suojaamista rajat ylittävässä liiketoimissa) ja vapautusten oikeasuhteisuutta, kun toimiluvan hankkimisesta koituvia kuluja verrataan vapautettaville henkilöille toimiluvasta aiheutuviin hyötyihin.

## Suositus 1 b)

Komissio hyväksyy suosituksen 1 b, koska siinä otetaan huomioon pääosat EU:n rahoitusmarkkinoita koskevasta lainsäädännöstä, joka on hyväksytty ja jota pannaan parhaillaan täytäntöön.

## Suositus 1 c)

Komissio hyväksyy suosituksen 1 c osittain. Käytössä on yhteistyömekanismia, joita komissio pitää riittävinä päästöoikeusmarkkinoiden nykyisen tilan kannalta. Komission yksiköt ovat läsnä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) johtokunnan, pysyvien valiokuntien ja työryhmien kokouksissa, kun politiikka-asioita käsitellään, ja ne pitävät yhteyttä energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirastoon ACERIin. Komission sisäistä yhteistyötä kuitenkin vahvistetaan edelleen tarkistetun lainsäädännön täytäntöönpanovaiheessa. Muiden sääntely- ja valvontaviranomaisten osalta (erillisvirastot mukaan luettuina) ja ottaen huomioon markkinoiden tulevan kehityksen komissio tarkastelee mahdollisuuksia edistää aloitteita, joilla sääntely-yhteistyötä pyritään nykymekanismien lisäksi entisestään vahvistamaan.

## Suositus 2

Komissio hyväksyy suosituksen 2. Se analysoi, millaisia etuja päästöoikeuksien oikeudellisen aseman selventämisestä on, ja se harkitsee, voitaisiinko luoda vakuus- ja rekisteröintimekanismi ja miten.

EU:n hiilidioksidimarkkinat ovat kasvaneet ja kehittyneet siitä huolimatta, että päästöoikeuksien oikeudellista asemaa ei ole määritelty EU:n tasolla. Likviditeettiin vaikuttavat tekijät ovat enemmän taloudellisia kuin oikeudellisia.

Siksi komissio onkin jo ehdottanut markkinavakausvarannon perustamista (COM(2014) 20), jotta päästöoikeuksien ylijäämätilanteita voidaan hoitaa ja parantaa järjestelmän kykyä sietää koviakin häiriöitä mukauttamalla huutokaupattavaksi tarjottavien päästöoikeuksien määrää. Ehdotus on käsiteltävänä Euroopan parlamentissa ja neuvostossa.

Komissio uskoo, että direktiivi 2003/87/EY ja asetus (EU) N:o 389/2013 samoin kuin kehittymässä oleva EU:n rahoitusmarkkinoiden sääntelykehys tarjoavat tarvittavan oikeudellisen perustan läpinäkyville ja likvideille EU:n hiilidioksidimarkkinoille ja varmistavat samalla markkinoiden vakauden ja eheyden.

## 93

Rekisterin turvallisuus on parantunut huomattavasti EU:n päästökauppajärjestelmän III vaiheessa. Tilinavauksia koskevien vaatimusten noudattamisen valvomisen lisäksi komissio edistää aktiivista yhteistyötä ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Unionin rekisterin jatkuva parantaminen vuodesta 2012 lähtien on projektinhallintamenetelmän mukaisesti on vaatinut mukautuksia komissiossa.

## Suositus 3 a)

Komissio hyväksyy suosituksen 3 a. Unionin rekisterissä ei ole kaikkia tarvittavia tietoja väärinkäytösten ja petosten havaitsemiseksi. MiFIDin/MiFIRin ja MARin/MADin nojalla on kuitenkin jo suunnitelmissa merkittävä tietojen keräys, joka liittyy päästöoikeuksia koskevien liiketoimien taloudelliseen puoleen, kunhan säädökset on pantu täysimääräisesti täytäntöön vuonna 2017.

## Suositus 3 b)

Komissio hyväksyy suosituksen 3 b.

## Suositus 3 c)

Komissio hyväksyy suosituksen 3 c. Rakenteen osalta komissio katsoo, että se on jo pantu täytäntöön. Komission sisäisen tarkastuksen toimialan tekemän IT-tarkastuksen jälkeen komissio on edelleen selvittänyt henkilöstön jäsenten tehtäviä ja optimoinut rakennetta. Komissio on sitoutunut varmistamaan rekisterijärjestelmän moitteettoman toiminnan.

## Suositus 3 d) ja e)

Nämä suositukset on osoitettu jäsenvaltioille.

## 94

Ennen III vaiheen alkamista hyväksytyt komission asetukset lisäävät EU:n päästökauppajärjestelmän III vaiheen täytäntöönpanon tuloksellisuutta, tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta. Nämä asetukset tuovat korjauksia tilin-tarkastustuomioistuimen kuvaamiin epäkohtiin. Parannukset koskevat tarkkailua, raportointia, todentamista ja akkreditointia, ja ne vahvistavat kaikkien osapuolten tehtävät ja velvollisuudet. Näitä osapuolia ovat toimivaltaiset viranomaiset, toiminnanharjoittajat, todentajat, kansalliset akkreditointielimet ja jäsenvaltiot.

## Suositus 4

Kaikkien EU:n päästökauppajärjestelmän osapuolten tehtäviä ja vastuita on selvennetty III vaihetta varten hyväksytyissä komission asetuksissa, jotka koskevat akkreditointia, todentamista, tarkkailua ja raportointia.

## Suositus 4 a)

Komissio hyväksyy suosituksen 4 a.

## Suositus 4 b)

Komissio hyväksyy suosituksen 4 b. Direktiivissä 2003/87/EY ja sen soveltamisohjeissa määritellään puitteet sääntöjen noudattamisen valvontaa varten. Tämän lähestymistavan ansiosta toimivaltaisen viranomaisen valvontatyö säilyy joustavana ja sen myötä oikeasuhteisena ja tehokkaana, myöskin sen suhteen, missä ja milloin tarkastukset ovat kaikkein tuottavimpia, miten vältetään päällekkäistä työtä todentajien kanssa ja miten valvonta yhdistetään muihin sääntelytoimiin.

## Suositus 4 c)–f)

Nämä suositukset on osoitettu jäsenvaltioille.

## 95

Komissio toimitti kattavan ohjeistuksen kansallisten jakosuunnitelmien valmistelua ja täytäntöönpanoa varten II vaiheessa. Se myöntää, että tämä ohjeistus ei kehottanut käyttämään vuoden 2005 päästötietoja mutta tämä seikka ei kuitenkaan vaikuttanut komission arvioinnin laatuun.

Komission ohjeistus ja seuranta, joka koskee EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, on parantunut III vaiheessa. Komission täytäntöönpanopäätöksen 2014/166/EU ja siihen liittyvän selittävän huomautuksen nojalla on otettu uudelleen käyttöön järjestelmä, jossa jäsenvaltioiden on vuosittain toimitettava komissiolle direktiivin 2003/87/EY täytäntöönpanoa koskeva 21 artiklan kertomus. Nämä kertomukset ovat yleisön saatavilla Euroopan ympäristökeskuksen Reportnet-järjestelmässä.

## 96

Komissio myöntää, että EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoa koskeva 21 artiklan mukainen raportointi ei ollut aina täydellistä II vaiheessa. Vaatimuksien noudattamista valvotaan nyt III vaiheessa tarkemmin komission täytäntöönpanopäätöksen 2014/166/EU nojalla, joten tulevaisuudessa täydellisen vuotuisen täytäntöönpanoraportin julkistamisen ehto tullee täytetyksi.

Komissio organisoii jatkossakin laajaa tiedonvaihtoa niiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa, jotka jäsenvaltioissa vastaavat EU:n päästökauppajärjestelmästä. Tähän tiedonvaihtoon kuuluvat: säännölliset keskustelut ilmastonmuutoskomiteassa ja sen työryhmä 3:ssa, joka on erikoistunut päästökauppaan; tilapäiset tekniset työryhmät; foorumit, kuten akkreditoitua ja todentamista käsittelevä foorumi ja velvoitteiden noudattamista käsittelevä foorumi ja siihen liittyvät työryhmät; ryhmät, kuten rekisterien valvojien työryhmä; ja näihin liittyvät järjestelyt asiakirjojen jakelemiseksi.

### Suositus 5 a)

Komissio hyväksyy suosituksen 5 a.

EU:n päästökauppajärjestelmän yhdenmukaistaminen vaiheessa III on merkittävää, ja komissio seuraa III vaiheessa tarkemmin EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

### Suositus 5 b)

Komissio hyväksyy suosituksen 5 b, joka koskee EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanosta laadittavan kertomuksen säännöllistä julkaisemista.

### Suositus 5 c)

Tämä suositus on osoitettu jäsenvaltioille.

## 97

EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvistä jäsenvaltioiden seuraamusjärjestelmistä saadaan yleiskatsauksia tutkimuksista, joita komissio on tehnyt päästökauppajärjestelmän vaatimusten noudattamisesta jäsenvaltioissa. Tällaisia yleiskatsauksia tuottaa myös komission täytäntöönpanopäätöksen 2014/166/EU myötä ajan tasalle saatettu järjestelmä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on vuosittain toimitettava komissiolle direktiivin 2003/87/EY täytäntöönpanoa koskeva 21 artiklan kertomus.

### Suositus 6

Komissio pitää EU:n päästökauppajärjestelmän seuraamusjärjestelmää tehokkaana. Sakko sellaisista hiilidioksidipäästöistä, joiden osalta ei ole palautettu päästöoikeuksia 30. huhtikuuta mennessä, on sata euroa tonnilta, ja tällä on vahva ennalta ehkäisevä vaikutus. Tämä käy erityisesti ilmi siitä, että vuosittain noin 99 prosentille päästöistä löytyy vaadittava määrä päästöoikeuksia ja että sakkoja määrätään näin ollen vain 1 prosentille raportoiduista päästöistä.

Jäsenvaltioiden olisi oltava avoimia seuraamuksista, joita sovelletaan kansallisella tasolla muista kuin palautusvelvollisuutta koskevista rikkomuksista, ja niiden olisi myös julkistettava tiedot palautusvelvollisuutta rikkoneista toiminnanharjoittajista. On kuitenkin tärkeää panna merkille, että direktiivin 2003/87/EY 16 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on oikeus seuraamusten määrittämiseen ja että eroavaisuudet seuraamusten tasojen välillä voivat hyvinkin olla perusteltuja, kun otetaan huomioon kunkin jäsenvaltion olosuhteet.

Komissio pitää tärkeänä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä avoimuutta, jotta hyvin korkea säännönmukaisuusaste saadaan säilytettyä.

## Komission vastaus

### **Suositus 6 a)**

Komissio hyväksyy suosituksen 6 a. Se analysoi yksityiskohtaisesti tiedot, jotka se saa EU:n päästökauppajärjestelmän vaatimusten noudattamista koskevista tutkimuksista ja jäsenvaltioiden vuosittain toimittamista, EU:n päästökauppajärjestelmästä annetun direktiivin 21 artiklassa tarkoitetuista kertomuksista. Näiden tietojen perusteella komissio ryhtyy tarvittaviin toimiin.

### **Suositus 6 b) ja c)**

Nämä suositukset on osoitettu jäsenvaltioille.





## MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

### **Maksuttomat julkaisut:**

- yksi kappale:  
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:  
Euroopan unionin edustustoista ([http://ec.europa.eu/represent\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/represent_fi.htm)),  
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fi.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm)),  
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fi.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm))  
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (\*).

(\*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

### **Maksulliset julkaisut:**

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

EU:n päästökauppajärjestelmä on EU:n ilmastopolitiikan kulmakivi ja se mainitaan usein mallina, kun muualla maailmassa ollaan käynnistämässä ilmastomuutospolitiikkaa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi merkittäviä puutteita vaiheen II (2008–2012) täytäntöönpanossa ja ongelmia markkinoiden eheyttä suojaavan toimintakehyksen varmuudessa. Markkinoiden sääntelyä ja valvontaa, päästöoikeuksien oikeudellista asemaa ja EU:n päästökauppajärjestelmän perustietojen käsittelyssä käytettäviä järjestelmiä oli tarpeen parantaa. Jäsenvaltioiden olisi tehostettava valvontakehyksen ja seuraamusten täytäntöönpanoa. Tilintarkastustuomioistuin esittää useita suosituksia, joiden avulla järjestelmän eheyttä ja täytäntöönpanoa pyritään parantamaan.



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto