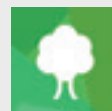


Tematsko izvješće

**Cjelovitost i primjena
sustava EU-a za
trgovanje emisijama**



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015.

Print	ISBN 978-92-872-2344-9	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/922540	QJ-AB-15-005-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2388-3	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/75498	QJ-AB-15-005-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2353-1	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/887598	QJ-AB-15-005-HR-E

© Europska unija, 2015.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće

Cjelovitost i primjena sustava EU-a za trgovanje emisijama

(u skladu s člankom 287. stavkom 4.
drugim podstavkom UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost određenih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće pod predsjedanjem člana Suda Augustyna Kubika, koje je specijalizirano za rashode u upravljanju prirodnim resursima i njihovu očuvanju. Reviziju je predvodio član Suda Kevin Cardiff, a na njoj su radili i voditeljica njegova ureda Mary Kerrigan, ataše u njegovu uredu Gediminas Macys, voditelj odjela Colm Friel, voditeljica tima Emese Fésűs, zamjenik voditeljice tima Stefan den Engelsen, revizor Marco Dentamaro, revizor Andreas Dürrwanger, revizorica María Luisa Gómez-Valcárcel, revizorica Laura Gores, revizorica Joanna Kokot, revizorica Loulla Puisais-Jauvin, revizor Frédéric Soblet i revizorica Anna Zalega.



Slijeva nadesno: S. den Engelsen, E. Fésűs, K. Cardiff, C. Friel.

Odlomak

Kratice

Pojmovnik

I.–VII. Sažetak

1.–8. Uvod

1.–8. Sustav Europske unije za trgovanje emisijama (sustav EU ETS)

4.–6. Sustav EU ETS u praksi od 2005. do 2012. godine (1. i 2. faza)

7.–8. Sustav EU ETS od 2013. godine nadalje (3. faza)

9.–11. Opseg revizije i revizijski pristup

12.–86. Opažanja

12.–41. Okvir za zaštitu cjelovitosti sustava EU ETS

14.–24. Komisija stalno poboljšava regulaciju i nadzor tržišta emisija, ali potreban je još veći napredak

25.–28. Otvorena pitanja povezana s definicijom emisijskih jedinica

29.–41. U sustavu povezanom s registrom EU-a za obradu osnovnih informacija iz sustava EU ETS zabilježeni su određeni nedostaci

42.–86. Primjena sustava EU ETS

46.–63. Sustavi država članica za bilježenje emisija i izvješćivanje o njima tijekom 2. faze sustava EU ETS nisu bili dovoljno razvijeni

64.–79. Zabilježeni su nedostaci u Komisijinim smjernicama i praćenju primjene 2. faze sustava EU ETS u državama članicama

80.–86. U nacionalnoj provedbi sustava sankcioniranja u sklopu sustava EU ETS, kao i u praksi predaje međunarodnih „projektnih jedinica“ otkriveni su određeni nedostaci

87.–97. **Zaključci i preporuke**

Prilog — Popratne informacije

Odgovor Komisije

CO₂: ugljikov dioksid

CO₂e: ekvivalent ugljikova dioksida

EEA-EFTA: Europski gospodarski prostor – Europsko udruženje slobodne trgovine

EUTL: dnevnik transakcija Europske unije

GU: glavna uprava

Jedinica CER: jedinica ovjerenog smanjenja emisije

Jedinica ERU: jedinica smanjenja emisije

Jedinica EUA: emisijska jedinica Europske unije

PDV: porez na dodanu vrijednost

Sustav ETS: sustav za trgovanje emisijama

Sustav EU ETS: sustav Europske unije za trgovanje emisijama

UNFCCC: Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime

Direktiva i Uredba o zlouporabi tržišta: izvorna „Direktiva o zlouporabi tržišta“ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o trgovanju na temelju povlaštenih informacija i manipuliranju tržištem (zlouporabi tržišta) (Direktiva 2003/6/EZ) stavljena je izvan snage i zamijenjena novim pravilima donesenima 2014. godine. Riječ je o Uredbi (EU) br. 596/2014 o zlouporabi tržišta¹ i Direktivi 2014/57/EU o kaznenopravnim sankcijama za zlouporabu tržišta². Uredba o zlouporabi tržišta počinje se primjenjivati u srpnju 2016. godine i države članice moraju u roku od dvije godine prenijeti novu Direktivu³ u nacionalno zakonodavstvo.

Direktiva o tržištima financijskih instrumenata: izvorna „Direktiva o tržištima financijskih instrumenata“ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o tržištima financijskih instrumenata (Direktiva 2004/39/EZ) stavljena je izvan snage i zamijenjena novim pravilima donesenima 2014. godine. Riječ je o novoj Direktivi 2014/65/EU o tržištima financijskih instrumenata i Uredbi (EU) br. 600/2014 o tržištima financijskih instrumenata. Nova pravila primjenjivat će se od siječnja 2017. godine⁴.

Emisije stakleničkih plinova: atmosferski plinovi koji se smatraju uzrokom globalnog zatopljenja i klimatskih promjena. Glavni su staklenički plinovi ugljikov dioksid (CO₂), metan (CH₄) i dušikov oksid (N₂O). Manje su zastupljeni, ali vrlo bitni staklenički plinovi fluorougljikovodici (HFC), perfluorougljici (PFC) i sumporov heksafluorid (SF₆)⁵.

Emisijska jedinica: u sustavu Europske unije za trgovanje emisijskim jedinicama (EU ETS) jedna emisijska jedinica Europske unije (EUA) označava pravo na emisiju jedne tone ekvivalenta ugljikova dioksida tijekom određenog razdoblja (CO₂e)⁶. Gospodarski subjekti unutar sustava EU ETS mogu se služiti emisijskim jedinicama Europske unije za pokriće svojih potvrđenih emisija ili se tim jedinicama može trgovati s drugim gospodarskim subjektima kojima su potrebne emisijske jedinice EU-a.

1 Uredba (EU) br. 596/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o zlouporabi tržišta (Uredba o zlouporabi tržišta) te stavljanju izvan snage Direktive 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i direktiva Komisije 2003/124/EZ, 2003/125/EZ i 2004/72/EZ (SL L 173, 12.6.2014., str. 1.).

2 Direktiva 2014/57/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o kaznenopravnim sankcijama za zlouporabu tržišta (Direktiva o zlouporabi tržišta) (SL L 173, 12.6.2014., str. 179).

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

4 *Ibid.*

5 Pojmovnik klimatskih promjena, Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC).

6 Članak 3. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, 25.10.2003., str. 32.).

Mehanizam čistog razvoja: u okviru projekata mehanizma čistog razvoja koji su utvrđeni Kyotskim protokolom ulaže se u održivi razvoj u zemljama u razvoju s ciljem smanjenja emisija. Time nastaju jedinice ovjerenih smanjenja emisija kojima se može trgovati. Te se takozvane jedinice mogu pod određenim uvjetima upotrebljavati u okviru sustava EU ETS.

Mehanizam obrnute naplate poreza na dodanu vrijednost (PDV-a): taj mehanizam uključuje prebacivanje porezne obveze s dobavljača na primatelja, što znači da bi za plaćanje PDV-a bio odgovoran korisnik, kada se utvrdi da ima poreznu obvezu, a ne dobavljač. Sustavom obrnute naplate poreza vjerojatno bi se onemogućile kružne prijevare u vezi s PDV-om.

Mehanizmi Kyotskog protokola: Kyotskim protokolom (za više pojedinosti vidjeti **okvir u prilogu**) uvedena su tri mehanizma koja se mogu upotrebljavati za ostvarivanje ciljnih vrijednosti u vezi sa smanjenjem emisija: trgovanje emisijama, mehanizam čistog razvoja i zajednička provedba. Trgovanje emisijama omogućuje zemljama da svoje neiskorištene emisijske jedinice prodaju zemljama koje su prekoračile svoje kvote. Zajednička provedba i mehanizam čistog razvoja mehanizmi su koji se temelje na projektima i kojima nastaju jedinice kojima se može trgovati kako bi se neutralizirale emisije.

Nacionalni administrator: subjekt zadužen da u ime države članice upravlja paketom korisničkih računa u nadležnosti države članice u registru Unije.

Nadležno tijelo: države članice određuju jedno ili više nadležnih tijela za provedbu pravila iz Direktive o sustavu EU ETS.

Odgoda trgovanja emisijskim jedinicama (engl. *backloading*): ovom kratkoročnom mjerom Komisija je odgodila stavljanje 900 milijuna emisijskih jedinica na dražbu za 2019. i 2020. godinu kako bi se omogućio porast potražnje⁷. Takvom se odgodom ne mijenja ukupna količina emisijskih jedinica koje će se u 3. fazi staviti na dražbu, nego samo raspodjela emisijskih jedinica koje će se staviti na dražbu tijekom razdoblja od 2013. do 2020. godine („kalendar dražbi”). Odgoda dražbi uvedena je izmjenom Uredbe o dražbama u sustavu EU ETS⁸ koju je Komisija donijela 2014. godine, nakon odobrenja Odbora EU-a za klimatske promjene i pomnog razmatranja Europskog parlamenta i Vijeća. Kako bi se omogućila ta izmjena, 2013. godine izmijenjena je i Direktiva o sustavu EU ETS⁹.

Operater: svaka osoba¹⁰ koja upravlja postrojenjem ili ga nadzire ili, ako to predviđaju nacionalni propisi, osoba kojoj je povjerena odlučujuća gospodarska ovlast nad tehničkim funkcioniranjem postrojenja.

7 Europska komisija, Glavna uprava za klimatsku politiku: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

8 Uredba Komisije (EU) br. 176/2014 od 25. veljače 2014. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1031/2010, posebno radi utvrđivanja količina emisijskih jedinica stakleničkih plinova za prodaju na dražbi u razdoblju 2013. – 2020. (SL L 56, 26.2.2014., str. 11.).

9 Odluka br. 1359/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ kojom se pojašnjavaju odredbe o vremenskom rasporedu dražbi emisijskih jedinica stakleničkih plinova (SL L 343, 19.12.2013., str. 1.).

10 Članak 3. Direktive 2003/87/EZ.

Postrojenje: nepomična tehnička jedinica¹¹ u kojoj se odvija jedna ili više djelatnosti pri kojima se ispuštaju staklenički plinovi, kao i bilo koje druge izravno pridružene djelatnosti koje su tehnički povezane s djelatnostima koje se odvijaju na tom mjestu i koje mogu utjecati na emisije i onečišćenje.

Predaja emisijskih jedinica: svake godine do 30. travnja svi operateri postrojenja dužni su predati određeni broj emisijskih jedinica koji odgovara ukupnoj količini potvrđenih emisija tog postrojenja tijekom prethodne kalendarske godine¹². U sklopu 2. faze sustava EU ETS operateri mogu, uz određena ograničenja, predavati i međunarodne jedinice (jedinice CER i ERU) koje nastaju mehanizmima Kyotskog protokola (mehanizam čistog razvoja i zajednička provedba). Operater mora ukupno predati dovoljno jedinica EUA, CER i ERU da pokrije svoje potvrđene emisije.

Promptno tržište: tržište na kojemu se trguje vrijednosnim papirima ili robom koji se odmah isporučuju, za razliku od terminskog tržišta.

Registar Unije: elektronički sustav u kojemu se bilježi vlasništvo nad emisijskim jedinicama. Središnji administrator¹³ upravlja registrom Unije i održava ga. Registar¹⁴ je dostupan javnosti i sadržava odvojene račune za bilježenje emisijskih jedinica koje su u vlasništvu svake osobe kojoj se emisijske jedinice izdaju ili na koju se prenose, odnosno svake osobe koja ih izdaje ili s koje se prenose. U registru Unije svaka osoba može biti upisana kao vlasnik emisijskih jedinica.

Sekundarno tržište: tržište na kojem ulagači kupuju vrijednosne papire ili imovinu od drugih ulagača, a ne od izdavatelja.

Središnji administrator: u skladu s Direktivom o sustavu ETS¹⁵, Komisija određuje središnjeg administratora za vođenje neovisnog dnevnika transakcija i bilježenje izdavanja, prijenosa i poništenja emisijskih jedinica. On također automatski provjerava svaku transakciju kako bi se pobrinuo za to da u izdavanju, prijenosu i poništenju emisijskih jedinica ne bude nepravilnosti. Uredbom o registru propisano je da središnji administrator upravlja registrom Unije i održava ga¹⁶.

11 Članak 3. Direktive 2003/87/EZ.

12 Članak 12. stavak 3. Direktive 2003/87/EZ.

13 Članak 4. Uredbe Komisije (EU) br. 389/2013.

14 Članak 19. Direktive 2003/87/EZ.

15 Članak 20. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, 25.10.2003., str. 32.).

16 Članak 4. Uredbe Komisije (EU) br. 389/2013.

Tona ekvivalenta CO₂ (CO₂e): jedna metrička tona ugljikova dioksida ili količina bilo kojeg drugog stakleničkog plina koja ima jednaki potencijal globalnog zagrijavanja¹⁷.

Transakcija: postupak¹⁸ u registru Unije koji uključuje prijenos emisijskih jedinica ili Kyotskih jedinica s jednog računa na drugi račun.

Trgovanje izvan uređenog tržišta: odnosi se na sve transakcije na financijskim tržištima koje se ne sklapaju na burzi i koje se ne vrše na uređenom tržištu, nego ih samostalno dogovaraju dvije strane.

Trgovanje uz kvote: sustav EU ETS smatra se sustavom koji se temelji na načelu „trgovanja uz kvote“. To znači da postoji „kvota“, odnosno ograničenje ukupne količine dopuštenih emisija postrojenja obuhvaćenih sustavom. U 1. i 2. fazi sustava EU ETS kvote su se utvrđivale na nacionalnoj razini, uz odobrenje Komisije. U 3. fazi kvota se određuje na razini EU-a. U okviru kvote industrijskim trgovačkim društvima i zračnim prijevoznicima dodjeljuju se emisijske jedinice koje oni potom po potrebi mogu međusobno prodavati ili kupovati. Radi kupnje i prodaje emisijskih jedinica na tržište se mogu uključiti i trgovci koji na njemu sudjeluju dobrovoljno. Ograničavanjem ukupnog broja raspoloživih emisijskih jedinica postiže se da one zadrže vrijednost.

Usklađena pravila za raspodjelu prava na emisije: u 3. fazi sustava EU ETS Komisija je utvrdila usklađena pravila za raspodjelu prava na emisije¹⁹ s referentnim vrijednostima za pojedinačne proizvode na temelju prosječnih vrijednosti emisija stakleničkih plinova 10 % najuspješnijih postrojenja u EU-u. Referentne vrijednosti izračunavaju se neovisno o korištenoj tehnologiji, gorivu, veličini postrojenja ili njegovu zemljopisnom položaju.

Vlasnik računa: vlasnik računa²⁰ svaka je fizička ili pravna osoba koja ima račun u registru Unije.

Zajednička provedba: osim mehanizma čistog razvoja, Kyotskim protokolom uveden je i ovaj mehanizam koji se temelji na projektima. Industrijalizirane zemlje zajedno s drugim razvijenim zemljama izvode projekte zajedničke provedbe usmjerene na smanjenje emisija kako bi proizvele jedinice smanjenja emisije kojima se može trgovati i koje se pod određenim uvjetima mogu upotrebljavati u sustavu EU ETS.

17 Prilog II. Direktivi 2003/87/EZ.

18 Članak 3. Uredbe Komisije (EU) br. 389/2013.

19 Odluka Komisije br. 2011/278/EU od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 130, 17.5.2011., str. 1.).

20 Članak 3. Uredbe Komisije (EU) br. 389/2013 od 2. svibnja 2013. o uspostavi Registra Unije u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, odlukama br. 280/2004/EZ i br. 406/2009/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i o ukidanju uredbi Komisije (EU) br. 920/2010 i br. 1193/2011 Tekst značajan za EGP (SL L 122, 3.5.2013., str. 1.).

I Sustav Europske unije za trgovanje emisijama (sustav EU ETS) temelj je politike EU-a za borbu protiv klimatskih promjena. Riječ je o najvećem sustavu na svijetu za trgovanje emisijama stakleničkih plinova uz određene kvote. Na ukupne emisije iz industrijskih sektora s velikim količinama emisija postavljeno je ograničenje ili kvota koja se s vremenom smanjuje. Kvotom su ograničene emisije za više od 11 000 postrojenja s velikom potrošnjom energije u cijelom EU-u, čime je obuhvaćeno oko polovice emisija stakleničkih plinova. Tim se postrojenjima dodjeljuju emisijske jedinice ili ona kupuju emisijske jedinice na dražbama, a po potrebi mogu njima i trgovati. Svaka jedinica označava pravo na emisiju jedne tone ekvivalenta ugljikova dioksida (CO₂). Svake godine postrojenja moraju predati količinu emisijskih jedinica jednaku količini ispuštenog ekvivalenta ugljikova dioksida (CO₂e).

II Sustav EU ETS često se navodi kao ogledni primjer za novu politiku borbe protiv klimatskih promjena i sustave za trgovanje emisijama u drugim dijelovima svijeta. Taj inovativni sustav uveden je 2005. godine i neprekidnim je razvojem sada došao do treće faze primjene. Na europskoj razini, cilj sustava EU ETS koji se odnosi na zaštitu okoliša nije samo smanjiti emisije u skladu s kvotama nego i odrediti cijenu ugljika te se svaka neispuštena tona ekvivalenta CO₂ povezuje s određenom financijskom vrijednošću. Cijenu određuje tržište emisijskih jedinica. Time se postrojenja potiču na primjenu najisplativijih mjera za smanjenje emisija te se promiču ulaganja u tehnologije s niskom razinom emisija ugljika, osobito ako su cijene emisijskih jedinica visoke.

III Da bi sustav EU ETS djelovao onako kako je predviđeno, potrebno je zajamčiti cjelovitost sustava, kao i njegovu pravilnu primjenu. Sud je procijenio je li se sustavom Europske unije za trgovanje emisijama upravljalo na odgovarajući način, ispitavši je li uspostavljen prikladan okvir za zaštitu cjelovitosti tog sustava kao tržišnog mehanizma te provjerivši njegovu stvarnu primjenu. Kada je riječ o primjeni, Sud se usredotočio na 2. fazu sustava EU ETS (od 2008. do 2012.) kako bi se moglo steći iskustvo za budući razvoj ove politike.

IV

Opći je zaključak Suda da Komisija i države članice nisu u svim aspektima na odgovarajući način upravljale sustavom EU ETS. Upravljanje su otežavala određena otvorena pitanja povezana s pouzdanošću okvira za zaštitu cjelovitosti sustava EU ETS i znatni nedostaci u primjeni 2. faze.

V

Zabilježena su znatna poboljšanja u pogledu okvira za zaštitu cjelovitosti samoga sustava, posebno zbog toga što se Direktivom o tržištima financijskih instrumenata i propisima o zlouporabi tržišta (Direktivom o zlouporabi tržišta / Uredbom o zlouporabi tržišta) obuhvatila većina promptnog tržišta emisijskih jedinica time što su emisijske jedinice kvalificirane kao financijski instrumenti. Međutim, i dalje je potrebno naći rješenja za cijeli niz otvorenih pitanja kako bi navedeni okvir postao dovoljno pouzdan, kako bi se zajamčila bolja regulacija i nadzor te kako bi se povećalo povjerenje ulagača, a sve to s ciljem iskorištavanja sustava EU ETS kao instrumenta politike za zaštitu okoliša.

- (a) Postoje određena otvorena pitanja o regulaciji i nadzoru tržišta emisija koja se odnose na trgovce koji su obvezni sudjelovati na tržištu, bilateralno promptno trgovanje izvan uređenog tržišta i manje sudionike na tržištu.
- (b) Nadzor tržišta emisija na razini EU-a ne postoji, a suradnja u regulatornim pitanjima nije dovoljna.
- (c) Pravna definicija emisijskih jedinica nije dovoljno jasna, a postoje i nejasnoće u pogledu stvaranja i zaštite založnog prava na emisijske jedinice.

- (d) U registru Unije obrađuju se osnovni podatci iz sustava EU ETS, a sam registar izložen je visokom riziku zbog financijskih uloga i širokog raspona vlasnika računa. Iako se sigurnost registra znatno poboljšala tijekom 2. faze sustava EU ETS, potreban je veći napredak. U postupcima država članica za kontrolu otvaranja računa u sustavu EU ETS, praćenje transakcija i suradnju s regulatornim tijelima postojali su znatni nedostaci, a Komisija ne može na odgovarajući način pratiti transakcije zbog raznih pitanja u vezi sa zaštitom podataka. Osim toga, razvoj i funkcioniranje registra na razini Komisije otežavala su otvorena pitanja povezana s koordinacijom unutar same Komisije i ograničenost resursa, kao što je opisano u odlomcima 39. do 41.

VI

Utvrđeni su znatni nedostaci u načinu na koji su države članice i Komisija u 2. fazi primijenile kontrolni okvir sustava EU ETS. Za njih je potrebno pronaći rješenja tijekom 3. faze kako bi se u dovoljnoj mjeri zajamčilo da sustav funkcionira kao što je predviđeno.

- (a) Sustavi za praćenje i potvrđivanje emisija te za izvješćivanje o njima nisu bili dovoljno dobro primijenjeni ili usklađeni. Nadležna tijela nisu na odgovarajući način provjerila rad potvrditelja te su na razini postrojenja provela nepotpune terenske provjere.
- (b) U smjernicama Komisije i njezinu praćenju primjene 2. faze sustava EU ETS u državama članicama zabilježeni su nedostaci, a njezina procjena nacionalnih planova država članica za raspodjelu prava na emisije nije bila dovoljno transparentna.
- (c) Pojedine države članice nisu podnijele sva potrebna izvješća o funkcioniranju sustava EU ETS, a Komisija nije objavila godišnje izvješće o primjeni sustava koje je prema Direktivi o sustavu EU ETS obvezno.

- (d) Učinak dragocjenih savjetodavnih i koordinacijskih foruma između Komisije i država članica bio je ograničenog opsega zbog niske razine sudjelovanja država članica.
 - (e) Komisija je imala tek ograničenu ulogu u postizanju usklađenosti ključnih kontrola u primjeni sustava EU ETS u državama članicama.
 - (f) Sud nije mogao procijeniti djelotvornost sustava sankcioniranja u različitim državama članicama zbog nedostatka konsolidiranih informacija na razini država članica i na europskoj razini. U različitim državama članicama postojale su različite prakse u vezi s posebnim pravilima za predaju međunarodnih „projektnih” jedinica. Takvi problemi mogu narušiti ravnopravne uvjete za operatere.
- 4. Kontrolni okvir na razini država članica trebao bi se bolje primjenjivati kako bi se zajamčilo da se u primjeni 3. faze otkriveni nedostatci uzmu u obzir (za pojedinosti vidjeti 4. preporuku Komisiji i državama članicama, točke od (a) do (f), nakon odlomka 94.).
 - 5. Tijekom 3. faze potrebno je poboljšati smjernice i informacije o primjeni sustava EU ETS (za pojedinosti vidjeti 5. preporuku Komisiji i državama članicama, točke (a), (b) i (c), nakon odlomka 96.).
 - 6. Provedba sankcija povezanih sa sustavom EU ETS trebala bi biti transparentnija. Na razini država članica i EU-a trebale bi biti dostupne ažurirane i točne informacije o provedbi i rezultatima postupaka za izricanje kazne, a Komisija bi trebala bolje pratiti izricanje kazni u cijelom EU-u, kao i dosljednu primjenu nacionalnih kazni (za pojedinosti vidjeti 6. preporuku Komisiji i državama članicama, točke (a), (b) i (c), nakon odlomka 97.).

VII

Radi pronalaženja rješenja za probleme iznesene u opažanjima o okviru za zaštitu cjelovitosti sustava i o njegovoj primjeni, Sud iznosi sljedeće preporuke:

1. Komisija bi trebala pronaći rješenja za otvorena pitanja povezana s regulacijom i nadzorom tržišta emisija kako bi se dodatno ojačala cjelovitost tržišta (za pojedinosti vidjeti 1. preporuku Komisiji, točke (a), (b) i (c), nakon odlomka 91.).
2. Kako bi se povećala stabilnost i povjerenje potrebno je dodatno pojasniti pravni status emisijskih jedinica (vidjeti 2. preporuku, nakon odlomka 92.).
3. Potrebno je dodatno poboljšati određene aspekte sustava za obradu osnovnih informacija iz sustava EU ETS (registar Unije i povezane postupke). Komisija bi osobito trebala razmotriti kako uspostaviti i koordinirati djelotvorno praćenje prekograničnih transakcija na razini EU-a radi umanjenja rizika od zlouporabe i prijevara te utvrditi odgovarajuće mjere kojim bi se ojačao kontrolni okvir i promicali najbolji primjeri iz prakse država članica u pogledu otvaranja računa u cijelom EU-u. Države članice trebale bi se pobrinuti za provedbu tih kontrola (za pojedinosti vidjeti 3. preporuku Komisiji i državama članicama, točke od (a) do (e), nakon odlomka 93.).

Sustav Europske unije za trgovanje emisijama (sustav EU ETS)

01

Sustav EU ETS ključni je stup politike Europske unije za borbu protiv klimatskih promjena (za dodatne popratne informacije o međunarodnom okviru za trgovanje emisijama vidjeti **dio I. priloga**). Cilj mu je promicati smanjenje emisija stakleničkih plinova na isplativ i gospodarski učinkovit način. Jedan je od glavnih sastavnica paketa EU-a za klimu i energiju²¹ koji ima tri cilja do 2020. godine (poznata pod nazivom „ciljevi 20-20-20“):

- smanjenje emisija stakleničkih plinova u EU-u za 20 % u odnosu na razinu iz 1990. godine,
- povećanje udjela potrošnje energije proizvedene iz obnovljivih izvora u EU-u na 20 %,
- poboljšanje energetske učinkovitosti u EU-u za 20 %.

02

Sustav EU ETS najveći je sustav za trgovanje emisijama stakleničkih plinova uz određene kvote na svijetu (vidjeti **okvir 1.**) i često se navodi kao ogledni primjer za novu politiku borbe protiv klimatskih promjena i sustave za trgovanje emisijama u drugim dijelovima svijeta. Kvotom su ograničene emisije za više od 11 000 postrojenja s velikom potrošnjom energije u cijelom EU-u²². Od 2013. godine sustavom EU ETS obuhvaćeno je oko 50 % emisija stakleničkih plinova u EU-u²³. Osim što ograničava ukupne emisije dovoljno visokom cijenom ugljika, sustav EU ETS trebao bi poticati postrojenja na primjenu najisplativijih mjera za smanjenje emisija i promicati ulaganja u tehnologije s niskom razinom emisije ugljika²⁴.

- 21 COM(2008) 30 final od 23.1.2008., „20 20 by 2020 – Europe’s climate change opportunity“ (hrv. *Dvostruka 20-ica do 2020. godine – prilika za klimatske promjene u Europi*).
- 22 Glavni sektori koji su time obuhvaćeni su: postrojenja za izgaranje, postrojenja za cement, klinker, vapno, rafinerije nafte, postrojenja za sirovo željezo i čelik. U sektore koji nisu obuhvaćeni ubrajaju se kopneni promet, poljoprivreda i uslužni sektor.
- 23 COM(2012) 652 final od 14.11.2012., „The state of the European carbon market in 2012“ (hrv. *Stanje na europskom tržištu ugljika u 2012. godini*).
- 24 Klimatska politika Europske komisije, informativni članak „The EU Emissions Trading System (EU ETS)“ – Sustav EU-a za trgovanje emisijama (EU ETS), dostupan na http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

Okvir 1.

Sustav EU ETS, sustav trgovanja uz kvote

Sustav trgovanja uz kvote djeluje tako da se postavljaju ograničenja na ukupne emisije iz industrijskih sektora s velikim količinama emisija. To se ograničenje s vremenom smanjuje. U okviru tog ograničenja trgovačka društva mogu po potrebi kupovati i prodavati emisijske jedinice. Svaka jedinica označava pravo na emisiju jedne tone CO₂e (ekvivalenta ugljikova dioksida). Količina emisijskih jedinica određuje količinu dopuštenih emisija, odnosno postoji „kvota“ emisija. Emisijske jedinice dodjeljuju se postrojenjima te se njima može slobodno trgovati na tržištu²⁵. Svake godine postrojenja moraju predati količinu emisijskih jedinica jednaku količini ispuštenog CO₂e. Cijenu određuje tržište.

25 COM(2010) 796 final od 21.12.2010., „Towards an enhanced market oversight framework for the EU Emissions Trading Scheme“ (hrv. *Korak prema poboljšanom okviru tržišnog nadzora za sustav EU-a za trgovanje emisijama*).

03

Sustav EU ETS uspostavljen je Direktivom 2003/87/EZ²⁶. U skladu s tom direktivom države članice dužne su izraditi i uspostaviti potrebne sustave i administrativne mehanizme za primjenu sustava EU ETS na nacionalnoj razini. Direktiva također nalaže Komisiji niz posebnih zadaća, od kojih je mnogima cilj zajamčiti dosljednu i usklađenu primjenu sustava EU ETS. Budući da je uvođenjem sustava EU ETS otvoreno i tržište za trgovanje emisijskim jedinicama, države članice i Komisija trebaju zajamčiti cjelovitost i stabilnost sustava EU ETS kako bi se njime moglo djelotvorno doprinijeti ciljevima zaštite okoliša zbog kojih je uspostavljen.

Sustav EU ETS u praksi od 2005. do 2012. godine (1. i 2. faza)

04

Funkcioniranje sustava EU ETS podijeljeno je u razdoblja trgovanja ili faze: u prve dvije faze (od 2005. do 2012.) kvota emisijskih jedinica bila je određena na nacionalnoj razini nacionalnim planovima za raspodjelu prava na emisije koje su izradile države članice i koje je ocijenila Komisija.

05

Prva faza sustava EU ETS (od 2005. do 2007.) bila je probno trogodišnje razdoblje pripreme za drugu fazu (od 2008. do 2012.). Emisijske jedinice dodjeljivale su se besplatno. Budući da većina država članica još nije raspolagala podacima o dotadašnjim emisijama postrojenja obuhvaćenih sustavom EU ETS, kvote iz 1. faze temeljile su se na studijama i predviđanjima. Cilj prve faze bio je uspostaviti funkcionalno tržište, odrediti cijenu ugljika i izgraditi potrebnu infrastrukturu za praćenje i potvrđivanje stvarnih emisija te izvješćivanje o njima. Tijekom prve faze prikupljeni su podatci koji su nedostajali i koji su pomogli odrediti nacionalne kvote za drugu fazu.

06

Druga faza (od 2008. do 2012.)²⁷ preklapila se s prvom fazom obveza iz Kyotskog protokola – petogodišnjim razdobljem tijekom kojega su države članice EU-a trebale smanjiti svoje emisije u skladu s ciljnim vrijednostima utvrđenima Kyotskim protokolom²⁸. Na temelju potvrđenih emisija koje su zabilježene tijekom 1. faze, količina dopuštenih emisijskih jedinica u 2. fazi smanjena je za 6,5 % u odnosu na razinu iz 2005. godine (tj. iz prve godine ispunjavanja obveza), čime je zajamčeno stvarno smanjenje emisija (vidjeti **dio II. priloga** za više informacija o razvojnim promjenama ponude i potražnje tijekom 2. faze sustava EU ETS).

- 26 Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, 25.10.2003., str. 32.).
- 27 U 2. fazi sustavu EU ETS pridružili su se članovi skupine EGP-EFTA (Europski gospodarski prostor – Europsko udruženje slobodne trgovine), Island, Lihtenštajn i Norveška.
- 28 Europska unija obvezala se na opće smanjenje emisija stakleničkih plinova za 8 % u razdoblju od 2008. do 2012. godine u odnosu na razine iz 1990. godine (što premašuje ciljnu vrijednost za ukupno smanjenje u industrijaliziranim zemljama iz **okvira u prilogu**). Navedenu ciljnu vrijednost preuzelo je 15 država članica u okviru pravno obvezujućeg sporazuma, Odluke Vijeća 2002/358/EZ od 25. travnja 2002. o odobravanju, u ime Europske zajednice, Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime i zajedničkom ispunjavanju obveza koje iz njega proizlaze (SL L 130, 15.5.2002., str. 1.).

Sustav EU ETS od 2013. godine nadalje (3. faza)

07

U 3. fazi (od 2013. do 2020.) sustav nacionalnih planova za raspodjelu prava na emisije zamijenjen je drugim sustavom. Kvote emisija iz postrojenja obuhvaćenih sustavom EU ETS sada se određuju na razini EU-a. Na emisijske jedinice koje se i dalje dodjeljuju besplatno primjenjuju se usklađena pravila za raspodjelu prava na emisije koja se temelje na strogim referentnim vrijednostima za emisije na razini EU-a. Kao i u prethodnim fazama, postrojenja kojima nije dodijeljena nijedna besplatna emisijska jedinica za pokrivanje stvarnih emisija, kao i postrojenja kojima ih je dodijeljeno nedovoljno, trebaju kupiti dodatne emisijske jedinice na tržištu ili smanjiti svoje emisije.

08

Na početku 3. faze više od 40 % ukupnog broja emisijskih jedinica stavilo se na dražbu. Komisija smatra, a ekonomska teorija to potkrepljuje, da su dražbe najtransparentniji način raspodjele prava na emisije kojim se u djelo provodi načelo prema kojem onečišćivač snosi financijske posljedice (**dio III. priloga** sadržava više popratnih informacija o reformi i budućim perspektivama sustava EU ETS).

09

Pri određivanju opsega revizije i revizijskog pristupa Sud se usredotočio na temeljna otvorena pitanja koja se odnose na cjelovitost i primjenu sustava. Revizijom se nije ispitala opća djelotvornost sustava EU ETS. Cilj revizije bio je odgovoriti na pitanje „Upravlja li Komisija i države članice sustavom Europske unije za trgovanje emisijama na odgovarajući način?” Pritom se tražio odgovor i na sljedeća potpitanja:

- (a) **Postoji li odgovarajući okvir za zaštitu cjelovitosti sustava EU ETS?** Kako bi odgovorio na to pitanje, Sud je ispitao prikladnost regulacije tržišta i pravila nadzora koji se primjenjuju na trgovanje emisijskim jedinicama, pravni status i definiciju emisijskih jedinica te sustav registra Unije za bilježenje i objavljivanje podataka iz sustava EU ETS. Taj dio revizije bio je usmjeren na niz mjera u navedenim područjima koje je Komisija izradila i predložila od 2011. godine do danas, uključujući i novine uvedene do 30. rujna 2014. Opsegom revizije nije obuhvaćena procjena nacionalnih mjera za nalaženje rješenja u pogledu rizika od kružnih prijevara u vezi s PDV-om²⁹.
- (b) **Je li sustav EU ETS pravilno primijenjen?** Kako bi odgovorio na to pitanje, Sud je ispitao kako su Komisija i države članice primijenile sustav EU ETS tijekom njegove 2. faze. Taj dio revizije odnosio se samo na primjenu sustava EU ETS za stacionarna postrojenja³⁰.

10

Revizija je provedena na razini Komisije i država članica. Revizijom na razini Komisije ispitano je kako je Komisija usmjeravala države članice u primjeni sustava EU ETS i je li ispunila svoje obveze u skladu s važećim pravnim okvirom. Dokazi su se prikupljali u sedam država članica, koje su odabrane na temelju količine i vrste emisija. Relevantna nadležna tijela posjećena su u pet država članica (u Njemačkoj, Francuskoj, Italiji, Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini). Dokazi u obliku dokumentacije prikupljeni su iz još dvije države članice (Grčke i Španjolske). Revizija na razini država članica bila je usmjerena na raspodjelu prava na emisije (tj. nacionalne planove za raspodjelu prava na emisije) i predaju emisijskih jedinica, na sustave za praćenje i potvrđivanje emisija te za izvješćivanje o njima, kao i na sankcije koje se primjenjuju u slučaju neispunjavanja obveza. Dražbe nisu bile obuhvaćene jer su se pri kraju 2. faze još uvijek provodile samo u vrlo malom opsegu i u ograničenom broju država članica.

11

Osim toga, dokazi su prikupljeni i ispitivanjem sadržaja dokumentacije kojom su raspolagala nacionalna nadležna tijela u vezi s odabranih 150 postrojenja u sedam navedenih država članica, kao i analizom podataka o postrojenju i ispunjavanju obveza pribavljenih iz javnog dnevnika transakcija EU-a (vidjeti **okvir 2.**). Odabrana postrojenja nisu bila posjećena na terenu jer Sud nije imao pravo pristupa.

29 Za više pojedinosti o otvorenim pitanjima koja se odnose na PDV vidjeti **okvir 3.**

30 Zrakoplovstvo je obuhvaćeno sustavom EU ETS tek od 2012. godine.

Okvir za zaštitu cjelovitosti sustava EU ETS

12

Kako bi se osigurala dovoljna razina likvidnosti na tržištu emisijskih jedinica koje je otvoreno uvođenjem sustava EU ETS i kako bi se uspostavio funkcionalan mehanizam koji bi doprinio ostvarenju ciljeva politike koji se odnose na zaštitu okoliša, tržište bi trebalo biti podjednako sigurno i privlačno³¹ za kupce koji nisu obvezni sudjelovati na tržištu³², kao i operatere (obvezne sudionike na tržištu) čija obveza sudjelovanja u sustavu proizlazi iz Direktive o sustavu EU ETS. Stoga je važno razmotriti je li cjelovitost sustava EU ETS dovoljno zaštićena da bi se održala stabilnost i zajamčilo povjerenje ulagača u tržište. Za takvu zaštitu potrebni su odgovarajuća regulacija i nadzor tržišta, kao i suradnja regulatornih tijela. Osim toga, pravni status i definicija emisijskih jedinica trebali bi biti dovoljno jasni kako bi se povećala stabilnost i povjerenje na tržištu emisijskih jedinica.

13

Registar EU-a (vidjeti **okvir 2.**) ima ključnu važnost za zaštitu cjelovitosti sustava EU ETS jer se u njega bilježe i s pomoću njega se prate sve fizičke transakcije emisijskih jedinica te zato što omogućuje objavljivanje bitnih informacija sudionicima na tržištu. Osim važnosti toga instrumenta za zaštitu okoliša, financijski uložnici sustava EU ETS veliki su. Vrijednost svih emisijskih jedinica i ostalih jedinica iz sličnih sustava upisanih u registar Unije procjenjuje se na više od deset milijardi eura, ovisno o cijeni tih jedinica i trenutku mjerenja. Osim toga, cjelovitost sustava EU ETS trebala bi se u dovoljnoj mjeri očuvati od incidenata poput onih do kojih je došlo između 2008. i 2011. godine (prijavljene krađe emisijskih jedinica, prijevare u vezi s PDV-om i prijetnje u virtualnom prostoru poput lažnog predstavljanja (*phishing*)). Stoga je također od ključne važnosti da postoje djelotvorni postupci za kontrolu otvaranja računa i transakcija koje se izvršavaju u registru Unije.

Komisija stalno poboljšava regulaciju i nadzor tržišta emisija, ali potreban je još veći napredak

14

Komisija je svjesna³³ da je za sprječavanje ponovnog izbijanja sigurnosnih incidenata (vidjeti odlomke 12. i 13. te **okvir 2.**) koji su zabilježeni u 2. fazi potrebno poboljšati regulaciju i nadzor tržišta te povećati sigurnost registra. Komisija je izradila sveobuhvatan paket mjera za pronalazak rješenja za te rizike (više riječi o tome u nastavku, u odlomcima 15. i 16.).

31 Vidjeti primjerice COM(2010) 796 final.

32 Kupci (ili trgovci) koji nisu obvezni sudjelovati na tržištu subjekti su koji na tržištu emisija sudjeluju dobrovoljno (npr. trgovci, ulagači, pojedinci, financijski posrednici itd.), za razliku od kupaca koji imaju tu obvezu (operateri koji su dužni sudjelovati na temelju zakonskih akata).

33 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm, Postizanje cjelovitosti europskog tržišta ugljika, odgovori na česta pitanja, travanj 2014.: „Pravilima [financijskih tržišta] također se nastoji pružiti sigurno i učinkovito okruženje za trgovinu kako bi se povećalo povjerenje u tržište ugljika nakon niza prijevara koje su nažalost zabilježene na tržištu prije nekoliko godina.” Također vidjeti COM(2010) 796 final, osobito poglavlje 1. – Uvod.

Sustav nacionalnih registara i registar Unije

Tijekom 1. faze i većeg dijela 2. faze države članice upravljale su nacionalnim registrima s računima na kojima su se emisijske jedinice i ostale međunarodne jedinice mogle držati te s kojih i na koje su se mogle prenositi. Da bi se sustav pojednostavnio i kako bi se omogućilo buduće povezivanje sustava EU ETS s drugim međunarodnim sustavima za trgovanje emisijama, suzakonodavci su 2009. godine odlučili centralizirati nacionalne registre u registar Unije koji održava i kojim upravlja Europska komisija. U razdoblju od 2008. do 2011. godine zabilježen je niz sigurnosnih incidenata koji su uglavnom uključivali prijevare u vezi s PDV-om i napade u virtualnom prostoru. Prebacivanje računa i podataka izvršeno je u lipnju 2012. godine. Unatoč navedenoj centralizaciji sustava registara, otvaranje, vođenje i ažuriranje računa u nacionalnim dijelovima registra Unije koji pripadaju pojedinačnim državama članicama i dalje je u isključivoj nadležnosti tih država. Komisijin središnji administrator ne sudjeluje u provedbi tih aktivnosti. U sustavu dnevnika transakcija EU-a provjeravaju se, bilježe i odobravaju sve transakcije koje se obavljaju u registru Unije kako bi se zajamčilo da su svi prijenosi emisijskih jedinica u skladu s pravilima sustava EU ETS³⁴. Relevantni podatci iz sustava EU ETS dostupni su javnosti preko javne inačice dnevnika transakcija EU-a. Funkcioniranje registra (i prethodnog sustava nacionalnih registara) uređeno je uredbama Komisije³⁵.

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

35 To se osobito odnosi na uredbu Komisije (EZ) br. 2216/2004 od 21. prosinca 2004. o standardiziranom i zaštićenom sustavu registara u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Odlukom br. 280/2004/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 386, 29.12.2004., str. 1.) i (EU) br. 920/2010 od 7. listopada 2010. o standardiziranom i zaštićenom sustavu registara u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Odlukom br. 280/2004/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 270, 14.10.2010., str. 1.), Uredbu Komisije (EU) br. 1193/2011 o uspostavi registra Unije od 1. siječnja 2013. te o izmjeni uredbama Komisije (EZ) br. 2216/2004 i br. 920/2010 u pogledu uspostave registra Unije za razdoblje koje završava 31. prosinca 2012. i Uredbu Komisije (EU) br. 389/2013 o uspostavi registra Unije za 3. fazu.

15

Potreba za poboljšanjem regulacije tržišta ugljika preklapila se s procesom izmjena okvira za regulaciju financijskih tržišta (Direktiva o tržištima financijskih instrumenata i Direktiva o zlouporabi tržišta)³⁶. Time je Komisiji pružena prilika da razmotri regulaciju tržišta ugljika u kontekstu opće regulacije financijskih tržišta. Prema podacima iz procjene učinka³⁷ koja je bila priložena prijedlogu za izmjenu Direktive o tržištima financijskih instrumenata, iznesenom u listopadu 2011. godine, dvije glavne mogućnosti koje je Komisija razmatrala bile su izrada prilagođenih propisa za tržište ugljika s jedne strane te klasifikacija emisijskih jedinica kao financijskih instrumenata i njihovo uključivanje u regulatorni okvir Direktive o tržištima financijskih instrumenata i Direktive o zlouporabi tržišta s druge strane. Opsegom ove revizije nije bilo obuhvaćeno pitanje koji bi regulatorni pristup najviše odgovarao tržištu emisija. Emisijske izvedenice³⁸, koje prema procjeni Komisije čine više od 90 % tržišta ugljika, financijski su instrumenti te su stoga tijekom 1. i 2. faze sustava EU ETS (od 2005. do 2012.) već bile uređene u sklopu Direktive o tržištima financijskih instrumenata i Direktive o zlouporabi tržišta. Međutim, one nisu obuhvaćale sekundarno trgovanje promptnim emisijskim jedinicama. Komisija je 2011. godine predložila da se Direktiva o tržištima financijskih instrumenata proširi i prilagodi kako bi se izričito klasifikacijom emisijskih jedinica kao financijskih instrumenata obuhvatilo i sekundarno trgovanje promptnim emisijskim jedinicama. Taj je prijedlog usvojen 2014. godine³⁹ i emisijske jedinice time su uključene u područje primjene Direktive i Uredbe o zlouporabi tržišta. Nova pravila primjenjivat će se od siječnja 2017. godine⁴⁰.

16

Među ostale važne mjere koje je Komisija poduzela radi jačanja cjelovitosti i sigurnosti sustava EU ETS ubrajale su se sljedeće:

- omogućavanje državama članicama da pri traženju rješenja za prijevare povezane s porezom na dodanu vrijednost (PDV-om) upotrijebe mehanizam obrnute naplate (vidjeti **okvir 3.**),
- dodatne sigurnosne mjere za registar Unije radi borbe protiv mogućih kaznenih djela u virtualnom prostoru i recikliranja međunarodnih jedinica,
- uključivanje odredbi o borbi protiv pranja novca u uredbi o registru, polazeći od Direktive o sprečavanju pranja novca⁴¹, i
- donošenje pravila ponašanja i sudjelovanja na primarnom tržištu u Uredbi o dražbama⁴².

17

Te mjere predstavljaju znatno poboljšanje regulacije tržišta ugljika te je doista zabilježeno znatno smanjenje broja prijavljenih incidenata u posljednjih nekoliko godina. Unatoč tim naporima, Sud je utvrdio određene nedostatke koji se odnose na uvođenje mjera, kao i otvorena pitanja koja je potrebno razmotriti kako bi okvir postao dovoljno pouzdan. Više pojedinosti izneseno je u odjeljcima u nastavku.

- 36 Direktiva o tržištima financijskih instrumenata i Direktiva o zlouporabi tržišta dva su osnovna stupa regulacije financijskih tržišta. Direktiva o tržištima financijskih instrumenata odnosi se na pružanje investicijskih usluga u obliku financijskih instrumenata, a Direktiva o zlouporabi tržišta na zlouporabu tržišta.
- 37 Radni dokument službi Komisije „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” (hrv. *Procjena učinka priložena dokumentu pod naslovom Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o tržištima financijskih instrumenata (preinaka) i prijedlog uredbi Europskog parlamenta i Vijeća o tržištima financijskih instrumenata*) od 20. listopada 2011. (SEC(2011) 1226 final).
- 38 Izvedenica je financijski ugovor povezan s budućom vrijednošću ili statusom imovine na kojoj se temelji i na koju se odnosi (npr. promjena kamatnih stopa ili vrijednosti valute ili mogući stečaj dužnika). (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en)
- 39 Direktiva 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištima financijskih instrumenata i izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU (SL L 173, 12.6.2014., str. 349.).
- 40 U pogledu Uredbe o zlouporabi tržišta od srpnja 2016. godine.
- 41 Direktiva 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma (SL L 309, 25.11.2005., str. 15.). Komisija je 2013. godine usvojila prijedloge za njezino ažuriranje, o čemu su Europski parlament i Vijeće krajem 2014. godine postigli politički dogovor.
- 42 Uredba Komisije (EU) br. 1031/2010 od 12. studenoga 2010. o rasporedu, upravljanju i drugim aspektima dražbi emisijskih jedinica stakleničkih plinova prema Direktivi 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice (SL L 302, 18.11.2010., str. 1.).

Tržištu za trgovanje emisijama i dalje prijeti rizik od prijevara u vezi s PDV-om

U općem izvješću o radu Europolu za 2009. godinu procijenjeno je da su gubitci zbog prijevara povezanih s jedinicama ugljika (kružnim prijevarama u vezi s PDV-om) u razdoblju od lipnja 2008. do prosinca 2009. godine iznosili približno pet milijardi eura. Tržište za trgovanje emisijama bilo je osobito osjetljivo na tu vrstu prekograničnih kaznenih radnji u području trgovine. Kao odgovor na zabilježene prijave donesena je Direktiva (2010/23/EU)⁴³ kako bi se državama članicama omogućila primjena mehanizma obrnute naplate PDV-a, kojim se obveza plaćanja PDV-a prebacuje na osobu na koju se prenesu emisijske jedinice ili ostale jedinice iz sličnih sustava. Primjena ove odredbe produžena je do prosinca 2018. godine (Direktiva 2013/43/EU)⁴⁴.

U trenutku revizije gotovo trećina država članica nije bila uvela mehanizam obrnute naplate poreza za emisijske jedinice. Slijedom toga, Europska unija još nije pronašla sveobuhvatna rješenja za rizik od prijevara u vezi s porezom na dodanu vrijednost (PDV-om) na emisijske jedinice iz sustava EU ETS.

Od pet država članica koje je Sud posjetio u trenutku revizije mehanizam obrnute naplate PDV-a još se nije primjenjivao jedino u Italiji. Jedina trgovinska platforma za emisijske jedinice u Italiji prestala je trgovati na tržištu emisijskih jedinica u prosincu 2010. godine zbog uočenih anomalija u tržišnim fluktuacijama. Trgovanje na burzi trajno je obustavljeno u ožujku 2014. godine. Naravno, bilateralno trgovanje emisijskim jedinicama koje uključuje talijanske račune u registru za sustav EU ETS i dalje je moguće. U trenutku revizije nadležno tijelo i administrator nacionalnog registra smatrali su da u Italiji postoji stvaran rizik od kružnih prijevara u vezi s PDV-om zbog nepostojanja mehanizma obrnute naplate PDV-a.

43 Direktiva Vijeća 2010/23/EU od 16. ožujka 2010. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u vezi s neobveznom i privremenom primjenom mehanizma obrnutog zaduženja za pružanje određenih usluga koje su podložne prijevari (SL L 72, 20.3.2010., str. 1.).

44 Direktiva Vijeća 2013/43/EU od 22. srpnja 2013. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u vezi s neobveznom i privremenom primjenom mehanizma obrnutog oporezivanja na isporuke određene robe i usluga podložnih prijevari (SL L 201, 26.7.2013., str. 4.).

Unatoč tomu što su emisijske jedinice kvalificirane kao financijski instrumenti, revizijom su utvrđena određena otvorena pitanja povezana s regulacijom i nadzorom tržišta emisija

18

Sud je ispitao koja su rješenja ponuđena u Komisijinu prijedlogu izmjene Direktive o tržištima financijskih instrumenata iz 2011. godine u pogledu posebnih obilježja trgovanja emisijama. Među takva posebna obilježja ubraja se prisutnost trgovaca koji su obvezni sudjelovati u sustavu EU-a za trgovanje emisijama (trgujući i promptnim emisijskim jedinicama i izvedenicama). To je tržište u ovome trenutku u velikoj mjeri financijsko, ali s obzirom na to da je sudjelovanje pojedinih trgovaca na njemu obvezno, prilikom izmjena propisa potrebno je pažljivo razmatranje. Komisijin prijedlog izmjena sadržavao je odredbu o oslobađanju trgovaca koji su obvezni sudjelovati u sustavu EU-a za trgovanje emisijama od obveze ishođenja odobrenja propisanog Direktivom o tržištima financijskih instrumenata⁴⁵. Sud je utvrdio određene aspekte u vezi s primjenom Direktive o tržištima financijskih instrumenata na tržište emisija koji otvaraju pitanja u pogledu njegove regulacije i nadzora te koji nisu dovoljno analizirani. Više pojedinosti izneseno je u odlomcima u nastavku.

19

U skladu s izmijenjenim okvirom Direktive o tržištima financijskih instrumenata, trgovci koji su obvezni sudjelovati na tržištu, kao i pojedini drugi gospodarski subjekti koji trguju emisijskim jedinicama⁴⁶ bit će oslobođeni obveze ishođenja odobrenja propisane navedenom Direktivom. Od te će obveze osobito biti oslobođeni veliki trgovci koji su obvezni sudjelovati na tržištu, koji obično imaju znatan broj specijaliziranih *deskova* za trgovanje, pod uvjetom da trguju za vlastiti račun⁴⁷ u sustavu EU ETS. Mali gospodarski subjekti koji dobrovoljno trguju promptnim emisijskim jedinicama za vlastiti račun mogu također djelovati bez odobrenja propisanog Direktivom o tržištima financijskih instrumenata⁴⁸. Sud smatra da cjelovitosti tržišta prijete rizik od toga da navedeni gospodarski subjekti zloupotrijebe izuzeće uvedeno Direktivom o tržištu financijskih instrumenata obavljanjem djelatnosti trgovanja koje nisu obuhvaćene tim izuzećem. Osim toga, Sud je utvrdio i rizik od mogućnosti da određene strane zloupotrijebe navedeno izuzeće trgovačkih subjekata koji su obvezni sudjelovati na tržištu tako da pokušaju kupiti postrojenja kako bi mogle kupovati i prodavati promptne emisijske jedinice bez dozvole propisane Direktivom o tržištu financijskih instrumenata. Sud je utvrdio da Komisija nije dovoljno analizirala učinak trgovaca koji su obvezni sudjelovati na tržištu emisija kako bi dokazala da izuzimanjem skupina sudionika na tržištu ne bi nastao veliki rizik.

- 45 Kako bi mogla pružiti investicijske usluge, investicijska društva moraju ishoditi odobrenje od nacionalnog regulatornog tijela.
- 46 Npr. članak 2. stavak 1. točke (j) i (i) Direktive 2014/65/EU o osobama koje trguju emisijskim jedinicama ili njihovim izvedenicama za vlastiti račun.
- 47 I ako ispunjavaju uvjete iz članka 2. stavka 1. točke (e) Direktive 2014/65/EU.
- 48 U stručnom izvješću iz 2012. godine koje je naručila Komisija o dijelovima procjene učinka Direktive o tržištu financijskih instrumenata koji se odnose na tržište emisija također je bilo riječi o mogućim implikacijama izglednih izuzeća predviđenih navedenom Direktivom za manje sudionike na tržištu, koji su možda sudjelovali u prijevari i navodnoj krađi emisijskih jedinica, i koji neće morati ishoditi odobrenje propisano navedenom Direktivom čak i kad bi se emisijske jedinice ugljika klasificirale kao financijski instrumenti.

20

Povrh toga, isključivo bilateralna trgovina izvan uređenog tržišta, uključujući i trgovanje emisijskim jedinicama, koja se obavlja izvan mjesta trgovanja reguliranih Direktivom o tržištu financijskih instrumenata ostat će izvan područja primjene izmijenjene Direktive. Za „fizičku” isporuku emisijskih jedinica kojima se trguje na bilateralnoj osnovi između dviju strana potrebno je da obje strane imaju račun u registru Unije za sustav EU ETS. Međutim, kao što je opisano u nastavku teksta u odlomcima 37. i 38., takve se „fizičke” transakcije u registru Unije ne nadziru. To znači da na pojedinim dijelovima tržišta možda sudjeluju subjekti koji nisu u potpunosti vidljivi regulatornim i nadležnim tijelima. Klasifikacijom emisijskih jedinica kao financijskih instrumenata na temelju Direktive o tržištu financijskih instrumenata stoga se neće premosti ta regulatorna praznina. Međutim, neregulirano bilateralno promptno trgovanje, koje se odnosi na trgovanje izvedenicama, prema podatcima Komisije čini tek mali dio (oko 1 %) sekundarnog tržišta emisija.

21

Komisija je također predložila⁴⁹ da se manji sudionici na tržištu, uz postavljanje određenog praga, oslobode obveze objavljivanja povlaštenih informacija propisane izmijenjenim pravilima o zlouporabi tržišta (Direktivom i Uredbom o zlouporabi tržišta). Revizijom nisu utvrđeni nikakvi dokazi da je Komisija dovoljno analizirala identitet i ponašanje takvih sudionika i informacije koje posjeduju, kao ni njihov mogući kumulativni učinak na tržište emisija. Važnost tog pitanja ovisi o definiciji „manjih” sudionika, koja u trenutku ove revizije još nije bila utvrđena.

O pojedinim elementima prikladnosti nadzornog okvira za tržište emisijskim jedinicama postoje otvorena pitanja

22

Kao i za bilo koji drugi tržišni mehanizam, za zaštitu cjelovitosti sustava EU ETS potreban je odgovarajući nadzor tržišta (vidjeti odlomak 12.). U vezi s tim, Komisija bi se trebala savjetovati s nacionalnim financijskim regulatornim tijelima u pogledu funkcioniranja tržišta emisija i razmotriti pitanje suradnje u regulatornim pitanjima povezanim s tržištem emisija. Također je važno uspostaviti sustav trajne i djelotvorne suradnje u vezi s funkcioniranjem tržišta ugljika unutar Europske komisije, u prvom redu između službi koje su zadužene za sustav EU ETS i regulaciju financijskih tržišta, odnosno između Glavne uprave za klimatsku politiku⁵⁰ i Glavne uprave za unutarnje tržište i usluge⁵¹.

49 Radni dokument službi Komisije „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” (hrv. *Procjena učinka priložena dokumentu pod naslovom Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o trgovanju na temelju povlaštenih informacija i manipuliranju tržištem (zlouporabi tržišta) i prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o kaznenopravnim sankcijama za trgovanje na temelju povlaštenih informacija i manipuliranje tržištem*) od 20.10.2011., SEC(2011) 1217 final.

50 Glavna uprava Komisije zadužena za područje klimatskih promjena.

51 Glavna uprava Komisije zadužena za područje unutarnjeg tržišta i usluga. Glavna uprava za unutarnje tržište i usluge preimenovana je 2015. godine u Glavnu upravu za financijsku stabilnost, financijske usluge i uniju tržišta kapitala.

23

Unatoč njegovoj prekograničnoj naravi i otvorenim pitanjima u vezi s prijevarama i drugim kaznenim radnjama (vidjeti odlomke 13, 14. i **okvir 2.**), Sud je utvrdio da nadzor tržišta emisija na razini EU-a nije uspostavljen. Nacionalna financijska regulatorna tijela mogu od svojih nacionalnih administratora ili od središnjeg administratora zatražiti informacije o transakcijama emisijskih jedinica iz registra Unije, koristeći se ograničenim postupcima utvrđenim u Uredbi o registru. Međutim, Sud je utvrdio da su države članice u trenutku revizije rijetko tako postupale. Osim toga, u registru Unije ne evidentiraju se cijene ili financijske informacije koje se odnose na transakcije. Slijedom toga, nacionalna regulatorna tijela ne mogu imati cjelovitu predodžbu ni o jednoj prekograničnoj transakciji koja im se učini sumnjivom te im nisu dostupne sve informacije o transakcijama koje bi mogle biti sumnjive. Komisija nema nadzorne ovlasti u tom području (vidjeti odlomke 37. i 38.). Time se dodatno daje na važnosti suradnji nacionalnih regulatornih tijela kako bi se zajamčilo da trgovanje emisijskim jedinicama podliježe odgovarajućoj razini nadzora te da je mogućnost zlouporabe svedena na najmanju moguću mjeru.

24

Sud smatra da među različitim nacionalnim regulatornim tijelima ne postoje integrirani postupci za organizaciju nadzora tržišta emisija na razini EU-a, kao i da i dalje postoje otvorena pitanja o okviru za nadzor tržišta emisija koji će biti uspostavljen kada stupe na snagu izmijenjena Direktiva o tržištima financijskih instrumenata i izmijenjena Uredba o zlouporabi tržišta⁵². Unutar same Komisije, suradnja Glavne uprave za klimatsku politiku i Glavne uprave za unutarnje tržište i usluge organizira se neslužbeno i *ad hoc*, što ne doprinosi u dovoljnoj mjeri koordiniranom pristupu praćenju tržišta emisija. Postojeći službeni postupci za savjetovanje među službama i podnošenje zakonodavnih prijedloga nisu namijenjeni za koordiniranje regulacije i praćenja tržišta emisija.

Otvorena pitanja povezana s definicijom emisijskih jedinica

25

Da bi tržište emisija dobro funkcioniralo, potrebna mu je dovoljna razina likvidnosti (vidjeti odlomak 12.). U tom bi se pogledu funkcioniranje tržišta emisija moglo poboljšati kada bi definicija emisijskih jedinica na razini EU-a bila pouzdanija i kada bi emisijske jedinice bile komercijalno zanimljivije dobrovoljnim sudionicima na tržištu, primjerice kada bi se poticala mogućnost stvaranja i zaštite sigurnog i ovršivog založnog prava⁵³.

- 52 U jednom stručnom izvješću koje je Komisija naručila upozorava se i na moguće preostale nedostatke u okviru za nadzor emisijskih jedinica čak i nakon donošenja izmijenjenih propisa o financijskim tržištima. Razni sudionici snosit će dio odgovornosti za nadzor tržišta ugljika. Stoga se otvaraju pitanja u vezi s preostalim nedostacima zbog kojih bi, ako dođe do poremećaja u funkcioniranju tržišta, mogle biti potrebne dodatne prilagodbe propisa.
- 53 Založno pravo je zakonsko pravo trećih strana poput hipoteke ili drugih pravnih tereta.

26

Direktivom o sustavu EU ETS nije utvrđen pravni status emisijskih jedinica. Opisom emisijskih jedinica iz Uredbe o registru EU-a⁵⁴ kao zamjenjivih, nematerijalnih sredstava kojima se može trgovati objašnjavaju se samo neki od načina uporabe emisijskih jedinica. Osim toga, određivanjem emisijskih jedinica kao financijskih instrumenata pojašnjava se samo kako s njima treba postupati u pogledu zakonskih akata o financijskim uslugama. Ostaje nejasno koja su prava vlasnika emisijskih jedinica. Države članice obuhvaćene revizijom imaju različite pristupe prema pravnom statusu i naravi emisijskih jedinica. U Francuskoj i Ujedinjenoj Kraljevini značajke emisijskih jedinica u skladu su s pravnim obilježjima vlasništva ili se s njima postupaju kao s takvima. Međutim, u većini država članica obuhvaćenih revizijom ne postoji pravna definicija emisijskih jedinica.

27

S obzirom na nedostatak pravne sigurnosti na razini EU-a i država članica te različite pristupe za koje su se opredijelili, pravni problemi rješavaju se za svaki slučaj zasebno. Time se dodatno povećava rizik od nepodudarnih pravnih definicija i postupanja, i to ne samo među različitim državama članicama (od kojih većina tek treba definirati emisijske jedinice u svojim nacionalnim pravnim sustavima) nego i unutar nacionalnog prava pojedinačnih država članica. Pitanje nepostojanja pravne definicije emisijskih jedinica na razini EU-a već se spominjalo u nekoliko stručnih izvješća⁵⁵ koja je Komisija naručila. Međutim, Komisija nije poduzela nikakve mjere za pronalazak rješenja za taj problem. Sud smatra da bi jasnija pravna definicija emisijskih jedinica mogla doprinijeti boljem funkcioniranju tržišta.

28

Osim toga, s pravnog i praktičnog stajališta trenutačno nije jasno mogu li se emisijske jedinice upotrijebiti kao zalog za založno pravo, kao što vrijedi za tradicionalne financijske instrumente komercijalne vrijednosti. Ne postoje izričite odredbe o upisu založnog prava na emisijske jedinice. U skladu s Uredbom o registru EU-a praktično rješenje za upis založnog prava na emisijske jedinice bilo bi imenovanje „dodatnih ovlaštenih predstavnika“⁵⁶, čije bi dopuštenje bilo potrebno za izvršenje transakcija koje su povezane s tim emisijskim jedinicama. Izričitom odredbom na razini EU-a na temelju koje bi se emisijske jedinice mogle upotrijebiti kao zalog za založno pravo te mehanizmom za upis založnog prava mogla bi se povećati tržišna vrijednost emisijskih jedinica za sudionike na tržištu.

54 Članak 40. stavak 1. Uredbe Komisije (EU) br. 389/2013.

55 Sud je dobio uvid u dva stručna izvješća koja je naručila Europska komisija: u jednome je riječ o dijelovima procjene učinka Direktive o tržištu financijskih instrumenata koji se odnose na tržište emisija (2012.), a u drugome o međudjelovanju registra za sustav EU ETS i infrastrukture poslije trgovanja (2013.) te se u oba izvješća upozorava na rizike slične onima koje je utvrdio Sud.

56 Članak 21. stavak 3. Uredbe Komisije (EU) br. 1193/2011 i članak 23. stavak 3. Uredbe Komisije (EU) br. 389/2013.

U sustavu povezanom s registrom EU-a za obradu osnovnih informacija iz sustava EU ETS zabilježeni su određeni nedostaci

29

Registar Unije elektronički je sustav za bilježenje emisijskih jedinica i vlasništva nad njima te za obradu osnovnih podataka o postrojenjima i trgovačkim subjektima iz sustava EU ETS (vidjeti odlomak 13. i **okvir 2.** u prethodnom dijelu teksta). Pravila postupaka za otvaranje računa propisana su Uredbom o registru⁵⁷, a provode ih nacionalni administratori. Postupci za otvaranje računa dobrovoljnih sudionika na tržištu (npr. radi trgovanja ili ulaganja) osobito su važni jer su njima određeni uvjeti pod kojima gospodarski subjekti koji nisu obvezni sudjelovati na tržištu mogu otvoriti račun za trgovanje emisijskim jedinicama. Osim toga, kada trgovci imaju pristup računu, mogu vršiti prekogranične transakcije.

30

Registar Unije izložen je visokom riziku te bi pri upravljanju njime trebalo obuhvatiti utvrđivanje i usmjereno praćenje transakcija, kao i kontrole i utvrđivanje vlasnika računa i stanja računa. Kako bi se doprinijelo cjelovitosti tržišta, sve države članice trebale bi dosljedno primjenjivati stroge postupke za otvaranje računa te bi trebalo obavljati prekogranično praćenje potencijalno sumnjivih transakcija radi sprječavanja i otkrivanja prijevara ili kaznenih radnji. Odredbe o borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma uključene su u Uredbu o registru

te propisuju način suradnje nacionalnih administratora s relevantnim nadležnim tijelima u tim područjima, posebice s financijskim obavještajnim jedinicama i tijelima zaduženim za provedbu zakona. S obzirom na visoke financijske uloge i sigurnosne rizike, za uspješno funkcioniranje registra nužna je dobra upravljačka struktura, uz odgovarajuće razgraničenje dužnosti povezanih s IT-om i onih povezanih s osnovnom djelatnošću u unutarnjem ustroju Komisije te uz dostatne resurse.

31

Pri izradi sigurnosne strukture registra Unije u obzir su se uzeli i incidenti iz prošlosti (vidjeti odlomak 13.). Unatoč tomu što su se sustavi i procesi registra s vremenom poboljšali, Sud je utvrdio da su i dalje prisutni određeni nedostaci, o čemu će više riječi biti u odjeljcima u nastavku.

57 Uredba Komisije (EU) br. 920/2010.

Postupci za otvaranje računa nisu bili dovoljno pouzdani

32

Nakon niza ozbiljnih incidenata u razdoblju od 2008. do 2011. godine koji su ugrozili sigurnost sustava registara (vidjeti odlomak 13. i **okvir 2.**), sigurnost sustava EU ETS dodatno je povećana 2011. godine. Pravila za otvaranje računa i prihvaćanje ovlaštenih predstavnika (tzv. „upoznavanje klijenta“, engl. *KYC checks*⁵⁸) znatno su proširena. U Uredbi o registru utvrđena su pravila za otvaranje osobnih računa u registru Unije i navode se razlozi na temelju kojih nacionalni administratori mogu odbiti zahtjev za otvaranje računa dobrovoljnih sudionika na tržištu, pogotovo ako je osoba koja podnosi zahtjev za otvaranje računa pod istragom zbog sudjelovanja u prijeveri povezanoj s emisijskim ili Kyotskim jedinicama, u pranju novca, financiranju terorizma ili drugom teškom kaznenom djelu za koje se može poslužiti svojim računom. Povrh toga, državama članicama omogućeno je da utvrde detaljnija nacionalna pravila za odbijanje zahtjeva za otvaranje računa u registru. Također postoji obveza razmjene informacija među državama članicama o odbijenim zahtjevima za otvaranje računa.

33

Iako je u lipnju 2012. godine sustav registara centraliziran, čime su nacionalni registri prebačeni u novi registar Unije kojim upravlja Komisija, upravljanje računima (i pristup fizičkih i pravnih osoba računima za trgovanje emisijama) još je uvijek u isključivoj nadležnosti država članica i njihovih nacionalnih administratora. Slično kao i prije centralizacije nacionalnih registara, nacionalni administratori ne mogu pristupiti podacima iz dijelova registra drugih država članica.

34

Sud je utvrdio da različite države članice imaju vrlo različite procese, unutarne ustroje i administrativne kapacitete u pogledu postupka „upoznavanja klijenata“ i utvrđivanja profila rizika, a Francuska i Ujedinjena Kraljevina primjeri su država članica koje izlaze iz okvira minimalnih uvjeta u tom području. U tim državama članicama zabilježeni su opsežni postupci za procjenu rizika i detaljne provjere podobnosti.

35

Međutim, unatoč poboljšanju okvira za otvaranje računa od 2011. godine, Sud je utvrdio da su u većini posjećenih država članica i dalje bili prisutni sljedeći nedostaci:

- zahtjevi za otvaranje računa nisu se odbijali⁵⁹ čak ni u slučajevima u kojima bi to bilo opravdano na temelju kriterija utvrđenih u Uredbi o registru u vezi s odbijanjem zahtjeva za otvaranje računa (vidjeti odlomak 32.),
- nije bilo djelotvorne razmjene informacija o sumnjivim zahtjevima za otvaranje računa između nacionalnih administratora i Komisije (npr. zbog nedostatka pravne osnove na razini EU-a ne postoji stalan popis odbijenih zahtjeva za otvaranje računa, nego su te informacije dostupne samo na određeno vrijeme; isto tako, u slučajevima u kojima zahtjevi nisu bili službeno odbijeni, ali je njihova obrada prekinuta zbog sumnje nacionalnog administratora, druge države članice nisu dobile informaciju da su takvi zahtjevi za otvaranje računa odbijeni),

58 „Upoznavanje klijenta“ (engl. *Know Your Customer – KYC*) postupak je kojim se koriste financijske institucije ili drugi gospodarski subjekti za provođenje dubinske analize klijenta (tj. radi provjere podataka o klijentima kako bi potvrdili njihov identitet i identitet stvarnog vlasnika, upoznali se s vrstom poslovnog odnosa i zajamčili njegovo redovito praćenje). Taj je postupak potreban radi pridržavanja zakonskih akata o dubinskoj analizi i o financijskoj regulaciji, poput onih o sprječavanju pranja novca i borbi protiv financiranja terorizma (http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 Sud je u trenutku revizije bio obaviješten o samo tri takva slučaja, iz Njemačke (1) i Francuske (2), od koji su se dva odnosila na 3. fazu.

- većina posjećenih država članica nije iskoristila mogućnost da izradi nacionalna pravila za otvaranje računa,
- interni postupci za otvaranje računa čija je svrha bila provjeriti jesu li prikupljeni svi potrebni dijelovi zahtjeva potencijalnih vlasnika računa u mnogim se slučajevima nisu propisno dokumentirali i na njih se nije primijenilo načelo prema kojem bi ih trebale provjeriti dvije osobe (engl. *four-eye principle*) (npr. u Njemačkoj, Italiji i Poljskoj), i
- službeni odnosi nadležnih tijela i nacionalnih administratora s nacionalnim financijskim obavještajnim jedinicama ili tijelima zaduženim za provedbu zakona u trenutku revizije još uvijek su bili u nastajanju i nisu bili uspostavljeni (posebice u Italiji i Poljskoj).

36

Pristup sustavu ovisi upravo o postupcima za otvaranje računa, u sklopu kojih se procjenjuje integritet sudionika na tržištu. Pojedinci koji imaju namjeru počinuti kazneno djelo mogu se usmjeriti na zemlje koje pri otvaranju računa provode manje stroge provjere. Međutim, u vezi s tim postupcima, Uredbom o registru Komisiji (koja ima ulogu središnjeg administratora) ne daje se ovlast da izvrši usklađenu primjenu sustava država članica.

Nadzor i praćenje transakcija na razini EU-a nisu dovoljni

37

Prijašnjim kaznenim radnjama (vidjeti odlomak 13. i **okvir 2.**) u sustavu EU ETS državama članicama i određenim pojedinačnim sudionicima nanesena je velika financijska šteta te se ozbiljno ugrozio ugled sustava EU ETS i Europske komisije. Odras toga vidljiv je i u zadržci koju je Glavna uprava za klimatsku politiku izrazila u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2012. i 2013. godinu koji su sastavljeni nakon centralizacije registra 2012. godine (vidjeti odlomak 41.). Unatoč tomu što Komisija upravlja registrom EU-a na središnjoj razini, nema pravnu osnovu za nadzor i praćenje transakcija. Na razini EU-a ne prate se potencijalno sumnjive transakcije u registru Unije (vidjeti odlomak 23.). Takvo bi stanje moglo ugroziti cjelovitost sustava EU ETS.

38

Administratori registara u državama članicama moraju obavijestiti nacionalna tijela nadležna za borbu protiv pranja novca (financijske obavještajne jedinice) o sumnji na pranje novca ili druge kaznene radnje. Da bi se to što djelotvornije postiglo, Sud smatra da je potrebno uspostaviti odgovarajuće postupke za praćenje potencijalno sumnjivih transakcija. Od centralizacije registra Unije na razini Komisije 2012. godine države članice više nemaju izravan pristup svojim bazama podataka iz nacionalnih registara. Države članice nailaze na poteškoće pri analizi podataka o prekograničnim transakcijama. Pojedine države članice⁶⁰ surađuju *ad hoc* te razvijaju zajedničke instrumente izvan sustava registra. Iako Komisija upravlja centraliziranom bazom podataka, ne može u potpunosti iskoristiti podatke koji su joj na raspolaganju zbog pitanja zaštite i povjerljivosti podataka. Sud smatra da u tom stanju, u kojem se države članice i Komisija suočavaju s tehničkim ograničenjima i ograničenjima u pogledu zaštite podataka, nije moguće pronaći sveobuhvatna rješenja za rizike od zlouporabe koji su već izazvali određeni učinak.

Poteškoće s unutarnjom koordinacijom i ograničeni resursi otežavali su upravljanje registrom Unije i njegov razvoj

39

Kao što je navedeno u odlomku 30., za djelotvornu primjenu registra potrebna je pažljiva procjena ciljeva i prioriteta te odgovarajuća raspodjela resursa. Osim toga, trebalo bi uspostaviti odgovarajuće mehanizme za razgraničenje dužnosti povezanih s IT-om i onih povezanih s osnovnom djelatnošću unutar nadležne službe Komisije.

40

Tijekom 2. faze sustava EU ETS Sud je utvrdio da je Komisija aktivno sudjelovala u mnogim važnim aktivnostima (vidjeti odlomak 16.), čiji je cilj bio povećati stupanj razvoja i vjerodostojnost sustava EU ETS.

41

Međutim, Sud smatra da organizacijski ustroj i raspoloživi resursi u službama Komisije nisu u dovoljnoj mjeri doprinijeli upravljanju registrom i njegovu razvoju. Sud je utvrdio da dužnosti povezane s IT-om i dužnosti povezane s osnovnom djelatnošću u službi Glavne uprave za klimatsku politiku koja je zadužena za primjenu sustava EU ETS nisu bile primjereno utvrđene i razgraničene. Opisi poslova u timu Glavne uprave za klimatsku politiku koji je zadužen za registar bili su općeniti i zabilježena su preklapanja. Komisijina Služba za unutarnju reviziju već je iznijela preporuke u pogledu toga⁶¹. Iako je u trenutku revizije provedba akcijskog plana za te preporuke bila u tijeku, za povećanje djelotvornosti upravljanja registrom i njegov razvoj potreban je još veći napredak. U tom smislu Sud skreće pozornost i na zadržke koje je izrazila Glavna uprava za klimatsku politiku u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2012. i 2013. godinu u vezi s prijetnjama za sigurnost registra Unije⁶².

60 Prema podacima Komisije, približno deset država članica u trenutku revizije.

61 Nalazima Revizorskog suda u prilog ide i interno izvješće Komisije. Za dodatne informacije vidjeti godišnje izvješće o radu Glavne uprave za klimatsku politiku za 2013. godinu, poglavlje 2.3. Procjena rezultata revizije i praćenje provedbe preporuka revizora.

62 Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za klimatsku politiku za 2013. godinu, sažetak: „Zadržka u pogledu rizika za ugled povezana s preostalim znatnim sigurnosnim nedostatcima utvrđenima u registru EU-a za sustav za trgovanje emisijskim jedinicama (EU ETS) izražena u godišnjim izvješćima za 2010., 2011. i 2012. godinu ponovno se izražava u godišnjem izvješću za 2013. godinu. Nije moguće pružiti razumno jamstvo da će se postojećim sigurnosnim mjerama uspješno spriječiti budući napadi. Takvo jamstvo u pogledu sigurnosti uvjet je za uklanjanje zadržke.”

Primjena sustava EU ETS

42

Provedba sustava EU ETS započela je 2005. godine, ali prva stvarna faza obveza prema Kyotskom protokolu trajala je od 2008. do 2012. godine (2. faza sustava EU ETS). Primjena sustava EU ETS u državama članicama trebala bi obuhvaćati raspodjelu emisijskih jedinica postrojenjima, provedbu nacionalnih planova za raspodjelu prava na emisije i relevantnih pravila u državama članicama, postupke praćenja i potvrđivanja emisija te izvješćivanja o njima, i po potrebi akreditaciju ili priznavanje potvrditelja.

43

Godišnji ciklus ispunjavanja obveza tijekom 2. faze sustava EU ETS u državama članicama opisan je u **okviru 4**. U sklopu tog ciklusa odobravanje planova praćenja ključna je kontrola s obzirom na to da je točnost podataka i parametara sadržanih u tim planovima od velike važnosti za pouzdano izvješćivanje o emisijama. Direktiva o sustavu EU ETS i smjernice za praćenje i izvješćivanje koje je Komisija izdala za 2. fazu⁶³ sadržavale su opis dozvola za emisiju, planova praćenja, izvješća o emisijama i, u određenoj mjeri, izvješća potvrditelja, kao i rokove za njihovo podnošenje. U navedenoj direktivi i smjernicama nije bilo utvrđeno koje bi kontrole nadležna tijela trebala primijeniti na nabrojene dokumente. U 3. fazi preispitan je kontrolni okvir te su uvedene dodatne zadaće za potvrđivanje i akreditaciju potvrditelja⁶⁴.

44

Direktivom je utvrđena uloga Europske komisije koja obuhvaća procjenu nacionalnih planova za raspodjelu prava na emisije, pružanje smjernica država članicama, koordinaciju razmjene informacija između nadležnih tijela i, u određenoj mjeri, praćenje država članica u provedbi.

45

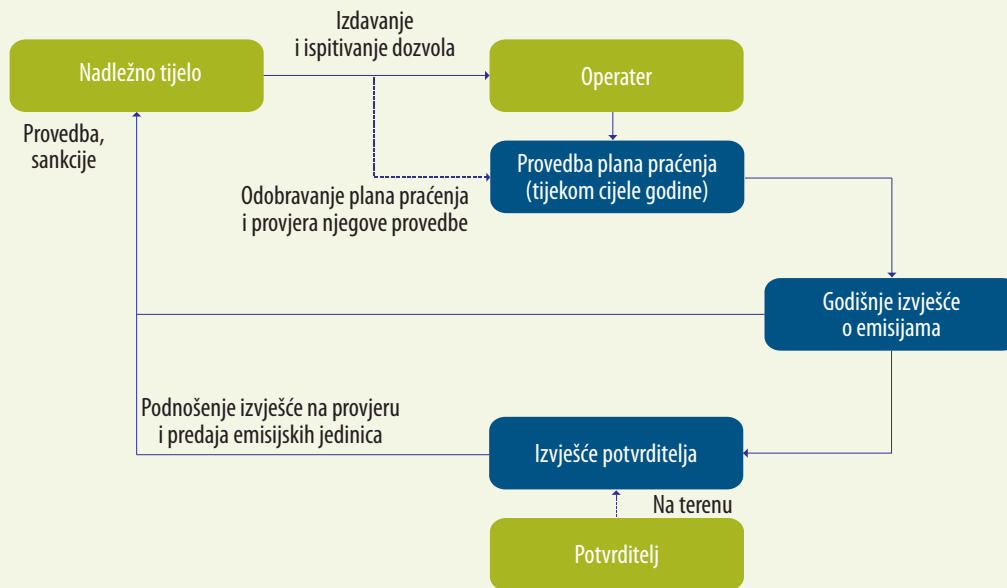
Kako bi se zajamčila predaja točnog broja emisijskih jedinica, trebalo bi uspostaviti odgovarajuće sustave sankcioniranja koji su djelotvorni, razmjerni i koji odvrću od kršenja propisa. U slučajevima kada operater ne preda dovoljan broj emisijskih jedinica za pokriće svojih emisija tijekom godine, Direktivom je predviđena kazna od „100 eura“ po toni CO₂e⁶⁵. Države članice također su bile dužne utvrditi nacionalne kaznene odredbe za druge vrste povrede pravila sustava EU ETS.

63 Komisija je 18. srpnja 2007. donijela Odluku 2007/589/EZ o utvrđivanju smjernica za praćenje emisija stakleničkih plinova i izvješćivanje o njima u skladu s Direktivom o sustavu EU ETS, koja se primjenjivala i koja je ažurirana tijekom 2. faze (od 2008. do 2012.) (SL L 229, 31.8.2007., str. 1.).

64 Uredba Komisije (EU) br. 600/2012 od 21. lipnja 2012. o verifikaciji izvješća o emisijama stakleničkih plinova i izvješća o tonskim kilometrima te o akreditaciji verifikatora u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 181, 12.7.2012., str. 1.).

65 Članak 16. Direktive 2003/87/EZ.

Opći pregled ciklusa ispunjavanja obveza u 2. fazi sustava EU ETS



Nadležno tijelo: države članice određuju jedno ili više (npr. regionalnih) nadležnih tijela zaduženih za provedbu Direktive o sustavu EU ETS.

Dozvola i plan praćenja: u skladu s Direktivom o sustavu EU ETS te smjernicama za praćenje i izvješćivanje koje je izdala Komisija, nadležno tijelo postrojenjima operatera izdaje dozvole za emisiju stakleničkih plinova, koje sadržavaju plan praćenja s opisom tehničkih pojedinosti o postrojenju i načina praćenja emisija (npr. s pomoću izračuna i/ili mjerenja) te izvješćivanja o njima.

Godišnje izvješće o emisijama i izvješće potvrditelja: na temelju praćenja tijekom godine operateri sastavljaju godišnje izvješće o emisijama, koje potvrđuje neovisni potvrditelj kojeg je operater angažirao. Potvrditelj provjerava godišnje izvješće o emisijama i sastavlja izvješće potvrditelja, koje sadržava njegovo mišljenje. Ti se dokumenti šalju nadležnom tijelu do 31. ožujka sljedeće godine. Potvrditelj sastavlja i detaljnije interno izvješće potvrditelja, koje se može dostaviti operateru i/ili nadležnom tijelu.

Predaja emisijskih jedinica: na temelju podataka iz izvješća o potvrđenim godišnjim emisijama s računa operatera u Registru predaje se točan broj emisijskih jedinica do 30. travnja sljedeće godine.

Izvor: analiza Suda na temelju zakonodavnog okvira te smjernica za praćenje i izvješćivanje.

Sustavi država članica za bilježenje emisija i izvješćivanje o njima tijekom 2. faze sustava EU ETS nisu bili dovoljno razvijeni

46

Sustavi država članica za bilježenje emisija i izvješćivanje o njima obuhvaćali su:

- o postupke kojima se jamči da je praćenje emisija iz postrojenja bilo pravilno;
- o postupke kojima se jamči da je potvrđivanje izvješća o emisijama iz postrojenja bilo pravilno;
- o postupke kojima se jamči kvaliteta rada potvrditelja;

- o inspekcije postrojenja koje obavljaju nadležna tijela;
- o izvješća o primjeni sustava EU ETS.

47

Budući da je sustav EU ETS uspostavljen Direktivom u skladu s glavom Ugovora o funkcioniranju Europske unije naslovljenom „Okoliš”, to područje politike i dalje je u prvom redu u nadležnosti država članica. Stoga one mogu primjenjivati sustav na različite načine, što je vidljivo iz primjera u **okviru 5**.

Okvir 5.

Različiti modeli primjene sustava u državama članicama

U Grčkoj, sustav EU ETS primjenjuje se centralizirano. Nadležno je tijelo za sustav EU ETS Ured za trgovanje emisijama Glavne uprave za okoliš, u sklopu Ministarstva okoliša, energije i klimatskih promjena. Zaduženo je za većinu sastavnih dijelova godišnjeg ciklusa ispunjavanja obveza i izdaje dozvole za emisiju, odobrava planove praćenja, prikuplja izvješća o godišnjim potvrđenim emisijama i administratoru nacionalnog registra dostavlja podatke o potvrđenim emisijama. Također je zaduženo za određivanje kazni i sankcija.

U Italiji se također primjenjuje centralizirani pristup. Za primjenu sustava EU ETS zadužen je Odbor kojemu podršku pruža tajništvo za tehničke poslove u Ministarstvu okoliša u Rimu. Tijekom 2. faze Odbor je bio zadužen za odobravanje dozvola za emisiju, planova praćenja, za ciklus izvješćivanja i za priznavanje potvrditelja.

Primjena sustava EU ETS u Španjolskoj u velikoj je mjeri decentralizirana i u okviru nje relevantna tijela autonomnih zajednica odobravaju dozvole i planove praćenja te prate ciklus izvješćivanja. Središnje nadležno tijelo u sklopu Ministarstva okoliša zaduženo je za cjelokupnu koordinaciju primjene sustava EU ETS u Španjolskoj i olakšava usklađivanje izdavanjem smjernica i organiziranjem namjenskog koordinacijskog odbora.

U Njemačkoj, Francuskoj i Poljskoj regionalna i/ili lokalna tijela obično su izdavala dozvole za emisiju te su odobravalu i provjeravala planove praćenja, a nacionalno nadležno tijelo uglavnom je imalo vodeću ulogu u lancu izvješćivanja o emisijama i koordinaciji sveukupne primjene sustava EU ETS.

U postupcima za odobravanje planova praćenja zabilježeni su nedostaci i kašnjenja

48

Odobrovanje planova praćenja u postrojenjima od ključne je važnosti za izdavanje dozvola za emisiju postrojenjima i omogućuje pouzdano izvješćivanje o emisijama u budućnosti.

49

Sud je utvrdio nedostatke u postupcima za odobravanje planova praćenja u većini država članica obuhvaćenih revizijom, što je vidljivo iz primjera u **okviru 6**.

Okvir 6.

Nedostaci u postupcima za odobravanje planova praćenja

U Francuskoj na nacionalnoj razini ne postoji usklađena metodologija za analizu, kontrolu i odobravanje planova praćenja. Pristupi se mogu razlikovati čak i unutar iste regije, ovisno o kontroloru (inspektor zašтите okoliša). Revizijom u Poljskoj utvrđeno je da su provjere planova praćenja koje obavljaju lokalna tijela ograničena na uredske preglede osnovnih elemenata planova. Nad postrojenjima se ne provode nikakve detaljnije provjere kojima bi se potvrdila pouzdanost dostavljenih podataka i zajamčilo da planovi praćenja točno odražavaju stanje u postrojenju.

Za Njemačku je Sud utvrdio da se tijekom 2. faze sustava EU ETS pravila za definiranje postrojenja različito primjenjuju u različitim saveznim zemljama. U praksi je postrojenje na određenoj lokaciji u jednoj saveznoj zemlji moglo ishoditi samo jednu dozvolu za cijelu lokaciju koja je obuhvaćala sve njegove pogone, dok se jedna lokacija u drugim savezним zemljama mogla dijeliti na nekoliko postrojenja s odvojenim dozvolama. Veličina postrojenja koja je bila utvrđena u dozvoli mogla je utjecati na to prelazi li postrojenje prag za sudjelovanje u sustavu EU ETS ili ne. Osim toga, tijekom prve polovice 2. faze savezne zemlje odlučile su se za različite pristupe za odobravanje planova praćenja (ili „koncepte“, kako su ih nazvali u Njemačkoj), prema kojima su neke od njih odobravale čitav plan praćenja od početka 2. faze, a neke samo odstupanja od smjernica za praćenje. Sudskim rješenjem⁶⁶ kasnije je naloženo usklađivanje prakse za odobravanje planova, napominjući da je odobrenje sveobuhvatnog plana praćenja koje daju relevantna tijela za cijelu 2. fazu važno jer se time smanjuje rizik od pogrešnog izvješćivanja o emisijama.

U Španjolskoj, Italiji i Grčkoj zabilježena su kašnjenja u izradi i odobravanju planova praćenja za 2. fazu i do dvije godine, nakon donošenja smjernica za praćenje i izvješćivanje u srpnju 2007. godine. Prema podacima nadležnih tijela rokovi za prenošenje novih pravila u nacionalne smjernice ili propise te za uključivanje novog plana praćenja u dozvolu za emisiju prije početka razdoblja izvješćivanja bili su prekratki. U nekim slučajevima planovi praćenja nisu bili službeno odobreni do 2010. godine.

⁶⁶ Bundesverwaltungsgericht 7 C 10.09 od 18.2.2010.

Izvjješćivanje potvrditelja o njihovim nalazima nije bilo dovoljno jasno, a praćenje nadležnih tijela u pogledu poduzetih mjera bilo je nepotpuno

50

Direktivom o sustavu EU ETS državama članicama daje se opća odgovornost da se pobrinu za to da se emisije prate na razini postrojenja i potvrđuju u skladu s pravilima iz Direktive o sustavu EU ETS i smjernicama Komisije⁶⁷. Glavni koraci povezani s praćenjem i potvrđivanjem emisija te izvješćivanjem o njima u godišnjem ciklusu ispunjavanja obveza u sustavu EU ETS prikazani su u **okviru 4.** u prethodnom dijelu teksta, a u 2. fazi temeljili su se na navedenim smjernicama i načelima. U tom su smislu provjere izvješća o godišnjim potvrđenim emisijama koja podnose operateri središnji dio kontrolnog okvira na razini nadležnog tijela. Na temelju provjere dokumentacije koja se odnosi na 150 postrojenja u sedam odabranih država članica, Sud je utvrdio brojne razlike u pristupu organizaciji takvih provjera i razini njihove djelotvornosti.

51

Tijekom 2. faze sustava EU ETS nije postojao standardni predložak u kojem je bio utvrđen obvezni sadržaj izvješća potvrditelja. Zbog nepostojanja takvog predloška ili detaljnijih smjernica o naravi i sadržaju takvog izvješća upotrebljavalo se mnogo različitih oblika i pristupa koji nisu u svim slučajevima davali jasnu predodžbu o nalazima i zaključcima potvrditelja.

52

Sud je utvrdio da su dokazi o pravilnoj provedbi potvrđivanja raspoloživi nadležnom tijelu u pojedinim slučajevima bili nedostadni ili nejasni⁶⁸. Primjerice, određeni nalazi potvrditelja bili su nepotpuno opisani, a poduzete mjere u vezi s prošlogodišnjim nalazima i rezultati korektivnih mjera nisu se dovoljno pratili. U većini odabranih država članica nije bilo moguće prikupiti dokaze o tome koje su mjere nadležna tijela poduzela kada su se u izvješćima u više navrata iznosili isti nalazi. Među takve nalaze mogu se, primjerice, ubrojiti izostanak potrebne temeljitosti pri izračunu emisija, nekalibriranje uređaja za mjerenje i vaganje prema traženim intervalima ili rad s laboratorijem koji nema valjanu akreditaciju. Sud je u većini država članica utvrdio slučajeve u kojima su se nalazi potvrditelja ponavljali iz godine u godinu, bez odgovarajućih informacija o razlozima, kontekstu ili praćenju poduzetih mjera. Međutim, Sud je u većini država članica također utvrdio brojne slučajeve u kojima potvrditelji nisu utvrdili nikakve nalaze o kojima bi izvijestili, unatoč složenosti i veličini pojedinačnih postrojenja ili relativno niskoj razini iskustva s praćenjem emisija i izvješćivanjem o njima u okviru sustava EU ETS. U **okviru 7.** iznesene su dodatne pojedinosti o tim nalazima.

67 Odluka 2007/589/EZ.

68 Sud je također utvrdio da nijedna od odabranih država članica nije iskoristila mogućnost prema kojoj njihova nadležna tijela mogu od potvrditelja zatražiti interna izvješća te ih pregledati kako bi ocijenila njihov rad, što je predviđeno smjernicama. Dodatno pojašnjenje u vezi s time izneseno je u odlomcima 53. do 57.

Primjeri nedostatka dosljednosti u izvješćivanju o nalazima potvrditelja

U Njemačkoj se za podnošenje izvješća o godišnjim potvrđenim emisijama upotrebljava gotovo potpuno automatski i standardizirani elektronički sustav. Time se omogućuje jasan pregled rezultata rada potvrditelja i stvarno mišljenje potvrditelja o podacima o emisijama, ali se ne pružaju detaljne informacije o korištenoj metodologiji i radu potvrditelja. Osim toga, u obrascima nije bilo posebnih polja za unos teksta u dijelu koji popunjavaju potvrditelji u kojima su potvrditelji trebali popisati preporuke za poboljšanje ili odrediti posebno praćenje poduzetih mjera u vezi s nalazima i primjedbama iz prethodne godine.

U Francuskoj su potvrditelji nadležnom tijelu dostavljali izjavu o razumnom jamstvu za godišnje izvješće o emisijama. U tim izjavama potvrditelji navode svoje primjedbe i probleme povezane s neispunjavanjem obveza. Međutim, revizijom je utvrđeno da određeni potvrditelji u svojim izjavama nikada nisu izvjestili ni o kakvim problemima, iako su njihova interna izvješća sadržavala nalaze koji bi to nalagali, kao i da se sadržaj izjave o jamstvu razlikovao među potvrditeljima.

Talijanskim nacionalnim zakonodavstvom predviđeno je da potvrditelji upotrebljavaju posebne predloške za izvješćivanje. Stoga se u lancu izvješćivanja postigla visoka razina standardizacije. Međutim, Sud je uočio da u većini slučajeva potvrditelji nisu iznijeli nikakve nalaze. To je bilo u suprotnosti s primjerom Ujedinjene Kraljevine, u kojoj su potvrditelji u većini slučajeva iznijeli svoje nalaze.

U jednom slučaju u Italiji potvrditelj je u prve tri godine iznio brojne nalaze. Iz dokumentacije nije bilo vidljivo jesu li sva pitanja riješena i na koji način i je li došlo do intervencije nadležnog tijela. Međutim, operater je 2011. godine angažirao novog potvrditelja koji u izvješćima za tu godinu nije iznio nijedan nalaz.

U Poljskoj se nadležno tijelo koristi elektroničkom bazom podataka radi unakrsne provjere prijavljenih emisija, ali ne prati poduzete mjere u vezi s nalazima koji su izneseni u pisanim mišljenjima potvrditelja, ako takvi nalazi uopće postoje.

Kvaliteta rada potvrditelja nije se dovoljno kontrolirala

53

Direktivom o sustavu EU ETS i pripadajućim smjernicama za praćenje i izvješćivanje u 2. fazi nisu uvedeni jasni uvjeti za akreditaciju neovisnih potvrditelja niti za kontrolu kvalitete rada potvrditelja. Direktivom su propisani minimalni uvjeti osposobljenosti potvrditelja, a u smjernicama za praćenje i izvješćivanje iznesene su definicije „potvrditelja” i „akreditacije” te se od država članica zatražilo da uzmu u obzir odgovarajuće smjernice koje je izdala Europska organizacija za akreditaciju (EA)⁶⁹. Smjernicama za praćenje i izvješćivanje također je predviđena mogućnost da nadležna i akreditacijska tijela ocijene interna izvješća potvrditelja⁷⁰. Države članice u tim su područjima imale znatnu slobodu odlučivanja, koja nije pridonijela djelotvornoj provedbi smjernica. Slijedom toga, od operatera u različitim dijelovima EU-a nije se očekivalo da zadovolje jednake uvjete pa je jamstvo dobiveno radom potvrditelja manje pouzdano.

54

Sve države članice koje su odabrane za reviziju koristile su se nekim oblikom akreditacije ili priznavanja potvrditelja radi stvaranja skupine odobrenih potvrditelja koje operateri mogu angažirati. Priznavanje potvrditelja u Italiji obavljalo je nacionalno nadležno tijelo. Utvrdilo je popis od 23 priznata potvrditelja za sustav EU ETS u Italiji, ali nije provodilo redovite procjene kvalitete ili nadzor njihova rada. Taj je model u 3. fazi napušten. U drugim državama članicama obuhvaćenim revizijom akreditaciju ili priznavanje izdavalo je postojeće akreditacijsko tijelo ili tijelo za priznavanje.

55

Sud je utvrdio da su se nadležna tijela u odabranim državama članicama u svrhu pribavljanja jamstva o godišnjim izvješćima o emisijama uvelike oslanjala na rad potvrditelja. Međutim, nijedno od nadležnih tijela država članica nije provodilo posebne kontrole kvalitete i sadržaja izvješća potvrditelja i popratne dokumentacije jer su to smatrala dužnošću akreditacijskih tijela. Isto tako, nijedna od odabranih država članica nije iskoristila mogućnost prema kojoj od potvrditelja može zatražiti interna izvješća⁷¹ te ih pregledati kako bi ocijenila njihov rad, što je predviđeno smjernicama.

56

Povrh toga, u trima od pet posjećenih država članica (u Njemačkoj, Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini), u kojima je potvrditelje akreditiralo neovisno tijelo, utvrđen je nedostatak koordinacije i redovite razmjene informacija između nadležnih i akreditacijskih tijela o pitanjima cjelovitosti i kvalitete izvješća potvrditelja i jamstva koje se iz njih može izvesti. Sud napominje da su izravan i potpun pristup izvješćima o godišnjim potvrđenim emisijama imala samo nadležna tijela kojima su ta izvješća podnesena. Sud smatra da su nalazi o kojima je bilo riječi u prethodnom dijelu teksta djelomično posljedica nedostatka odredbi o akreditaciji i kontrolnim aktivnostima (za provjeru kvalitete) u okviru sustava EU ETS, kao i nepostojanja obveze za nadležna tijela da započnu pregledavati rad potvrditelja tijekom 2. faze sustava EU ETS.

69 Europska organizacija za akreditaciju ili EA udruženje je nacionalnih akreditacijskih tijela u Europi koja su njihove nacionalne vlade službeno priznale kao tijela koja na temelju međunarodnih standarda procjenjuju i potvrđuju organizacije koje provode usluge evaluacije poput certificiranja, potvrđivanja, inspekcije, ispitivanja i kalibriranja (koje su poznate i kao usluge ocjenjivanja sukladnosti) (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Odluka Komisije 2007/589/EZ, odjeljak 10.4.2. točka (d), vidjeti i **okvir 4**.

71 Za više popratnih informacija vidjeti **okvir 4**.

57

Osim toga, ni u jednoj državi članici na snazi nije nikakva politika rotacije kojom bi se doprinijelo neovisnosti i nepristranosti potvrditelja. U Francuskoj i Poljskoj Sud je utvrdio slučajeve u kojima su potvrditelji bili uključeni ne samo u potvrđivanje izvješća o emisijama nego i u izradu plana praćenja za to isto postrojenje ili u druge povezane aktivnosti (poput inspekcija postrojenja u ime nadležnog tijela), što bi moglo dovesti do sukoba interesa.

Opseg terenskih inspekcija postrojenja bio je vrlo ograničen

58

Direktivom o sustavu EU ETS i smjernicama za praćenje i izvješćivanje nije utvrđeno koje bi kontrole nadležna tijela trebala provoditi nad postrojenjima. Naime, nadležna tijela nemaju obvezu provoditi terenske inspekcije postrojenja kojima bi se procijenila provedba plana praćenja ili pouzdanost izvješća o potvrđenim emisijama.

59

Uz iznimku Ujedinjene Kraljevine, Sud je u posjećenim državama članicama utvrdio da nadležna tijela u okviru sustava EU ETS nisu provodila terenske posjete. Državna tijela često su obavljala posjete postrojenjima u druge svrhe, primjerice u kontekstu izdavanja dozvola za integrirano sprečavanje i kontrolu onečišćenja⁷² ili zakonskih akata u području gospodarenja otpadom i zaštite okoliša, što se smatralo važnijim prioritetima (npr. u Njemačkoj, Francuskoj i Poljskoj), ali se pitanja povezana sa sustavom EU ETS nisu posebno obrađivala. U Njemačkoj i Španjolskoj Sud je utvrdio nekoliko slučajeva u kojima su regionalna nadležna tijela odlazila na teren *ad hoc* kao pratnja potvrditeljima.

60

Centralizirani statistički podatci o inspekcijama povezanim sa sustavom EU ETS nisu se mogli pribaviti ni u jednoj od odabranih država članica osim u Ujedinjenoj Kraljevini, u kojoj se broj posjeta pri kraju 2. faze postupno smanjivao⁷³.

Zabilježeni su nedostaci u izvješćivanju o primjeni sustava EU ETS u državama članicama

61

U skladu s člankom 21. Direktive o sustavu EU ETS, države članice imaju obvezu podnošenja godišnjeg izvješća. Ta godišnja izvješća o važnim aspektima primjene ove Direktive trebala bi se podnositi Komisiji. Osim navedenoga obveznog godišnjeg izvješća, Sud smatra da bi države članice o nacionalnoj primjeni sustava EU ETS i njegovim rezultatima trebale informirati i širu javnost.

62

Sud je utvrdio da izvješća propisana člankom 21. za 2010., 2011. i 2012. godinu u Italiji nisu bila ni sastavljena ni dostavljena Komisiji, kao i da je u Francuskoj izvješće za 2012. godinu sastavljeno tek nakon što je Sud to zatražio.

- 72 Integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja (do 2013.), na temelju Direktive 2008/1/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2008. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja (SL L 24, 29.1.2008., str. 8.), koja je zamijenjena Direktivom 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (SL L 334, 17.12.2010., str. 17.).
- 73 Stopa inspekcija postrojenja u Ujedinjenoj Kraljevini izražena u postotku smanjila se s približno 5 % na početku 2. faze 2008. godine na približno 1 % na kraju 2. faze u 2012. godini.

63

Kada je riječ o drugim vrstama izvješćivanja radi informiranja javnosti o nacionalnoj primjeni sustava EU ETS, u Njemačkoj i Španjolskoj sastavljena su opsežna godišnja izvješća o sustavu EU ETS, uključujući analize trendova i sektora u vezi s emisijama i podatke o ispunjavanju obveza. Međutim, u Grčkoj, Francuskoj i Italiji sastavljeno je vrlo malo posebnih izvješća za javnost o nacionalnoj primjeni i rezultati sustava EU ETS. Ujedinjena Kraljevina sastavljala je godišnje nacionalno izvješće o sustavu EU ETS samo do 2010. godine.

Zabilježeni su nedostaci u Komisijinim smjernicama i praćenju primjene 2. faze sustava EU ETS u državama članicama

64

Među obveze Komisije⁷⁴ u 2. fazi ubrajala se i procjena pravila država članica za raspodjelu koja su utvrđena u nacionalnim planovima za raspodjelu prava na emisije, uz davanje smjernica državama članicama i praćenje provedbe politike. Tim zadaćama Komisije uglavnom se htjelo zajamčiti pravilno funkcioniranje sustava EU ETS kao sustava prisutnog u cijeloj Europi, izbjeći narušavanje tržišnog natjecanja i pobrinuti se da ostala pitanja neusklađenosti nemaju nepovoljan učinak na djelotvorno funkcioniranje sustava EU ETS kao tržišnog instrumenta za smanjenje emisija na najisplativiji način. Povjerenje dionika u pravilno funkcioniranje sustava EU ETS potaknulo bi se redovitim objavljivanjem detaljnih i relevantnih informacija o općoj primjeni i funkcioniranju tog sustava, posebno kada ga se primjenjuje decentralizirano.

Komisijina procjena nacionalnih planova za raspodjelu prava na emisije u 2. fazi nije bila dovoljno transparentna

65

Za 1. i 2. fazu sustava EU ETS države članice izradile su nacionalne planove za raspodjelu prava na emisije u kojima su navele ukupnu količinu emisijskih jedinica koju namjeravaju raspodijeliti operaterima. Komisija je u tu svrhu razvila posebne smjernice⁷⁵. Smjernice su sadržavale opis glavnih kriterija o kojima ovise trendovi emisija, poput rasta BDP-a i intenziteta emisija ugljika, kao i načine za procjenu potencijala država članica za smanjenje emisija. Na temelju potencijala za smanjenje emisija i njihove količine u odgovarajućoj referentnoj godini mogle bi se izračunati okvirne kvote.

66

Nakon što je odobrila prvu skupinu od 10 nacionalnih planova za raspodjelu prava na emisije u 2. fazi, Komisija je 2006. godine objavila komunikaciju⁷⁶ u kojoj je objasnila da je kao osnovu za podatke o intenzitetu emisija ugljika i gospodarskom rastu koji su potrebni za izračun kvota emisija upotrijebila metodologiju koja je predstavljena u ažuriranoj inačici izvješća „European Energy and Transport – Trends to 2030“ (hrv. *Energija i promet u Europi – trendovi do 2030. godine*) iz 2005. godine⁷⁷. Rezultati tog izvješća izvedeni su s pomoću modela PRIMES⁷⁸ koji je razvijen na Sveučilištu u Ateni. Međutim, države članice nisu bile unaprijed obaviještene o toj metodi procjene (u smjernicama za nacionalne planove za raspodjelu prava na emisije).

- 74 Članci 9., 14., 19., 20., 21. i 30. Direktive o sustavu EU ETS.
- 75 COM(2005) 703 final od 22. prosinca 2005.
- 76 COM(2006) 725 final od 29.11.2006.
- 77 Izvješće je sastavila Komisijina Glavna uprava za energiju i promet koristeći se modelom PRIMES.
- 78 „European Energy and Transport – Trends to 2030“ (hrv. *Energija i promet u Europi – trendovi do 2030. godine*) – ažurirana inačica iz 2005. godine, model je za Komisiju izradio Institut za komunikacijske i računalne sustave Nacionalnog tehničkog sveučilišta u Ateni (Grčka). Model PRIMES model je opće namjene i osmišljen je za projekcije u budućnosti, izradu scenarija i analizu učinka politika. Modelom se u obzir uzimaju tehnologije ponude i potražnje energije te tehnologije za smanjenje onečišćenja. Taj sustav odražava razmatranja o tržišnoj ekonomiji, industrijskoj strukturi te politikama i propisima u području energije i zaštite okoliša, koja su osmišljena tako da utječu na ponašanje sudionika u energetske sustavu (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf).

67

Sud je utvrdio da Komisijino donošenje odluke o uporabi modela PRIMES za izračun kvota u 2. fazi i 2005. godine kao referentne godine za taj izračun nije bilo transparentno, s obzirom na to da su države članice započele izradu nacionalnih planova za raspodjelu prava na emisije na temelju dostupnih smjernica za te planove, u kojima se ne spominje model PRIMES. To je uzrokovalo znatne neučinkovitosti u državama članicama s obzirom na to da su morale ponovno sastavljati svoje nacionalne planove za raspodjelu prava na emisije koristeći se novim kriterijima, kao i nedostatak transparentnosti prilikom pripreme i procjene nacionalnih planova za raspodjelu prava na emisije u 2. fazi.

68

Osim toga, da bi se ispitalo jesu li nacionalni planovi za raspodjelu prava na emisije u 2. fazi procijenjeni dosljedno, pravedno i podjednako detaljno, Sud je od Komisije zatražio da dostavi svoje interne i radne dokumente koji se odnose na procjenu nacionalnih planova za raspodjelu prava na emisije u 2. fazi.

69

Budući da je razdoblje čuvanja tih dokumenata isteklo, službe Komisije mogle su dostaviti samo predložak za kontrolne popise koji se upotrebljavao i ispunjene kontrolne popise za dvije države članice. Nisu mogle dostaviti ispunjene kontrolne popise za ostale države članice. Zbog nepostojanja te dokumentacije Sud nije mogao izvesti zaključak o tome je li rad Komisije na procjeni tih planova bio podjednako detaljan i sveobuhvatan za sve odabrane države članice.

Komisija nije objavila godišnja izvješća o primjeni sustava koja su u skladu s Direktivom o sustavu EU ETS obvezna**70**

Člankom 21. Direktive o sustavu EU ETS države članice obvezuju se na podnošenje godišnjeg izvješća Komisiji o primjeni te Direktive (vidjeti odlomke 61. i 62.). Na temelju izvješća koje države članice dostavljaju svake godine Komisija bi trebala objaviti konsolidirano godišnje izvješće o provedbi Direktive o sustavu EU ETS u roku od tri mjeseca nakon primitka izvješća od država članica. Da bi mogla objaviti navedeno izvješće, Komisija bi trebala pratiti podnose li države članice na vrijeme izvješća koja služe kao izvor informacija za konsolidirano izvješće te bi trebala razviti metode za konsolidaciju i uporabu informacija iznesenih u tim izvješćima.

71

Sud je utvrdio da Komisija tijekom 2. faze sustava EU ETS nije objavljivala godišnje izvješće o provedbi. To znači da tijekom 2. faze Komisija nije objavila nikakve sveobuhvatne informacije o primjeni sustava EU ETS u svim državama članicama.

72

Osim toga, Sud je utvrdio da službe Komisije nisu na odgovarajući način ni pratile podnose li države članice svoja godišnja izvješća o provedbi na vrijeme i u cijelosti ni vodile konsolidiranu evidenciju primljenih informacija. Komisija nije sustavno upotrebljavala taj izvor informacija o primjeni sustava trgovanja emisijama EU-a.

Opseg Komisijina praćenja primjene sustava EU ETS u državama članicama bio je ograničen

73

Usklađena primjena sustava za trgovanje emisijama u državama članicama neophodna je za bolje iskorištavanje prednosti trgovanja emisijama i izbjegavanje narušavanja natjecanja na unutarnjem tržištu⁷⁹. Sustav EU ETS uglavnom financiraju i primjenjuju države članice sukladno odredbama predmetne Direktive te je Sud svjestan da Komisija raspolaže ograničenim sredstvima za provedbu usklađivanja. Ipak, za 2. fazu sustava EU ETS u Direktivi su sadržane brojne posebne zadatke Komisije koje se odnose na usmjeravanje, praćenje i provedbu. Kako bi utvrdila područja u kojima je potrebna veća usklađenost, Komisija treba na odgovarajući način pratiti provedbu u državama članicama.

74

Sud je utvrdio da su u onim područjima u kojima je Komisija aktivno radila na usklađivanju, primjerice donošenjem smjernica⁸⁰, rezultati u određenoj mjeri i ostvareni. Međutim, u svim slučajevima u kojima Komisija nije donijela detaljnije smjernice ključni aspekti provedbe nisu bili usklađeni. Primjer su toga otvaranje računa (vidjeti odlomke 32. do 36.), analiza transakcija (vidjeti odlomke 37. i 38.), potvrđivanje i akreditacija (vidjeti odlomke 50. do 57.) te kontrolni okviri i sustavi sankcioniranja (vidjeti odlomke 80. do 85.).

75

Zbog različitih pristupa države članice u primjeni sustava, za operatere i druge sudionike na tržištu u različitim državama članicama mogu postojati različiti uvjeti i pravila (na primjer, u pogledu pravnog statusa emisijskih jedinica, primjene sankcija te sustava praćenja i potvrđivanja), povrh onih koji su izričito utvrđeni u zakonodavstvu ili smjernicama EU-a.

79 Uvodna izjava 8. Direktive 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ u svrhu poboljšanja i proširenja sustava Zajednice za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (SL L 140, 5.6.2009., str. 63.).

80 Npr. smjernice za praćenje i izvješćivanje za 1. i 2. fazu.

76

Među načine na koje se može dobiti uvid u razinu usklađenosti među državama članicama i postići provedbu usklađenih praksi ubraja se obavljanje terenskih inspekcija. Sud je svjestan da Komisija nema jasno određen mandat za provođenje inspekcija na razini država članica, no utvrdio je i da nema dokaza o tome da je Komisija propisno pratila i procijenila rizike (primjerice narušavanje tržišnog natjecanja) ili potencijalni učinak neusklađenih praksi u primjeni sustava na djelotvornost i cjelovitost sustava EU ETS. Iako se pitanja neusklađenosti mogu smatrati posljedicom primjene sustava EU ETS u okviru Direktive, Sud smatra da je opseg Komisijina praćenja razine usklađenosti u primjeni 2. faze sustava EU ETS u državama članicama bio ograničen.

Na razmjenu informacija među nadležnim tijelima država članica o primjeni sustava EU ETS koju je organizirala Komisija nepovoljno je utjecala niska razina sudjelovanja

77

Direktivom o sustavu EU ETS propisano je da Komisija organizira razmjenu informacija među nadležnim tijelima država članica o pitanjima u vezi s raspodjelom prava na emisije, korištenjem jedinica ERU⁸¹ i CER u sustavu Zajednice, vođenjem registra, praćenjem, izvješćivanjem, potvrđivanjem i usklađenošću s tom Direktivom.

78

U 2009. godini uspostavljen je Forum o ispunjavanju obveza kako bi se stvorila platforma u sklopu koje nadležna tijela država članica mogu razmjenjivati informacije o primjeni sustava EU ETS. Ciljevi tog Foruma obuhvaćaju pravilno funkcioniranje procesa u lancu ispunjavanja obveza koje proizlaze iz sustava EU ETS, pomoć državama članicama u provedbi uvjeta i procesa povezanih s obvezama sustava EU ETS te promicanje bliske i djelotvorne suradnje među nadležnim tijelima u državama članicama. Forum je bio jedan od glavnih mehanizama kojima je Komisija nastojala postići djelotvornu razmjenu informacija o sustavu EU ETS, što je ključno za razmjenu najboljih primjera iz prakse i poboljšanje upravljanja sustavom EU ETS.

79

Tijekom 2. faze sustava EU ETS u okviru Foruma djelovale su četiri projektne skupine. Informacije o kojima se raspravljalo i koje su razrađene u sklopu Foruma prosljeđene su putem internetske platforme dostupne svim nadležnim tijelima. Na temelju zapisa spomenutih projektnih skupina i razgovora s predstavnicima nadležnih tijela Sud je utvrdio da je razina sudjelovanja država članica na Forumu o ispunjavanju obveza, unatoč važnosti njegove uloge, bila niska (u prosjeku manje od šest nadležnih tijela po susretu), kao i da je na sastancima projektnih skupina redovito sudjelovao vrlo mali broj (uglavnom istih) nadležnih tijela. Time su smanjene mogućnosti razmjene informacija među nadležnim tijelima, što je jedan od bitnih elemenata koji jamče ostvarenje ciljeva sustava EU ETS.

81 Jedinice ERU jedinice su smanjenja emisije koje nastaju u sklopu projekata zajedničke provedbe s ciljem smanjenja emisija, dok su jedinice CER jedinice ovjerenog smanjenja emisije izvedene iz projekata mehanizma čistog razvoja.

U nacionalnoj provedbi sustava sankcioniranja u sklopu sustava EU ETS, kao i u praksi predaje međunarodnih „projektnih jedinica“ otkriveni su određeni nedostaci

80

U skladu s Direktivom o sustavu EU ETS, države članice uspostavljaju i provode nacionalna pravila o kaznama koje se primjenjuju u slučaju povrede zakonskih akata o sustavu EU ETS. Direktivom o sustavu EU ETS na razini EU-a propisana je i točno određena kazna za prekomjerne emisije, no ne dovode se u pitanje dodatne kazne koje mogu odrediti države članice. Kazna iznosi 100 eura po toni CO₂e za koje operater nije predao emisijske jedinice. S obzirom na to da je kazna znatno viša od tržišne cijene emisijskih jedinica, ona daje djelotvoran poticaj postrojenjima da poštuju kvote i predaju dovoljan broj emisijskih jedinica. Sud napominje da se za obvezu postrojenja u cijelom EU-u da predaju traženu količinu emisijskih jedinica na temelju potvrđenih emisija do roka za predaju u travnju svake godine u sustavu EU ETS bilježi vrlo visoka stopa pridržavanja (koja prema javno dostupnim informacijama iz dnevnika transakcija iznosi 99 %). Komisija ne može izreći kazne, nego je to u nadležnosti država članica.

Velikim brojem različitih nacionalnih kaznenih odredbi u različitim državama članicama možda se ne jamče ravnopravni uvjeti za sve operatere

81

Sud je utvrdio da su države članice u svojim nacionalnim zakonodavstvima utvrdile razne vrste povreda koje se mogu identificirati i kasnije sankcionirati kaznama ili drugim mjerama (npr. oduzimanjem ili privremenim opozivom dozvole), povrh kazne od 100 eura predviđene Direktivom. U **tablici** je prikazan nepotpuni popis povreda na nacionalnoj razini i odgovarajućih kazni u dijelu država članica obuhvaćenih revizijom.

82

Vrste povreda za koje je moguće izreći kaznu i odgovarajućih iznosa kazne ili sankcija uvelike se razlikuju među državama članicama. Sud smatra da takva neusklađena praksa može narušiti ravnopravne uvjete za sudionike.

Tablica **Nepotpuni popis povreda na nacionalnoj razini i odgovarajućih kazni u dijelu država članica obuhvaćenih revizijom**

Država članica	Kršnja obveza (nepotpun popis)	Kazne u EUR (GBP za Ujedinjenu Kraljevinu) najniže – najviše		Kazne zatvora (broj mjeseci) najniže – najviše
Njemačka	Rad bez dozvole Neprijavlivanje promjena u postrojenju Druga kršenja (5)	5 – 50 000		—
Španjolska	Rad bez dozvole Nepridržavanje obveze o prijavljivanju svake promjene u naravi, funkcioniranju ili veličini postrojenja koja bi mogla bitno utjecati na emisije ili zahtijevati promjene u praćenju Nepodnošenje godišnjeg izvješća o potvrđenim emisijama Namjerno neiznošenje ili izmjena informacije u zahtjevu za emisijske jedinice Uskraćivanje pristupa potvrditelju u postrojenje	50 001 – 2 000 000		—
	Nepridržavanje obveze o prijavljivanju promjene identiteta ili prebivališta operatera	10 001 – 50 000		—
	Rad bez dozvole	0 – 150 000		0 – 24
Francuska	Kršenje obveze praćenja i izvještavanja	0 – 75 000		0 – 6
	Neprijavlivanje promjena u postrojenju			
Italija (2010.)	Rad bez dozvole	25 000 – 250 000		—
	Neprijavlivanje povijesnih podataka	2 500 – 25 000		
	Neprijavlivanje zatvaranja	1 000 – 100 000		
Ujedinjena Kraljevina	Rad bez dozvole Kršnja obveze praćenja i izvještavanja Neprijavlivanje promjena u postrojenju Razna druga kaznena djela, uključujući iznošenje netočnih informacija i informacija koje navode na pogrešan zaključak	0	5000 za presude po skraćenom postupku i za podizanje optužnice	0 – 24

Izvor: informacije prikupljene iz izvješća relevantne države članice za 2. fazu na temelju članka 21.

O izricanju kazni u državama članicama nije bilo dovoljno konsolidiranih informacija

83

U većini država članica obuhvaćenih revizijom osim u Njemačkoj i Ujedinjenoj Kraljevini zabilježen je nedostatak ažuriranih informacija o stanju provedbe ili ishodu kazni na razini EU-a i dodatnih nacionalnih kazni. Informacije o broju postupaka za izricanje kazne koji su pokrenuti tijekom 2. faze i uspješno provedeni (odnosno za koje su plaćanja potvrđena) bile su nepotpune. Sud je utvrdio da su države članice često nailazile na ograničenja u vlastitim pravnim i administrativnim okruženjima za uspješnu provedbu kazni povezanih sa sustavom EU ETS. Nadležna tijela ili nisu bila ovlaštena za izricanje sankcija (npr. u Italiji) ili je bilo potrebno pričekati ishod dugotrajnih sudskih postupaka i žalbi (npr. u Njemačkoj). Nadležna tijela možda su zbog toga odustala od pokretanja daljnjih postupaka za izricanje kazne. Osim toga, nedostatak sveobuhvatnog izvješćivanja o provedbi kazni ne doprinosi tom sustavu u pogledu odvratanja od kršenja propisa.

84

Sud je također utvrdio da Komisija u svrhu praćenja primjene sustava EU ETS ne vodi posebnu evidenciju nacionalnih kazni povezanih sa sustavom EU ETS i ne prikuplja statističke podatke o provedbi kazni u EU-u.

85

Općenito govoreći, Sud nije mogao procijeniti primjenu postupaka za izricanje kazne u državama članicama zbog nedostatka konsolidiranih informacija na razini država članica i na europskoj razini.

Posebna otvorena pitanja o predaji međunarodnih „projektne” jedinica

86

Ograničenja izražena u postotku za uporabu ili predaju međunarodnih „projektne” jedinica iz mehanizama zajedničke provedbe (jedinice ERU) i čistoga razvoja (jedinice CER) (za više popratnih informacija vidjeti **dio I. priloga**) razlikovala su se među državama članicama, ali bila su utvrđena u odgovarajućim nacionalnim planovima za raspodjelu prava na emisije u 2. fazi. Ako nacionalna nadležna tijela dopuštaju pojedinačnim operaterima da prekorače ograničenje za predaju međunarodnih jedinica za svoja postrojenja, to može narušiti ravnopravne uvjete za operatere. U 6 %⁸² od 150 slučajeva koje je Sud ispitao operateri su prekoračili nacionalna ograničenja izražena u postotku za predaju međunarodnih „projektne” jedinica. U **okviru 8.** izneseno je više pojedinih o dijelu tih slučajeva:

82 Francuska (pet slučajeva), Grčka (tri slučaja) i Ujedinjena Kraljevina (jedan slučaj). Operaterima je iz financijske perspektive bilo zanimljivije predavati „projektne” jedinice Kyotskog protokola nego emisijske jedinice Europske unije (jedinice EUA), osobito pri kraju 2. faze kada su bile znatno jeftinije od jedinica EUA. U 3. fazi ograničila se uporaba tih „projektne” jedinica za ispunjavanje obveza povezanih sa sustavom EU ETS. Slijedom toga, operateri su ih prema kraju 2. faze eksponencijalno sve više upotrebljavali – vidjeti **sliku u prilogu.**

Prekomjerna predaja međunarodnih jedinica

U 2. fazi ograničenje za predaju međunarodnih „projektnih“ jedinica bilo je izraženo kao postotak ukupnih prava na emisije određenog postrojenja.

Za Francusku se u dnevniku transakcija EU-a nije se odražavala povećana raspodjela emisijskih jedinica nakon povećanja proizvodnje u pet od 20 ispitanih postrojenja u razdoblju od 2008. do 2010. godine. S povećanjem prava na emisije povećao se i ukupni iznos međunarodnih jedinica koje bi se mogle predati. Jedan je operater iskoristio tu priliku i predao više međunarodnih jedinica. Međutim, budući da država članica nije obavijestila Komisiju o navedenom povećanju proizvodnje i kasnijoj raspodjeli prava na emisije iz nacionalne pričuve za nove sudionike, Sud je izračunao da je količina predanih međunarodnih jedinica na temelju podataka iz dnevnika transakcija EU-a prešla 13,5 %, što je bilo ograničenje u Francuskoj.

U Ujedinjenoj Kraljevini Sud je utvrdio jedan slučaj prekoračenja ograničenja za predaju međunarodnih „projektnih“ jedinica. Kada je operater zatvorio jedno od svojih postrojenja (kojemu su već bila dodijeljena prava na emisije), od nadležnih je tijela dobio odobrenje da zadrži sve dodijeljene emisijske jedinice za zatvoreno postrojenje i prenese ih uz odgovarajuće ograničenje „projektnih“ jedinica (tj. 8 %) na neko drugo od svojih postrojenja. Sud je izračunao da je postrojenje koje je primilo prenesene emisijske jedinice predalo više od dopuštenih 8 % dodijeljenih emisijskih jedinica u „projektnim“ jedinicama. Sud je utvrdio da je operater samo djelomično zadržao kapacitet zatvorenog postrojenja i prenio ga na neko drugo postrojenje. Budući da je operater dobio odobrenje za predaju „projektnih“ jedinica za ukupni iznos dodijeljenih emisijskih jedinica, to je ograničenje prekoračeno. Sud je utvrdio da je ta praksa možda dovela do različitog postupanja s operaterima u istom sektoru.

87

Sustav EU ETS temelj je klimatske politike EU-a i često se navodi kao ogledni primjer za novu politiku borbe protiv klimatskih promjena i sustave za trgovanje emisijama u drugim dijelovima svijeta. Taj inovativni sustav uveden je 2005. godine i neprekidnim je razvojem sada došao do treće faze primjene. Na europskoj razini cilj sustava EU ETS kao tržišnog mehanizma nije samo smanjenje emisija u skladu s kvotama nego i uspostava mehanizma za određivanje cijena ugljika. Višom cijenom ugljika daje se jači poticaj za ulaganja u tehnologije s niskom razinom emisije ugljika⁸³. Da bi sustav EU ETS djelovao onako kako je predviđeno, također je potrebno zajamčiti cjelovitost sustava, kao i njegovu pravilnu primjenu. Zabilježeni incidenti poput navedenih krađa emisijskih jedinica i kružnih prijevара u vezi s PDV-om dodatno ukazuju na potrebu za oprezom.

88

Revizijom se stoga procijenilo je li se sustavom EU ETS upravljalo na odgovarajući način, ispitavši je li okvir koji je uspostavljen radi zaštite cjelovitosti sustava EU ETS dovoljno pouzdan da omogući dobro funkcioniranje sustava EU ETS, kao i je li primjena 2. faze sustava EU ETS bila pravilna.

89

Opći je zaključak Suda da Komisija i države članice nisu u svim aspektima na odgovarajući način upravljale sustavom EU ETS. Upravljanje su otežavala određena otvorena pitanja povezana s pouzdanošću okvira za zaštitu cjelovitosti sustava EU ETS i znatni nedostaci u primjeni 2. faze.

90

Iako su zabilježena znatna poboljšanja u pogledu okvira za zaštitu cjelovitosti tržišta (odlomci 14. do 17.), posebno zbog toga što se Direktivom o tržištima financijskih instrumenata i Direktivom o zlouporabi tržišta obuhvatila većina promptnog tržišta emisijskih jedinica, još uvijek je potrebno pronaći rješenja za cijeli niz nedostataka kako bi navedeni okvir bio dovoljno pouzdan i kako bi se povećalo povjerenje ulagača, a sve to s ciljem iskorištavanja sustava EU ETS kao instrumenta politike za zaštitu okoliša.

91

Revizijom je utvrđeno da postoje određena otvorena pitanja o regulaciji i nadzoru tržišta emisija koja se odnose na trgovce koji su obvezni sudjelovati na tržištu, bilateralno promptno trgovanje izvan uređenog tržišta i manje sudionike na tržištu (odlomci 18. do 21.), unatoč tomu što su emisijske jedinice kvalificirane kao financijski instrumenti. Iako je registar 2012. godine centraliziran, nadzor tržišta emisija na razini EU-a ne postoji, a postupci za suradnju nacionalnih financijskih regulatornih tijela i Komisije nisu dovoljno jasni (odlomci 22. do 24.). Stoga postoji rizik od toga da se narušavanju tržišta i tržišnim anomalijama koji mogu imati ozbiljne učinke ne pristupa na odgovarajući način.

83 Klimatska politika Europske komisije, informativni članak „The EU Emissions Trading System (EU ETS)” – hrv. *Sustav EU-a za trgovanje emisijama (EU ETS)*, dostupan na: http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

Zaključci i preporuke

1. preporuka

Komisija bi trebala pronaći rješenja za otvorena pitanja povezana s regulacijom i nadzorom tržišta emisija kako bi se dodatno ojačala cjelovitost tržišta.

Komisija bi trebala:

- (a) u kontekstu buduće relevantne izmjene Direktive o tržištima financijskih instrumenata i Uredbe o zlouporabi tržišta analizirati moguće rizike povezane s regulatornim izuzećima trgovaca koji su obvezni sudjelovati na tržištu i manjih sudionika na tržištu emisija kako bi se utvrdilo je li za pronalaženje rješenja potrebno poduzeti određene mjere;
- (b) zajamčiti da se nad tržištem emisija provodi odgovarajući nadzor na razini EU-a, vodeći računa o stalnom razvoju propisa EU-a za financijska tržišta (npr. Direktive o tržištima financijskih instrumenata i Uredbe o zlouporabi tržišta) koji se primjenjuju na tržište emisija;
- (c) poboljšati mehanizme suradnje u regulatornim pitanjima kako bi se zajamčio bolji nadzor tržišta.

92

Sud smatra da bi jasnija pravna definicija emisijskih jedinica mogla doprinijeti boljem funkcioniranju tržišta povezanog sa sustavom EU ETS (odlomci 1. do 27.). Kako bi se doprinijelo likvidnosti tržišta emisija potrebno je zadobiti povjerenje sudionika, posebice trgovaca koji sudjeluju na tržištu radi ulaganja i koji nisu obvezni nastaviti sudjelovati. Jasniji postupci stvaranja i zaštite založnog prava na emisijske jedinice također mogu doprinijeti boljem funkcioniranju tržišta (odlomak 28.).

2. preporuka

Kako bi se povećala stabilnost i povjerenje potrebno je dodatno pojasniti pravni status emisijskih jedinica.

U tom bi smislu Komisija trebala analizirati koristi koje bi se ostvarile postupanjem s emisijskim jedinicama kao s vlasničkim pravima na razini cijelog EU-a i razmotriti na koji način ponuditi mehanizam za brz upis založnog prava.

93

Registar Unije ključan je alat za obradu i objavljivanje osnovnih podataka iz sustava EU ETS te jamči cjelovitost tržišta u sklopu sustava EU ETS. Zbog znatnih financijskih uloga i širokog raspona sudionika izložen je visokom riziku (odlomci 29. do 31.). Kako bi tržište bilo sigurno na razini EU-a, i s obzirom na prošle sigurnosne incidente koji su utjecali na tržište, u postupcima upravljanja rizikom potrebno je imati usklađeni pristup. Sigurnost registra znatno se poboljšala tijekom 2. faze sustava EU ETS (odlomak 32.). Međutim, u većini država članica obuhvaćenih revizijom postupci za kontrolu otvaranja računa u sustavu EU ETS, praćenje transakcija i suradnju s regulatornim tijelima nisu dovoljno pouzdani (odlomci 33. do 38.). Budući da ni Komisija ne može na odgovarajući način pratiti transakcije zbog raznih pitanja u vezi sa zaštitom podataka, riječ je o znatnom nadzornom propustu. Razvoj i funkcioniranje registra na razini Komisije bili su složen projekt koji su otežavala otvorena pitanja povezana s koordinacijom unutar same Komisije i ograničenost resursa (odlomci 39. do 41.).

3. preporuka

Potrebno je dodatno poboljšati određene aspekte sustava za obradu osnovnih informacija iz sustava EU ETS (registar Unije i povezane postupke).

Komisija bi trebala:

- (a) razmotriti kako uspostaviti i koordinirati djelotvorno praćenje prekograničnih transakcija na razini EU-a kako bi se umanjili rizici od zlouporabe i prijevara;
- (b) utvrditi odgovarajuće mjere kojima bi se ojačao kontrolni okvir i promicali najbolji primjeri iz prakse država članica u pogledu otvaranja računa kako bi se dodatno umanjili rizici povezani sa sigurnošću i cjelovitošću te bi se trebala pobrinuti da se navedene kontrole provode u cijelom EU-u;
- (c) uspostaviti odgovarajuću strukturu za dužnosti povezane s IT-om i s osnovnom djelatnošću te zajamčiti dobro funkcioniranje sustava registra.

Države članice trebale bi:

- (d) provoditi kontrole utvrđene u točki (b) 3. preporuke; i
- (e) poboljšati suradnju nadležnih tijela zaduženih za registar Unije i drugih nadležnih tijela, posebice financijskih obavještajnih jedinica i tijela zaduženih za provedbu zakona.

94

Sud je zaključio da su na primjenu 2. faze sustava EU ETS utjecali znatni nedostaci. Države članice odlučile su provesti Direktivu o sustavu EU ETS na različite načine (odlomak 47.). U načinu na koji su države članice primijenile kontrolni okvir utvrđeni su nedostaci. Sustavi za praćenje i potvrđivanje emisija te za izvješćivanje o njima nisu bili dovoljno usklađeni niti djelotvorno primijenjeni (odlomci 48. do 60.). Naime, nadležna tijela nisu u dovoljnoj mjeri provjeravala rad potvrditelja te su na razini postrojenja provodila nepotpune terenske provjere. Pojedine države članice nisu ni dostavile sva potrebna izvješća o funkcioniranju sustava EU ETS (odlomak 61. do 63.).

Zaključci i preporuke

4. preporuka

Tijekom primjene izmijenjenog okvira za 3. fazu trebala bi se pronaći rješenja za nedostatke utvrđene revizijom koju je Sud proveo nad načinom na koji su države članice primijenile kontrolni okvir u 2. fazi sustava EU ETS.

Komisija bi trebala:

- (a) razmotriti jesu li potrebne dodatne izmjene u okviru za praćenje i izvješćivanje kako bi se poboljšalo praćenje i potvrđivanje emisija te izvješćivanje o njima;
- (b) zahtijevati od nadležnih tijela poboljšanje provedbe kako bi se zajamčila kvaliteta kontrolnog okvira.

Države članice trebale bi:

- (c) primijeniti usklađene i djelotvorne kontrolne okvire za aktivnosti praćenja, izvješćivanja i potvrđivanja, uključujući i inspekcije;
- (d) zajamčiti bolju koordinaciju i razmjenu informacija između nadležnih i akreditacijskih tijela radi poboljšanja kvalitete procesa potvrđivanja emisija;
- (e) na vrijeme podnositi Komisiji godišnja izvješća predviđena Direktivom; i
- (f) redovito objavljivati izvješća o primjeni i rezultatima sustava EU ETS radi promicanja transparentnosti za operatere i sudionike na tržištu.

95

Sud je utvrdio nedostatke u Komisijim smjernicama i praćenju primjene 2. faze sustava EU ETS u državama članicama. Sud je utvrdio da je nedostatak transparentnosti pri Komisijinu donošenju odluke o uporabi modela PRIMES i 2005. godine kao referentne godine za izračun emisijskih kvota u 2. fazi uzrokovao neučinkovitosti u državama članicama, kao i nedostatak transparentnosti prilikom pripreme i procjene nacionalnih planova za raspodjelu prava na emisije u 2. fazi (odlomci 65. do 67.). Zbog nepostojanja internih dokumenata Komisije koji se posebno odnose na procjenu nacionalnih planova za raspodjelu prava na emisije, Sud nije mogao izvesti zaključak o tome je li rad Komisije na procjeni tih planova bio podjednako detaljan i sveobuhvatan za sve odabrane države članice (vidjeti odlomke 68. i 69.).

96

Budući da je sustav EU ETS po naravi tržišni mehanizam, o njegovoj je primjeni i funkcioniranju potrebno redovito objavljivati detaljne i relevantne informacije. Iako su brojne informacije javno dostupne, Komisija nije objavila jedan važan izvor takvih informacija, a riječ je o godišnjem izvješću o primjeni sustava koje je propisano Direktivom (vidjeti odlomke 71. i 72.). Koordinacija i razmjena informacija među državama članicama također su od ključne važnosti. Komisija je imala tek ograničenu ulogu u postizanju usklađenosti ključnih kontrola u primjeni sustava EU ETS u državama članicama (odlomci 73. do 76.). Radi razmjene informacija uspostavljeni su razni forumi i radne skupine koji su državama članicama pružali potrebnu potporu. Međutim, njihov učinak bio je u određenoj mjeri ograničenog opsega zbog relativno niske razine sudjelovanja država članica (odlomci 77. do 79.).

5. preporuka

Tijekom 3. faze potrebno je poboljšati smjernice i informacije o primjeni sustava EU ETS. Komisija bi trebala:

- (a) poboljšati vlastito praćenje primjene sustava u državama članicama kako bi utvrdila područja u kojima je prijeko potrebna viša razina usklađenosti; i
- (b) redovito objavljivati propisano izvješće o primjeni sustava EU ETS, posebno u pogledu pronalaženja rješenja za neusklađenost i rizike koji iz nje proizlaze.

Države članice trebale bi:

- (c) pobrinuti se da predstavnici nadležnih tijela redovito prisustvuju sastancima i sudjeluju u razmjeni informacija, iskustava i znanja o pitanjima primjene sustava.

97

Za obvezu postrojenja u cijelom EU-u da predaju traženu količinu emisijskih jedinica na temelju potvrđenih emisija do roka za predaju u travnju svake godine u sustavu EU ETS bilježi se vrlo visoka stopa pridržavanja. Međutim, Sud je utvrdio da su države članice odredile velik broj različitih kaznenih odredbi za druge vrste povrede pravila, što možda nepovoljno utječe na ravnopravne uvjete za operatere (odlomci 81. i 82.). Sud nije mogao procijeniti djelotvornost sustava sankcioniranja u državama članicama zbog nedostatka konsolidiranih informacija na razini država članica i na europskoj razini. Djelotvornu primjenu sankcija katkad su otežavala ograničenja u pravnim i administrativnim sustavima država članica (odlomci 83. do 85.). Povrh toga, utvrđene su različite prakse u vezi s posebnim pravilima za predaju međunarodnih „projektnih“ jedinica (odlomak 86.). Takvi problemi mogu narušiti ravnopravne uvjete za operatere.

6. preporuka

Provedba sankcija povezanih sa sustavom EU ETS trebala bi biti transparentnija. Na razini država članica i EU-a trebale bi biti dostupne ažurirane i točne informacije o primjeni i rezultatima postupaka za izricanje kazne, a Komisija bi trebala bolje pratiti izricanje kazni u cijelom EU-u, kao i dosljednu primjenu nacionalnih kazni.

Komisija bi trebala:

- (a) pobrinuti se da države članice redovito ažuriraju informacije o primjeni svih vrsta kazni (nacionalnih i onih EU-a) i iznijeti odgovarajuće prijedloge i smjernice za veću transparentnost među relevantnim tijelima.

Države članice trebale bi:

- (b) dosljedno primjenjivati kazne utvrđene na nacionalnoj razini, kao i kazne propisane Direktivom; te
- (c) ažurirati i bilježiti točne informacije o primijenjenim kaznama.

I. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Revizorskog suda gospodin Augustyn KUBIK, usvojilo je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourggu 15. travnja 2015.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Popratne informacije

DIO I. – Međunarodni okvir za trgovanje emisijama

1. Znanstvenici su usuglašeni u stajalištu da staklenički plinovi koji nastaju ljudskom aktivnošću te se ispuštaju u atmosferu izravno utječu na efekt staklenika, što dovodi do globalnog zatopljenja i nepovoljno utječe na klimatski sustav. To uključuje i stajalište da bi porast prosječne globalne temperature za 2°C u odnosu na temperaturu zabilježenu u predindustrijsko doba donio mnogo veći rizik od opasnih, pa čak i kobnih promjena u globalnom okolišu. Stoga međunarodna zajednica preporučuje da se smanjenjem emisije stakleničkih plinova spriječi da razina zatopljenja prijeđe 2°C¹.
2. Europska unija istaknula se kao svjetski predvodnik u poduzimanju mjera protiv klimatskih promjena. U okviru Kyotskog protokola iz 1997. godine (vidjeti **okvir**) obvezala se na smanjenje emisije stakleničkih plinova u skladu s Okvirnom konvencijom Ujedinjenih naroda o promjeni klime iz 1992., kojom se utvrđuje opći okvir za međudržavne napore u suočavanju s izazovima klimatskih promjena.

Okvir – Kyotski protokol

Kyotski protokol donesen je u Kyotu, u Japanu, 11. prosinca 1997., a na snagu je stupio 16. veljače 2005. Protokol je potpisalo 188 zemalja i jedna organizacija za regionalnu gospodarsku integraciju (Europska unija). Od potpisnica Okvirne konvencije UN-a o promjeni klime samo Sjedinjene Američke Države nisu ratificirale Protokol. Protokolom je za 37 industrijskih zemalja i Europsku uniju zacrtan cilj obveznog smanjenja emisije stakleničkih plinova tijekom petogodišnjeg razdoblja od 2008. do 2012. godine za, u prosjeku, 5 % u odnosu na razinu iz 1990. godine. Njime su uvedena tri tržišna mehanizma koja bi trebala doprinijeti postizanju tog cilja: trgovanje emisijama, mehanizam čistog razvoja i zajednička provedba.

3. Dugoročan je plan Komisije smanjiti emisiju stakleničkih plinova za 80 % do 2050. godine². Vijeće je 23. listopada 2014. utvrdilo okvir za klimatsku i energetska politiku do 2030. godine te je podržalo cilj EU-a za obvezno domaće smanjenje emisije stakleničkih plinova do 2030. za najmanje 40 % u odnosu na 1990.³. Sustav EU ETS i dalje će imati središnju ulogu na putu prema postizanju tih ciljeva.

1 Vidjeti Međuvladino tijelo za klimatske promjene, koje su osnovali Program Ujedinjenih naroda za okoliš i Svjetska meteorološka organizacija 1988. godine, www.ipcc.ch.

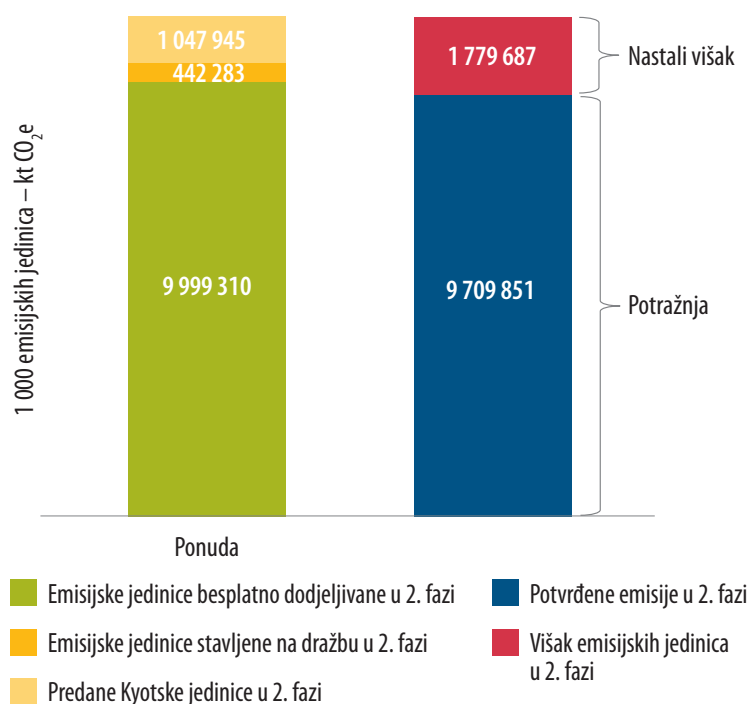
2 COM(2011) 112 final, 8.3.2011., „A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050” (hrv. *Plan za prijelaz na konkurentno gospodarstvo s niskom razinom emisije ugljika do 2050.*).

3 Europsko vijeće (23. i 24. listopada 2014.), „Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework” (hrv. *Zaključci o okviru za klimatsku i energetska politiku do 2030.*), SN 79/14.

DIO II. – Ponuda i potražnja tijekom 2. faze sustava EU ETS (2008. – 2012.)

4. Gospodarska kriza, koja je započela oko 2008., uzrokovala je znatno smanjenje industrijske aktivnosti i emisije stakleničkih plinova⁴. Zato je potražnja za emisijskim jedinicama u 2. fazi bila niža nego što se očekivalo te je uzrokovala višak emisijskih jedinica na tržištu (vidjeti **sliku**) i utjecala na cijenu ugljika, koja je s približno 22 eura na početku 2. faze 2008. godine pala na pet eura na završetku te faze 2012. godine.

Slika – Ponuda, potražnja i višak tijekom 2. faze sustava EU ETS (2008. – 2012.)



Izvor: analiza Suda na temelju baze podataka EGP ETS (lipanj 2014.) za stacionarna postrojenja.

⁴ Komisija je istaknula povezanost gospodarske krize i smanjenja emisije stakleničkih plinova („The state of the European carbon market in 2012” – hrv. *Stanje na europskom tržištu ugljika u 2012. godini*, COM(2012) 652 final), kao i niz drugih izvora (primjerice, Svjetska banka to je navela u svojem izvješću o planiranju inicijativa za utvrđivanje cijena ugljika „Mapping Carbon Pricing Initiatives” iz 2013.).

DIO III. – Rasprave o reformi za smanjenje viška emisijskih jedinica i budućim perspektivama

5. Još uvijek traju rasprave o daljnjim izmjenama u sustavu EU ETS i strukturnoj reformi koja bi započela 2020. godine. U 2. fazi sustav se nije mogao dobro prilagoditi promjenama gospodarske situacije, smanjenoj potražnji za emisijskim jedinicama i sve većem višku emisijskih jedinica. Komisija je zaključila da to doprinosi smanjenju djelotvornosti sustava. Ona također smatra da bi veća tržišna cijena ugljika bila snažniji poticaj za ulaganje u tehnologije s niskom razinom emisije ugljika⁵. Da bi se ublažile posljedice nastanka viška emisijskih jedinica u sustavu EU ETS, koji je prema procjeni Komisije iznosio gotovo 2 milijarde emisijskih jedinica na početku 3. faze⁶ (također vidjeti *sliku*), i pružio bolji cjenovni signal za emisije ugljika, Komisija je 2012. godine donijela prijedlog o odgodi dražbi u 3. fazi. Time bi se prodaja 900 milijuna emisijskih jedinica na dražbi odgodila za 2019. i 2020. Takvom se odgodom ne bi smanjila ukupna količina dostupnih emisijskih jedinica, već bi se samo izmijenila njihova raspodjela tijekom predmetnog razdoblja. Parlament i Vijeće su 2013. godine prihvatili taj zakonodavni prijedlog.
6. Kako bi se riješio problem viška emisijskih jedinica i pojačao učinak sustava na zaštitu okoliša, Komisija je smatrala da treba pronaći način za uspostavljanje održive ravnoteže između ponude i potražnje. Stoga je u siječnju 2014., zajedno s prijedlogom o paketu mjera za klimu i energiju do 2030. godine⁷, predložila mjere strukturne reforme sustava EU ETS, uz uvođenje pričuve za tržišnu stabilnost 2021. godine ne bi li se pronašlo rješenje za postojeći višak emisijskih jedinica i poboljšala stabilnost sustava pri velikim gospodarskim kretanjima automatskom prilagodbom količine emisijskih jedinica za prodaju na dražbi. Vijeće i Europski parlament razmatraju taj zakonodavni prijedlog.

5 Klimatska politika Europske komisije, informativni članak „The EU Emissions Trading System (EU ETS)” (hrv. *Sustav EU-a za trgovanje emisijama (sustav EU ETS)*), dostupan na http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

6 Europska komisija, Glavna uprava za klimatsku politiku (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm).

7 COM(2014) 15 final, 22.1.2014., „A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030” (hrv. *Okvir za klimatsku i energetska politiku za razdoblje od 2020. do 2030. godine*).

Sažetak

II

Sustav Europske unije za trgovanje emisijama (sustav EU ETS) temelj je klimatske politike EU-a. Tim je sustavom određena cijena ugljika, a emisije iz postrojenja u sustavu smanjuju se kako je predviđeno: do 2012. smanjile su se za 19 % u usporedbi s razinama iz 1990.

Sustavom EU ETS ostvaruju se nužna smanjenja emisija uz nizak trošak. To se ne može zajamčiti nijednom drugom mjerom politike u istoj mjeri kao trgovanjem emisijama, uključivala ona oporezivanje ili regulaciju.

Uspjeh sustava EU ETS poslužio je kao nadahnuće u cijelom svijetu i Komisija će nastaviti promicati ETS kao mjeru politike.

III

Iako se Sud usredotočio na reviziju 2. faze sustava EU ETS (2008. – 2012.), već su uvedena mnoga poboljšanja za 3. fazu (2013. – 2020.) kojima su posebno obuhvaćena opažanja Suda. Takva su opažanja stoga dobrodošla kao dodatna potpora povezanim promjenama koje su već uvedene za 3. fazu i potaknula su na razmišljanje u drugim slučajevima.

IV

Komisija prima na znanje zaključak Suda.

Komisija ističe da su u 2. fazi upravljanje sustavom EU ETS-a otežala pitanja koja se odnose na pouzdanost okvira za zaštitu njegove cjelovitosti. Nedostaci u primjeni sustava EU ETS u 2. fazi važan su razlog za pažljivo razmatranje novih promjena i poboljšanja koja se sada primjenjuju u 3. fazi.

V

Trebalo bi prema potrebi riješiti preostala značajna pitanja u području regulacije i nadzora tržišta emisija u cilju poboljšanja cjelovitosti tržišta. Kako bi osigurala prikladno i učinkovito djelovanje EU-a, Komisija ocjenjuje učinak svojih politika i prijedloga u svakoj fazi, od prijedloga preko provedbe do revizije. Evaluacija nedavno donesenih pravila o regulaciji i nadzoru tržišta emisija koja se stalno primjenjuju može se vršiti u kontekstu izvješća koja će Komisija podnijeti Europskom parlamentu i Vijeću 2019. u skladu s člankom 90. MiFID-a II¹ i člankom 38. MAR-a².

V (a)

Komisija i suzakonodavci detaljno su analizirali moguće rizike u području regulacije i nadzora tržišta emisija povezane s kupcima obveznih dozvola za emisiju, bilateralnim izvanburzovnim (OTC) trgovanjem na promptnom tržištu i manjim sudionicima na tržištu u postupku donošenja MiFID-a II (dalje u tekstu: „MiFID“), koji stoga sadržava dobro uravnotežen sustav izuzeća. Izuzeća iz članka 2. stavka 1. točaka (e) i (j) i članka 3. stavka 1. točke (e) MiFID-a podliježu uvjetima i regulatornom nadzoru i nisu nužno specifična za emisijske jedinice, već se jednako primjenjuju i na robne izvedenice. Razlozi izuzeća proizlaze iz ocjene svrhe zahtijevanja ovlaštenja na temelju MiFID-a (u prvom redu za zaštitu klijenata investicijskih društava u prekograničnim transakcijama) te njihove razmjernosti u pogledu troškova stjecanja takvog odobrenja u odnosu na njegove koristi za izuzete osobe.

1 Direktiva 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata i izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU.

2 Uredba (EU) br. 596/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o zlouporabi tržišta (Uredba o zlouporabi tržišta) te stavljanju izvan snage Direktive 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i direktiva Komisije 2003/124/EZ, 2003/125/EZ i 2004/72/EZ.

V (b)

Na tržište emisija primjenjuje se nadzorni okvir uspostavljen zakonodavstvom EU-a o financijskim tržištima, koji se također upotrebljava za sve robne izvedenice kojima se trguje u EU-u (npr. izvješćivanja o pozicijama iz MiFID-a, dalekosežni mehanizmi suradnje iz MAR-a).

Mehanizmi regulatorne suradnje u cijelosti će stupiti na snagu i početi proizvoditi učinke od 2017.

V (c)

Na temelju analize tržišta ugljika u EU-u može se općenito zaključiti da je tržište naraslo i sazrelo, unatoč tomu što pravni status emisijskih jedinica nije definiran na razini EU-a i unatoč tomu što nije izričito predviđeno stvaranje i zaštita sigurnosnih interesa u emisijskim jedinicama.

V (d)

Nastavljajući se na napredak ostvaren u 2. fazi, Komisija će osigurati trajna poboljšanja potrebna za održavanje najvišeg standarda sigurnosti registra Unije.

U zakonodavstvu nije predviđeno da Komisija nadzire transakcije u registru Unije. Nadzor europskog tržišta ugljika na razini EU-a može se poboljšati u svrhu otkrivanja zlouporabe i prijevornih aktivnosti, ali to pitanje nadilazi pitanje registra, u koji se bilježe samo podatci o fizičkim prijenosima jedinica ugljika, a ne financijski elementi.

VI (a)

Uredbe Komisije donesene su radi povećanja djelotvornosti, učinkovitosti i usklađenosti nadzora i izvješćivanja te verifikacije i akreditacije u sustavu EU ETS u 3. fazi.

VI (b)

Provedbenom odlukom Komisije 2014/166/EU i povezanim obrazloženjem ponovno je pokrenut sustav u skladu s kojim države članice moraju Komisiji svake godine dostavljati tzv. „izvješća iz članka 21.“ o provedbi Direktive o sustavu EU ETS. Ta su izvješća javno dostupna u sustavu ReportNet Europske agencije za okoliš.

VI (c)

Komisija uočava da je u 2. fazi bilo nepotpunih podnošenja izvješća iz članka 21. Sada se za 3. fazu zahtjevi strože provode na temelju Provedbene odluke Komisije 2014/166/EU.

VI (d)

Komisija i dalje koordinira česte razmjene s državama članicama i među njima u obliku dobro posjećenih sastanaka čiji se zapisnici objavljuju te savjetovanja.

VI (e)

Komisija smatra da i dalje ima važnu ulogu u poticanju usklađenosti ključnih kontrola u provedbi sustava EU ETS putem regulatornog okvira i pratećih smjernica i predložaka te putem prikladnih konferencija, sastanaka i savjetovanja.

VI (f)

Prikupljaju se pregledi sustava sankcioniranja u okviru sustava EU ETS u državama članicama kao dio Komisijinih studija o pregledu usklađenosti država članica sa sustavom EU ETS i Provedbene odluke Komisije 2014/166/EU kojom se ažurira sustav u okviru kojeg države članice moraju dostavljati Komisiji izvješća iz članka 21. o provedbi Direktive o sustavu EU ETS-a.

U 3. fazi svaki operater može upotrebljavati međunarodne projektne jedinice do određene granice koja je utvrđena na temelju pravila utvrđenih u Uredbi Komisije (EU) 1123/2013.

VII 1.

Komisija djelomično prihvaća preporuke i slaže se da bi trebalo riješiti preostala značajna pitanja u području regulacije i nadzora tržišta emisija u cilju poboljšanja cjelovitosti tržišta gdje je to potrebno.

VII 2.

Komisija prihvaća preporuku i analizirat će koristiti pojašnjenja pravnog statusa emisijskih jedinica.

VII 3.

Komisija prihvaća relevantne preporuke. Sigurnost sustava registra znatno se poboljšala od 2012. i Komisija će nastojati dalje unaprijediti sustav u onim aspektima koje je utvrdio Sud.

VII 4.

Komisija prihvaća relevantne preporuke. Uredbama komisije o akreditaciji i verifikaciji te nadzoru i izvješćivanju koje su donesene za 3. fazu pojašnjene su posebne uloge i odgovornosti svih stranaka uključenih u sustav EU ETS.

VII 5.

Komisija prihvaća relevantne preporuke i slaže se da je razina smjernica i informacija o primjeni sustava EU ETS u 2. fazi mogla biti bolja. Smatra da je situacija primjereno poboljšana za 3. fazu.

VII 6.

Komisija smatra da je sustav sankcioniranja u sklopu sustava EU ETS djelotvoran. Kazna od 100 EUR po toni emisije CO₂ za koju do 30. travnja nisu predane emisijske jedinice ima snažan odvraćajući učinak. Na to posebno upućuje vrlo visoka stopa usklađenosti.

Države članice trebale bi transparentno primjenjivati kazne na nacionalnoj razini te bi trebale objavljivati informacije o operaterima koji krše obvezu predavanja.

Komisija prihvaća relevantnu preporuku i ističe da je transparentnost između nadležnih tijela država članica važna za održavanje vrlo visoke stope usklađenosti.

Uvod

Okvir 2.

Sustav EU ETS suočavao se s brojnim rizicima koji su uklonjeni posebnim djelovanjima. Kružne prijevare u vezi s PDV-om riješene su tako da se državama članicama ponudila mogućnost primjene mehanizma obrnutog zaduženja. Nekoliko nacionalnih registara doživjelo je informatičke napade i sigurnost sustava registara poboljšana je centralizacijom operacija u jedinstveni registar Unije. Naposljetku je pojačana regulacija i nadzor tržišta ugljika.

15

Komisija napominje da je Sud izričito izjavio da je pitanje regulatornog pristupa koji bi bio najprikladniji za tržište emisija izvan područja primjene ove revizije.

Komisija smatra da treba ispitati preostala pitanja koja bi trebala biti predmetom daljnjih regulatornih aktivnosti uzimajući u obzir regulatorni okvir za emisijske jedinice kada one postanu financijski instrumenti 2017.

16 – Odgovor na prvu alineju

Na prijedlog Komisije, Vijeće je donijelo Direktivu Vijeća 2010/23/EU³, kojom je predviđena mogućnost primjene mehanizma obrnutog zaduženja na prijenos emisijskih jedinica (članak 199.a). Razdoblje primjene te Direktive produljeno je do 31. prosinca 2018.⁴

16 – Odgovor na treću alineju

Uredba (EU) 389/2013 (Uredba o registru) ne sadržava izravno upućivanje na materijalne odredbe Direktive o sprječavanju pranja novca, ali je u njoj predviđen *ad hoc* mehanizam za nacionalne administratore za registar utemeljen na usklađenom skupu provjera poznavanja klijenta i ostalim važnim zahtjevima, čime se stoga uspostavljaju izravno primjenjiva usklađena pravila na razini EU-a u tom području.

³ Direktiva Vijeća 2010/23/EU od 16. ožujka 2010. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u vezi s neobaveznom i privremenom primjenom mehanizma obrnutog zaduženja za pružanje određenih usluga koje su podložne prijevari (SL L 72, 20.3.2010., str. 1.).

⁴ Direktivom Vijeća 2013/43/EU od 22. srpnja 2013. (SL L 201, 26.7.2013., str. 4.).

Okvir 3. – Odgovor na drugu točku

Povjerenici zaduženi za politike ETS-a i PDV-a poslali su u lipnju 2011. zajednički dopis svim državama članicama koje još nisu primijenile mehanizam obrnutog zaduženja u kojem su od njih tražile da uspostave nacionalne odredbe. To je dokaz da se pitanje rješavalo na najvišoj mogućoj razini.

Okvir 3. – Odgovor na treću točku

U zakonodavstvu Italije predviđen je mehanizam obrnutog zaduženja za emisijske jedinice od 1. siječnja 2015.

18

Kupci obveznih dozvola za emisiju trebaju sudjelovati na tržištu ugljika ako njihove emisije premašuju količinu besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica. Oni mogu kupovati putem banaka ili investicijskih društava koja su uređena u skladu s MiFID-om. Cilj je MiFID-a, koji se primjenjuje zajedno s MAR-om i Uredbom o infrastrukturi europskog tržišta (EMIR)⁵, poboljšati stabilnost i cjelovitost tržišta, uključujući smanjenje sustavnih rizika uzimajući u obzir troškovnu učinkovitost i razmjernost zakonodavstva EU-a.

19

Izuzecima su obuhvaćeni „nefinancijski“ subjekti koji trguju emisijskim jedinicama. To je slično izuzecima u ostalim pravilima o financijskim tržištima, primjerice izuzeće od obveze poravnanja u odnosu na nefinancijske druge ugovorne stranke u okviru EMIR-a ili izuzeća koja se primjenjuju na robne izvedenice. To nisu „bjanko“ izuzeća, već podliježu uvjetima i/ili nadzoru nacionalnih nadležnih tijela i na razini EU-a. U nekim slučajevima izuzeća se primjenjuju na nacionalnoj razini i nemaju prekogranične učinke.

Čak i ako su subjekti izuzeti u skladu s MiFID-om, na mnoge od njih i dalje se primjenjuju obveze iz MAR-a u vezi s trgovanjem na temelju povlaštenih informacija i manipuliranjem tržištem.

Prijedlog Komisije podržali su suzakonodavci, koji su jasno odobrili i potvrdili taj pristup i proširili područje primjene izuzeća.

Uzimajući u obzir načelo razmjernosti, Komisija smatra da u odnosu na ciljeve odobrenja iz MiFID-a, njihove troškove u odnosu na koristi, njihovo regulatorno opterećenje, izuzeća za kupce obveznih dozvola za emisiju predstavljaju najmanje opterećujuće sredstvo za postizanje željenog rezultata.

Nadalje, izuzete jedinice svejedno bi bile obuhvaćene područjem primjene MAR-a.

20

U vezi s OTC izvedenicama, EMIR-om se određuju obveze određenim sudionicima na tržištu koji se bave trgovinom izvedenicama i kao takve će biti regulirane⁶.

U nekoliko studija navedeno je da je udio neporavnanih količina promptnih OTC ugovora 2010. iznosio oko 1 %. Analiza dostupnih podataka o novijem razvoju tržišta potvrđuje zaključak da je taj udio sada vjerojatno još niži⁷.

Nadalje, isključivo bilateralna OTC trgovina svejedno će biti obuhvaćena područjem primjene MAR-a u kojem je izričito navedeno da se „primjenjuje na sve transakcije, naloge ili postupke u vezi s bilo kojim financijskim instrumentom iz članka 2. stavaka 1. i 2. bez obzira na to odvija li se takva transakcija, nalog ili postupak na mjestu trgovanja ili ne“.

5 Potpuni naziv Uredbe o OTC izvedenicama, središnjoj drugoj ugovornoj strani i trgovinskom repozitoriju (Uredba (EU) br. 648/2012).

6 U gotovo svim odgovorima na savjetovanje Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta (ESMA) o povezanom nacrtu pragova za poravnanje predloženo je njihovo povećanje uz tvrdnju da nefinancijska trgovačka društva predstavljaju neznatan sistemski rizik za financijski sustav zbog nedovoljne povezanosti. Isto se primjenjuje na nefinancijska trgovačka društva u vezi s njihovim isključivo bilateralnim OTC trgovanjem emisijskim jedinicama na promptnom tržištu.

7 Izračuni Komisije utemeljeni na podacima Bloomberg New Energy Finance o ukupnoj veličini tržišta emisijskih jedinica i njegovoj podjeli na dražbe, razmjene i OTC, zajedno s procjenom udruženja brokera London Energy Brokers Association (LEBA) o udjelu OTC trgovine emisijskim jedinicama u 2010. koja se odnosi na promptne proizvode te s podacima LEBA-a za 2010. – 2014. o udjelu OTC trgovine koja nije poravnana.

21

U listopadu 2013. Komisija je zatražila od ESMA-e da je savjetuje o sadržaju delegiranih akata propisanih u nekim odredbama MAR-a, uključujući o razini pragova u pogledu emisija ekvivalenta ugljičnog dioksida i nazivne ulazne toplinske snage.

Većina ispitanika u okviru povezanog savjetovanja s ESMA-om odgovorila je da ima vrlo malo, ili uopće nema, relevantnih podataka koji se odnose na subjekte i koji nisu već objavljeni u sklopu drugih pravila, posebno Uredbe o cjelovitosti i transparentnosti veleprodajnog tržišta energije (REMIT)⁸.

Kumulativni učinci na tržište emisija bili bi bitni samo ako bi znatan udio manjih sudionika na tržištu koordinirao svoje aktivnosti, što ne bi bilo samo antitrustovsko pitanje koje podliježe antitrustovskom nadzoru već bi bilo teško održivo zbog njihova velikog broja.

22

Komisija se slaže da bi se moglo dalje raditi na mehanizmima regulatorne suradnje u sklopu nadzornog okvira za tržište emisijskih jedinica. Međutim, postojeće odredbe o mehanizmima stupit će u cijelosti na snagu i početi proizvoditi učinke od 2017. Stoga bi buduće aktivnosti trebale biti usmjerene mogućnosti jačanja postojećih sustava, kada je to potrebno, na temelju jasne evaluacije jačine preostalog rizika za sustav EU ETS ili za europsko tržište ugljika i to bi trebalo činiti na najučinkovitiji i razmjern način.

23

Nadzorni okvir uspostavljen zakonodavstvom EU-a o financijskim tržištima upotrebljava se i za sve robne izvedenice kojima se trguje u EU-u (izvješćivanje o pozicijama iz MiFID-a, u MAR-u se uspostavljaju dalekosežni mehanizmi suradnje). Na temelju rezultata revizije ne može se podržati stajalište da taj okvir nije primjeren za tržište emisija u usporedbi s ugovorima o robnim izvedenicama općenito.

8 Uredba (EU) br. 1227/2011.

U pogledu MAR-a, nadležna tijela ostvaruju svoje funkcije i dužnosti koje proizlaze iz MAR-a u suradnji s drugim nadležnim tijelima ili poduzetnikom na tržištu. Nadležna tijela za MAR dužna su surađivati s ESMA-om, uključujući u pogledu razmjene nužnih informacija, i s nadležnim tijelima iz država članica EU-a.

U pogledu registra Unije i ovlasti Komisije, nacionalni financijski regulatori mogu od odgovarajućeg nacionalnog administratora, ili Komisije kao središnjeg administratora (koja može dostaviti podatke o nekoliko država članica ili o svim državama članicama), dobiti informacije o transakcijama u registru Unije u skladu s člankom 110. stavkom 2. Uredbe (EU) 389/2013. Također treba napomenuti da se 30 – 40 % budućih emisijskih jedinica ne drži do dospijea i stoga nisu fizički riješene i nisu vidljive u registru Unije.

24

Komisija napominje da su za nadzor tržišta emisija nadležni nacionalni regulatori. Integrirani postupci između nacionalnih regulatora za organizaciju nadzora tržišta emisija na razini EU-a uspostavljeni su revidiranim MiFID-om i MAR-om kojima se propisuju detaljna pravila o prekograničnoj suradnji među nacionalnim nadležnim tijelima i između njih i ESMA-e, na razini EU-a te s trećim zemljama u cijelom svijetu.

Osim opsežnog praćenja, u okviru revidiranih režima MiFID-a/MiFIR-a⁹ i MAR-a/MAD-a koji se primjenjuju na emisijske jedinice od siječnja 2017. i srpnja 2016. provodit će se izvješćivanje o podacima i nadzorni okvir (na nacionalnoj razini i razini EU-a).

Učestalost i struktura postojećih formalnih i neformalnih kontakata među službama Komisije dovoljna je i razmjerna ukupnim regulatornim zadaćama.

9 Uredba 2014/600/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata i izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012.

25

Tržište ugljika u EU-u naraslo je i sazrijelo unatoč tomu što na razini EU-a nije definiran pravni položaj emisijskih jedinica. Čimbenici kojima se potiče likvidnost više su ekonomske nego pravne prirode¹⁰.

Komisija smatra da Direktiva 2003/87/EZ i njezino provedbeno zakonodavstvo, posebno članak 40. Uredbe (EU) 389/2013¹¹, te okvir za regulaciju financijskih tržišta EU-a koji se razvija¹² pružaju nužan pravni temelj za transparentno i likvidno tržište ugljika u EU-u pritom osiguravajući stabilnost i cjelovitost tržišta.

26

U skladu s člankom 345. UFEU-a, u okviru prava Unije imovinsko pravo isključivo je pravo država članica. To se posebno primjenjuje u odnosu na obvezu stvaranja vlasničkih prava na razini EU-a u vezi s razredom imovine kada ne postoje prethodna imovinska prava u državama članicama kako je utvrdio Sud.

Postojanje posebnog režima imovinskog prava za trgovanje imovinom iznimka je, a ne pravilo, za veliku većinu imovine koja je predmet transakcija, uključujući financijske instrumente. Međutim, to ne znači da se uobičajena načela nacionalnog ugovornog i imovinskog prava ne primjenjuju nužno na transakcije takvom imovinom¹³. Direktivom 2003/87/EZ i njezinim provedbenim zakonodavstvom uređene su sve važne pravne značajke koje se odnose na ostvarivanje prava na emisijske jedinice.

¹⁰ Komisija je već predložila uspostavu rezerve za stabilnost tržišta (COM(2014) 20) u svrhu rješavanja pitanja viška emisijskih jedinica i povećanja otpornosti sustava na velike šokove prilagodnom isporuke emisijskih jedinica koje će se prodavati na dražbi, o čemu razgovaraju Europski parlament i Vijeće.

¹¹ Emisijske jedinice može držati svatko, ali vlasništvo se može utvrditi upućivanjem na registar Unije jer upis u registar predstavlja *prima facie* i dovoljan dokaz o vlasništvu nad emisijskim jedinicama.

¹² Emisijske jedinice imat će od 2017. položaj financijskih instrumenata u EU-u i na njih će se primjenjivati okvir za regulaciju financijskih tržišta EU-a.

¹³ Primjerice, ne postoji poseban pravni režim za novac na bankovnom računu. Stoga vlasnik računa nije vlasnik novca na svom računu već samo ima zakonsko pravo na taj novac, ali time se ne isključuje razvoj financijskih tržišta utemeljenih na novcu ne samo u EU-u već u cijelom svijetu.

Prava držanja, prijenosa, predaje i poništavanja emisijskih jedinica potpuno su zajamčena Direktivom 2003/87/EZ i podržava ih registar Unije, unutar kojeg se mogu ostvarivati.

27

S obzirom na navedeno, Komisija smatra da su pravni interesi ispravno zaštićeni i emisijske jedinice mogu se osporavati kao građanska pitanja na nacionalnim sudovima. Komisija će svejedno nastojati analizirati moguće koristi daljnjeg pojašnjenja pravnog položaja emisijskih jedinica u pravu EU-a za funkcioniranje sustava EU ETS i europskog tržišta ugljika.

28

Komisija će razmotriti pravnu i tehničku izvedivost olakšavanja registracije sigurnosnih interesa u emisijskim jedinicama u svjetlu ciljeva javne politike sustava EU ETS.

30

Komisija smatra da su registrom Unije uvedena unaprjeđenja za uklanjanje prethodnih nedostataka utvrđenih u okviru decentraliziranog sustava 2. faze nacionalnih registara. Naknadno, u 3. fazi sustava EU ETS poduzete su dodatne aktivnosti nakon revizije Direktive o sustavu EU ETS provedene 2009. Od pokretanja registra Unije 2012. nije prijavljen niti jedan incident i podatci koji se čuvaju u registru Unije ili EUTL-u dostavljaju se nacionalnim tijelima za provođenje zakona za vrijeme formalnih istraga ili sudskih postupaka.

Komisija se slaže da se nadzor tržišta ugljika može poboljšati. Registar Unije ne sadržava financijske podatke i stoga bi podatci u registru bili od ograničene koristi za nadzor financijskih transakcija.

Nadalje, u skladu s primjenjivim primarnim zakonodavstvom i Uredbom (EU) br. 389/2013, Komisija nema pravnu osnovu za provođenje analize podataka država članica pohranjenih u registru Unije.

Komisija je aktivno podržavala države članice u provedbi suradnje s financijsko-obavještajnim jedinicama.

31

Komisija smatra da je sustav registara s vremenom kontinuirano postajao sve bolji i da su mnogi problemi koje je Sud uočio uklonjeni u 3. fazi.

32

U pogledu provjera i praksi u vezi s KYC-om, u Uredbi (EU) br. 389/2013 iscrpno su navedeni uvjeti i dokumenti za otvaranje računa usklađenih sudionika. Međutim, u zahtjevima za račune dobrovoljnih sudionika naveden je samo minimalni zahtjev za otvaranje računa.

34

Zahtjevima utvrđenima u Uredbi (EU) br. 389/2013 za dobrovoljne sudionike omogućeno je državama članicama da primjenjuju primjerene prakse procjene rizika.

35 – Odgovor na drugu alineju

U Uredbi (EU) br. 389/2013 navedeno je koje informacije o sumnjivim zahtjevima za otvaranje računa mogu razmjenjivati nacionalni administratori. Uspostavom trajnog popisa odbijenih zahtjeva za otvaranje računa u EU-u javljaju se pitanja u vezi s pravnim okvirom za zaštitu osobnih podataka.

36

Direktivom 2003/87/EZ i Uredbom Komisije (EU) br. 389/2013 upravljanje korisničkim računima u registru povjerava se državama članicama u skladu s načelom supsidijarnosti. Komisija je, kao središnji administrator, zadužena za upravljanje registrom Unije i za njegovo održavanje. Komisija koordinira provedbu primjenjivih pravnih odredbi organiziranjem razmjene informacija i najbolje prakse o provjerama za upoznavanje klijenta, posebno u okviru radne skupine administratora registra, s posebnim naglaskom na načine i alate koji se mogu provoditi unutar postojećeg pravnog okvira.

37

Nadzor europskog tržišta ugljika na razini EU-a mogao bi se dalje unaprijediti, uključujući korištenjem relevantnih podataka iz registra Unije. Međutim, u registar Unije bilježe se samo podatci o fizičkim prijenosima jedinica ugljika i ne bilježe se informacije o financijskom aspektu transakcija, što nije dovoljno za otkrivanje zlouporabe ili prijevornih aktivnosti.

38

Analiza prekograničnih transakcija nije bila moguća prije migracije na registar Unije jer su nacionalnim registrima upravljale pojedine države članice i oni nisu bili konsolidirani.

U postojećem pravnom okviru Komisija osigurava primjenu registra Unije, ali nema ulogu u aktivnom nadzoru transakcija u registru Unije iskorištavanjem podataka koji se čuvaju u ime država članica.

41

Komisija smatra da je njegova ustrojstvena struktura primjerena. Podjela uloga između vlasnika poduzeća/politike i davatelja IT-a provodi se od 2014. u skladu s primjenjivom metodologijom upravljanja projektima, a resursi i vještine dodatno su optimizirani u cilju osiguranja primjerenog unutarnjeg ustrojstva.

Nakon revizije IT-a koju je provela Služba Komisije za unutarnju reviziju, provedba akcijskog plana usmjerena je na utvrđene nedostatke i njome će se povećati učinkovitost razvoja registra i upravljanja njime.

50

U polju 4. izvješća Suda navedeni su glavni aspekti u pogledu nadzora, izvješćivanja i verifikacije. Iako bi se razumno mogla očekivati neka vrsta provjere nadzornog tijela nad verificiranim godišnjim izvješćima, to nije izričito propisano u Direktivi 2003/87/EZ i provedbenim mjerama. Potpuno udvostručavanje verifikacije bilo bi kontraproduktivno, između ostalog zbog dodatnih troškova.

51

Sada su za 3. fazu uspostavljeni poseban obvezni sadržan i standardni predložak za izvješće o verifikaciji sustava EU ETS. Zakonodavstvom za europskoj razini za 2. fazu sustava EU ETS nije bio predviđen standardni predložak.

52

Komisija se slaže da u 2. fazi nije bilo dovoljno praćenja nalaza verifikatora. Operateri sada u 3. fazi moraju nadzornom tijelu dostaviti na odobrenje izvješće o poboljšanju kojim su obuhvaćene sve neusklađenosti i preporuke o kojima je izvijestio verifikator. Komisija je također objavila smjernice za verifikatore u slučaju ponovljenih nalaza.

Okvir 7.

U predlošku izvješća o verifikaciji koje je Komisija sada objavila naveden je minimum koji mora obavezno biti uključen u predloške izvješća o verifikaciji država članica za 3. fazu te je posebno predviđeno da verifikator mora navesti svoje preporuke.

Za 3. fazu uspostavljene su dodatne odgovornosti za akreditaciju i verifikaciju i trajni nadzor verifikatora koji provode akreditacijska tijela. Jedna od glavnih zadaća ovog trajnog nadzora jest provjeriti trajnu sposobnost verifikatora posebno tražeći nedosljednosti kao što su verifikatori koji nikada ne izvješćuju u neusklađenostima ili preporukama ili nedosljednosti između interne dokumentacije o verifikaciji i objavljenog izvješća o verifikaciji.

53

Smjernice za praćenje i izvješćivanje u 2. fazi uključivale su posebne definicije za 2. fazu koje se odnose na „verifikatora“ (odjeljak 2. pododjeljak 5. točka (m) Priloga I. Odluci Komisije 2007/589/EZ i „akreditaciju“ (odjeljak 2. pododjeljak 5. točka (k) Priloga I. Odluci Komisije 2007/589/EZ), prije upućivanja na relevantne smjernice o europskoj suradnji za akreditaciju. U smjernicama je također predviđeno da akreditacijska i nadležna tijela moraju imati pristup u cilju evaluacije unutarnjeg izvješća verifikatora. Međutim, potreba za osiguranjem veće usklađenosti verifikacije i akreditacije u sustavu EU ETS glavni je razlog zašto je za 3. fazu donesena Uredba (EU) br. 600/2012 o akreditaciji i verifikaciji sustava EU ETS.

56

Uloge pojedinih subjekata u sustavu EU ETS temelje se na njihovim nadležnostima. Za verifikaciju su u prvom redu nadležni verifikatori (ne regulatorna tijela). Za akreditaciju verifikatora nadležna su i ovlaštena nacionalna akreditacijska tijela (ne regulatorna tijela). Za opću provedbu sustava EU ETS nadležna su i ovlaštena imenovana nadležna tijela (ne verifikatori ili nacionalna akreditacijska tijela). Koordinacija između različitih subjekata važna je za promicanje učinkovite provedbe sustava EU ETS općenito, ali to mora biti razmjerno u skladu sa nadležnostima i u cilju izbjegavanja neučinkovitog i kontraproduktivnog udvostručavanja i dodatnih troškova.

57

Komisija smatra da prijavljena situacija u kojoj su verifikatori uključeni u verifikaciju i razvoj planova nadzora za istu lokaciju predstavlja sukob interesa. U Uredbi (EU) 6000/2012 (Uredba o akreditaciji i verifikaciji za 3. fazu) to je pitanje izričito navedeno i predstavlja glavni izvor zabrinutosti koji nacionalna akreditacijska tijela trebaju uzeti u obzir i ukloniti ga.

58

U Direktivi 2003/87/EZ i provedbenim mjerama nije utvrđen zahtjev za terenske inspekcije nadležnih tijela. Time se zadržava fleksibilnost za razmjerno i učinkovito izvršavanje zadaća nadležnih tijela, uključujući u pogledu mjesta i vremena kada su inspekcije najproduktivnije, izbjegavanja udvostručavanja uloge verifikatora i mogućnosti kombinacije s drugim regulatornim zadaćama.

64

Komisija se slaže da je redovito pružanje relevantnih informacija o općoj primjeni i funkcioniranju sustava EU ETS korisna za povjerenje korisnika u sustav. Ta je potreba zadovoljena izvješćivanjem predviđenim Direktivom 2003/87/EZ, posebno člancima 10. i 21.

67

U kontekstu ocjenjivanja NAP-ova država članica, najboljom se dostupnom referencom smatrao model PRIMES, kao analitički alat koji se opsežno upotrebljava. Države članice poznavale su taj model, smatrale su ga pouzdanim i neke države članice same ga upotrebljavaju kada pripremaju NAP.

Komisija potvrđuje da smjernice objavljene u prosincu 2005. nisu uključivale upute o uporabi podataka o emisijama za 2005. Međutim, emisije verificirane za 2005. bile su dostupne državama članicama od proljeća 2006., što je bilo mnogo prije roka za podnošenje NAP-ova i mnogo prije nego što je u praksi dostavljena većina NAP-ova. Uzimajući u obzir cilj sustava EU ETS-a, Komisija je morala ocijeniti NAP-ove u odnosu na najnovije podatke o emisijama, što je istaknuo i Odbor za klimatske promjene.

69

Komisija potvrđuje da nije mogla dostaviti Sudu popunjene kontrolne popise za sve države članice. Administrativno razdoblje za zadržavanje tih dokumenata isteklo je. Međutim, sudu je dostavljen niz drugih dokumenata, kao što su korespondencija s državama članicama, prezentacije i sažeci.

Komisija svejedno vjeruje da nema razloga vjerovati da ocjenjivanje NAP-ova nije bilo dovoljno detaljno ili da je bilo nepotpuno.

Sve javno dostupne odluke Komisije o NAP-ovima država članica imaju istu strukturu i u njihovim je uvodnim izjavama obrazloženo odobrenje ili odbijanje NAP-ova. Za svaki aspekt koji je Komisija trebala provjeriti u skladu s Prilogom III. Direktivi detaljno je navedeno jesu li ispunjeni pravni zahtjevi ili ne. U njima je stoga prikazano da je Komisija izvršila ocjenjivanje na isti način za sve države članice u skladu s Direktivom 2003/87/EZ.

Zajednički odgovor na odlomke 71 i 72

Komisija potvrđuje da u 2. fazi izvješćivanje iz „članka 21.” o primjeni sustava EU ETS nije uvijek bilo potpuno. Zahtjevi se sada strože provode za 3. fazu na temelju Provedbene odluke Komisije 2014/166/EU pa bi u budućnosti trebao biti ispunjen uvjet za objavu potpunog godišnjeg izvješća o provedbi.

74

Komisija je dalje uskladila provedbu sustava EU ETS u 3. fazi (tako je 2009. donesen revidirani sustav EU ETS 2009.) i nastavlja razmatrati mogućnosti za moguća daljnja poboljšanja u budućnosti.

76

U pravnom okviru predviđeno je da inspekcije provode države članice kao dio njihova općeg pristupa regulaciji i Komisija, u skladu s načelom supsidijarnosti, u tome nema posebnu ulogu.

77

Komisija nastavlja organizirati opsežne razmjene informacija s nadležnim tijelima država članica za sustav EU ETS putem, primjerice, redovnih sastanaka Odbora za klimatske promjene i njegove Radne skupine br. 3 o trgovini emisijama, *ad hoc* tehničkih radnih skupina, foruma, kao što su Forum za akreditaciju i verifikaciju i Forum za usklađenost i njegova povezana radna skupine te relevantnih skupina, kao što je radna skupina administratora registra. Zapisnici se obično objavljuju elektronski kao pomoć onima koji ne mogu osobno nazočiti sastancima.

79

Komisija priznaje važnu dodatnu ulogu Forumu za usklađivanje sustava EU ETS i njegove radne skupine za usklađenu provedbu sustava EU ETS-a i za razmjenu informacija o najboljoj praksi između nadležnih tijela država članica. Iako je nazočnost nacionalnih nadležnih tijela ponekad bila ograničena, informacije o kojima se razgovaralo i koje su razvijene u okviru Forumu za usklađenost objavljene su na *web*-mjestu dostupnom svim nadležnim tijelima.

80

Velika stopa usklađenosti najbolji je pokazatelj odvratajućeg učinka režima sankcioniranja u sustavu EU ETS, posebno odredbe o kazni na razini EU-a u direktivi koja se primjenjuje u slučaju nepredavanja emisijskih jedinica.

Pored usklađenih sankcija u cijelom EU-u, države članice na temelju primjenjivog nacionalnog zakonodavstva utvrđuju i primjenjuju kazne za određene povrede, kao što je kašnjenje s podnošenjem izvješća o emisijama.

82

Komisija napominje da razlike u pogledu vrsta nacionalnih povreda i kazni mogu biti potpuno opravdane s obzirom na nacionalne okolnosti i administrativne postupke, što je još istaknutije kada su suzakonodavci odlučili prenijeti nadležnost za kazne iz članka 16. stavka 1. Direktive 2003/87/EZ na nacionalnu razinu, u skladu s načelom supsidijarnosti.

83

Pregledi sustava sankcioniranja u okviru sustava EU ETS u državama članicama prikupljaju se kao dio Komisijinih studija o pregledu usklađenosti država članica sa sustavom EU ETS i Provedbene odluke Komisije 2014/166/EU kojom se ažurira sustav u okviru kojeg se od država članica traži da Komisiji dostavljaju izvješća iz „članka 21.“ o njihovoj provedbi Direktive o sustavu EU ETS-a.

84

Cilj je Komisije zadržati pregled nacionalnih kazni i statističkih podataka o primjeni kazni specifičan za sustav EU ETS. Ona je već zauzela sustavni pristup praćenju sustava sankcioniranja unaprjeđenjem pitanja koja se postavljaju državama članicama o kaznama u kontekstu izvješća iz članka 21. Direktive 2003/87/EZ.

Nadležna tijela država članica odgovorna su za provedbu odredbi o sustavu EU ETS, ali Komisija pažljivo prati provedbu Direktive o sustavu EU ETS u državama članicama. Kada su, u 2. fazi, postojale sumnje u zakonitost primjene kazni, Komisija ih je uvijek provjerila i uspostavila je redovne kontaktne s državama članicama kada je to bilo potrebno. Primjerice, Komisija je redovito podsjećala da države članice ne mogu smanjiti kaznu od 100 EUR koja se primjenjuje u slučaju nepredavanja emisijskih jedinica¹⁴.

14 Tumačenje članka 16. u međuvremenu je potvrdio Sud EU-a.

86

U 3. fazi sustava EU ETS operateri više ne mogu izravno upotrebljavati međunarodne jedinice za ispunjavanje svojih obveza u sustavu EU ETS. Operateri prvo moraju zamijeniti svoje međunarodne jedinice emisijskim jedinicama koje zatim mogu upotrijebiti za usklađivanje.

Broj međunarodnih jedinica koje operater može razmijeniti ograničen je. Pravila utvrđivanje pojedinačnih prava na jedinice po postrojenju i operateru zrakoplova utvrđena su u Uredbi Komisije (EU) br. 1123/2013. Operateri dobivaju pravo korištenja jedinica za razdoblje 2008. – 2020. pa se stoga u njihovom pravu na korištenje za 3. fazu uzima u obzir ono što su iskoristiti u 2. fazi.

Okvir 8. – Odgovor na drugu točku

U 3. fazi sustava EU ETS ne bi se više trebali javljati slični problemi. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 86.

Okvir 8. – Odgovor na treću točku

U 3. fazi sustava EU ETS ne bi se više trebali javljati slični problemi. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 86.

Zaključci i preporuke**87**

U trenutku uvođenja ETS-a na nacionalnoj razini i razini EU-a nije bilo praktičnog iskustva. Stoga su Komisija i države članice učile uz rad i tako postupno unaprjeđivale strukturu i provedbu.

U pogledu sustava EU ETS i kružnih prijevара u vezi s PDV-om, Komisija je, kako bi riješila problem prijevара u vezi s PDV-om, osigurala pravnu osnovu za Eurofisc, mrežu za brzu razmjenu ciljanih informacija o prijevarnim transakcijama PDV-a. U tom kontekstu države članice traže nove trendove u području prijevара i jedna drugu rano upozoravaju u slučaju novih prijetnji. Trgovina emisijama ugljika jedan je od sektora koji je pod strogim nadzorom država članica u tom kontekstu.

89

Komisija prima na znanje zaključak Suda.

Komisija ističe da su u 2. fazi upravljanje sustavom EU ETS-a otežala pitanja koja se odnose na pouzdanost okvira za zaštitu njegove cjelovitosti. Zbog nedostataka u primjeni sustava EU ETS u 2. fazi pažljivo su se razmislile nove promjene i poboljšanja koja se sada primjenjuju u 3. fazi.

91

U odnosu na nalaze Suda da u području regulacije i nadzora tržišta emisija još uvijek postoje neriješena pitanja povezana s kupcima obveznih dozvola za emisiju, bilateralnim OTC trgovanjem na promptnom tržištu i manjim sudionicima na tržištu, Komisija i suzakonodavci detaljno su analizirali moguće rizike tijekom postupka donošenja MiFID-a, koji, stoga, sadržava uravnotežen režim izuzeća. Nadzorni okvir uspostavljen zakonodavstvom EU-a o financijskim tržištima, koji se također upotrebljava za sve robne izvedenice kojima se trguje u EU-u (izvješćivanje o pozicijama iz MiFID-a, u MAR-u se uspostavljaju dalekosežni mehanizmi suradnje) primjenjuje se na tržište emisija. Mehanizmi regulatorne suradnje stupit će u cijelosti na snagu i početi proizvoditi učinke od 2017.

Preporuka 1.

Komisija se slaže da bi, tamo gdje je to nužno, trebalo riješiti preostala značajna pitanja u području regulacije i nadzora tržišta emisija u cilju poboljšanja cjelovitosti tržišta. Kako bi osigurala prikladno i učinkovito djelovanje EU-a, Komisija ocjenjuje učinak svojih politika i prijedloga u svakoj fazi, od prijedloga preko provedbe do revizije.

Evaluacija nedavno donesenih pravila o regulaciji i nadzoru tržišta emisija, koja se trenutačno primjenjuju, može se vršiti u kontekstu izvješća koja će Komisija podnijeti Europskom parlamentu i Vijeću 2019. u skladu s člankom 90. MiFID-a II i člankom 38. MAR-a.

Preporuka 1. (a)

Komisija prihvaća preporuku 1. (a). Komisija i suzakonodavci detaljno su analizirali moguće rizike u okviru postupka donošenja revidiranog MiFID-a, koji stoga sadržava dobro uravnotežen režim izuzeća. Ona će biti revidirana 2019. u okviru primjenjivog zakonodavstva.

Izuzeća iz članka 2. stavka 1. točaka (e) i (j) i članka 3. stavka 1. točke (e) MiFID-a podliježu uvjetima i regulatornom nadzoru i nisu nužno specifična za emisijske jedinice već se jednako primjenjuju i na robne izvedenice. Razlozi za izuzeća posljedica su ocjenjivanja svrhe traženja ovlaštenja MiFID-a (u prvom redu za zaštitu klijenata investicijskih društava u prekograničnim transakcijama) te njihove razmjernosti u pogledu troškova stjecanja takvog odobrenja u odnosu na njegove koristi za izuzete osobe.

Preporuka 1. (b)

Komisija prihvaća preporuku 1. (b) jer se time uzima u obzir cijelo zakonodavstvo EU-a o financijskim tržištima koje je doneseno i trenutačno se provodi.

Preporuka 1. (c)

Komisija djelomično prihvaća preporuku 1. (c). Uspostavljeni su mehanizmi suradnje koje Komisija smatra primjerenima za postojeće stanje tržišta emisija. Službe Komisije zastupljene su u upravnom odboru/stalnim odborima i radnim skupinama Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta (ESMA) kada se razgovara o pitanjima politike i u kontaktu su s Agencijom za suradnju energetske regulatorne tijela (ACER). Međutim, suradnja s Komisijom dalje se jača u fazi provedbe revidiranog zakonodavstva. U pogledu drugih regulatora i nadzornih tijela (uključujući agencije) i u svjetlu budućih promjena na tržištu, Komisija će razmotriti mogućnosti promicanja inicijativa za daljnje jačanje regulatorne suradnje izvan već postojećih mehanizama.

Preporuka 2.

Komisija prihvaća preporuku br. 2. Analizirat će koristi pojašnjavanja pravnog položaja emisijskih jedinica i također će razmotriti treba li i kako osigurati mehanizam brze registracije iz razloga sigurnosti.

Tržište ugljika u EU-u naraslo je i sazrelo unatoč tomu što na razini EU-a nije definiran pravni položaj emisijskih jedinica. Čimbenici kojima se potiče likvidnost više su ekonomske nego pravne prirode.

Stoga je Komisija je već predložila uspostavu rezerve za stabilnost tržišta (COM(2014) 20) u svrhu rješavanja viška emisijskih jedinica i povećanja otpornosti sustava na velike šokove prilagodbom isporuke emisijskih jedinica koje će se prodavati na dražbi, o čemu razgovaraju Europski parlament i Vijeće.

Komisija smatra da Direktiva 2003/87/EZ i Uredba (EU) 389/2013, te okvir za regulaciju financijskih tržišta EU-a koji se razvija pružaju nužan pravni temelj za transparentno i likvidno tržište ugljika u EU-u, pritom osiguravajući stabilnost i cjelovitost tržišta.

93

Sigurnost registra znatno je povećana u 3. fazi sustava EU ETS. Uz provedbu regulatornih zahtjeva za otvaranje računa, Komisija promiče aktivnu suradnju i razmjenu najbolje prakse između država članica. U svrhe trajnog unaprjeđivanja registra Unije od 2012., u skladu s primjenjivom metodologijom projekta, u Komisiji su bile potrebne prilagodbe.

Preporuka 3. (a)

Komisija prihvaća preporuku 3. (a). U registru Unije ne nalaze se svi relevantni podatci za otkrivanje zlouporabe i prijevornih aktivnosti. Međutim, u skladu s MiFID-om/MiFIR-om i MAR-om/MAD-om, već je predviđena značajna aktivnost prikupljanja podataka o financijskoj strani transakcija emisijskim jedinicama nakon njihove potpune provedbe 2017.

Preporuka 3. (b)

Komisija prihvaća preporuku 3. (b).

Preporuka 3. (c)

Komisija prihvaća preporuku 3. (c). U odnosu na strukturu, Komisija smatra da je već provedena. Nakon revizije IT-a koju je provela njezina Služba za unutarnju reviziju, Komisija je detaljnije objasnila uloge članova osoblja i optimizirala strukturu. Komisija je odlučna osigurati dobro funkcioniranje sustava registra.

Preporuka 3. (d) – (e)

Ove su preporuke upućene državama članicama.

94

Uredbama Komisije donesenima prije početka 3. faze povećava se učinkovitost, djelotvornost i usklađenost primjene sustava EU ETS u 3. fazi. Ove su Uredbe usmjerene na nedostatke koje je opisao Sud. Poboljšanja se odnose na praćenje i izvješćivanje te verifikaciju i akreditaciju i potvrđuju se uloge i odgovornosti svih stranaka, uključujući nadležna tijela, operatore, verifikatore, nacionalna akreditacijska tijela i države članice.

Preporuka 4.

Uredbama komisije o akreditaciji i verifikaciji te nadzoru i izvješćivanju koje su donesene za 3. fazu pojašnjene su posebne uloge i odgovornosti svih stranaka uključenih u sustav EU ETS.

Preporuka 4. (a)

Komisija prihvaća preporuku 4. (a).

Preporuka 4. (b)

Komisija prihvaća preporuku 4. (b). U Direktivi 2003/87/EZ i provedbenim mjerama definiran je okvir za provedbu. Tim se pristupom zadržava fleksibilnost za razmjernu i učinkovitu provedbu nadležnih tijela, uključujući u pogledu mjesta i vremena kada su inspekcije najproduktivnije, izbjegavanja udvostručavanja uloge verifikatora i mogućnosti kombinacije s drugim regulatornim zadaćama.

Preporuka 4. (c) – (f)

Ove su preporuke upućene državama članicama.

95

Komisija je pružila sveobuhvatne smjernice za pripremu i provedbu NAP-ova za 2. fazu. Ona potvrđuje da te smjernice nisu uključivale upute za uporabu podataka o emisijama iz 2005., ali to nije utjecalo na kvalitetu ocjene Komisije.

Smjernice koje daje Komisija i praćenje provedbe sustava EU ETS-a u državama članicama poboljšali su se u 3. fazi. Provedbenom odlukom Komisije 2014/166/EU i povezanim obrazloženjem ponovno je pokrenut sustav u skladu s kojim države članice moraju Komisiji svake godine dostavljati izvješća iz „članka 21.” o provedbi Direktive 2003/87/EZ. Ta su izvješća javno dostupna u sustavu ReportNet Europske agencije za okoliš.

96

Komisija potvrđuje da izvješćivanje iz članka 21. o primjeni sustava EU ETS nije uvijek bilo potpuno u 2. fazi. Zahtjevi se sada strože provode za 3. fazu na temelju Provedbene odluke Komisije 2014/166/EU pa bi u budućnosti trebao biti ispunjen uvjet za objavu potpunog godišnjeg izvješća o provedbi.

Komisija nastavlja organizirati opsežne razmjene informacija s nadležnim tijelima država članica za sustav EU ETS putem, primjerice, redovitih sastanaka Odbora za klimatske promjene i njegove Radne skupine br. 3 o trgovini emisijama, *ad hoc* tehničkih radnih skupina, foruma, kao što su Forum za akreditaciju i verifikaciju i Forum za usklađenost i njegova povezana radna tijela, te relevantnih skupina, kao što je radna skupina administratora registra, i putem povezanih mehanizama za razmjenu dokumenata.

Preporuka 5. (a)

Komisija prihvaća preporuku 5. (a).

Usklađivanje sustava EU ETS u 3. fazi opsežno je i Komisija u toj fazi strože prati provedbu sustava EU ETS u državama članicama.

Preporuka 5. (b)

Komisija prihvaća preporuku 5. (b) u odnosu na redovito objavljivanje izvješća o provedbi sustava EU ETS.

Preporuka 5. (c)

Ova je preporuka upućena državama članicama.

97

Pregledi sustava sankcioniranja u okviru sustava EU ETS u državama članicama prikupljaju se kao dio Komisijinih studija o pregledu usklađenosti država članica sa sustavom EU ETS i Provedbene odluke Komisije 2014/166/EU, kojom se ažurira sustav u okviru kojeg se od država članica traži da Komisiji dostavljaju izvješća iz članka 21. o njihovoj provedbi Direktive 2003/87/EZ.

Preporuka 6.

Komisija smatra da je sustav sankcioniranja u sklopu sustava EU ETS djelotvoran. Kazna od 100 EUR po toni emisije CO₂ za koju do 30. travnja nisu predane emisijske jedinice ima snažan odvraćajući učinak. Dokaz je toga činjenica da je svake godine oko 99 % emisija stvarno obuhvaćeno potrebnim brojem emisijskih jedinica i stoga se kazna primjenjuje samo na 1 % prijavljenih emisija.

Države članice trebale bi transparentno primjenjivati kazne koje se na nacionalnoj razini primjenjuju za povrede koje ne uključuju obvezu predavanja i također bi trebale objavljivati informacije o operaterima koji krše obvezu predavanja. Međutim, važno je napomenuti da u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2003/87/EZ države članice zadržavaju pravo određivati kazne i da bi razlike u stupnju kazni mogle biti opravdane s obzirom na kontekst u određenoj državi članici.

Komisija ističe da je transparentnost između nadležnih tijela država članica važna za održavanje vrlo visoke stope usklađenosti.

Preporuka 6. (a)

Komisija prihvaća preporuku 6. (a). Ona će detaljno analizirati informacije koje dobiva putem studija revizije usklađenosti sustava EU ETS i godišnjih izvješća koja dostavljaju države članice u skladu s člankom 21. Direktive o sustavu EU ETS i poduzeti mjere kada to smatra primjerenim.

Preporuka 6. (b) – (c)

Ove su preporuke upućene državama članicama.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Sustav EU-a za trgovanje emisijama (EU ETS) temelj je klimatske politike EU-a i često se navodi kao ogledni primjer za novu politiku borbe protiv klimatskih promjena u svijetu. Sud je uočio znatne nedostatke u 2. fazi njegove primjene (od 2008. do 2012. godine) i probleme povezane s pouzdanošću okvira za zaštitu cjelovitosti tržišta. Potrebno je poboljšati regulaciju i nadzor tržišta, pravni status emisijskih jedinica te sustave za obradu osnovnih informacija iz sustava EU ETS. Države članice trebale bi poboljšati primjenu kontrolnog okvira i sankcija. Sud je iznio niz preporuka o tome kako bi se mogla poboljšati cjelovitost i primjena sustava EU ETS.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije