

Különjelentés

# Az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer integritása és alkalmazása



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2365-4	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/758160	QJ-AB-15-005-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-2341-8	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/336596	QJ-AB-15-005-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2338-8	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/4529	QJ-AB-15-005-HU-E

© Európai Unió, 2015  
A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

*Printed in Luxembourg*

**Különjelentés****Az uniós  
kibocsátáskereskedelmi  
rendszer integritása és  
alkalmazása**

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második  
albekezdése alapján)

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzések eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, feladatainak megválasztásakor és az ellenőrzés megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás szintjét, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

A teljesítmény-ellenőrzést az Augustyn Kubik számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara készítette, amelynek szakterülete „a természeti erőforrások megőrzése és természetierőforrás-gazdálkodás” kiadási terület. Az ellenőrzést Kevin Cardiff számvevőszéki tag vezette, a következő munkatársak támogatásával: Mary Kerrigan, kabinetfőnök; Gediminas Macys, a kabinet attaséja; Colm Friel, csoportvezető; Fésűs Emese, az ellenőrző csoport vezetője; Stefan den Engelsen, az ellenőrző csoport helyettes vezetője; Marco Dentamaro, Andreas Dürrwanger, María Luisa Gómez-Valcárcel, Laura Gores, Joanna Kokot, Loulla Puisais-Jauvin, Frédéric Soblet és Anna Zalega, ellenőrök.



Balról jobbra: S. den Engelsen, E. Fésűs, K. Cardiff, C. Friel.

Bevezetés

## Rövidítések

## Glosszárium

I–VII **Összefoglaló**

1–8 **Bevezetés**

1–8 **Az Európai Unió kibocsátáskereskedelmi rendszere (EU ETS)**

4–6 Az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer a gyakorlatban, 2005-től 2012-ig (I. és II. szakasz)

7–8 Az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer 2013 óta (III. szakasz)

9–11 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**

12–86 **Észrevételek**

12–41 **Az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer integritását védő keretrendszer**

14–24 A kibocsátási piac szabályozását és felügyeletét a Bizottság mind jobban látta el, de további javulás szükséges

25–28 A kibocsátási egységek fogalmi meghatározásával kapcsolatos problémák

29–41 Hiányosságok jellemezték az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékhez kapcsolódó, az EU ETS alapadatait feldolgozó rendszereket

42–86 **Az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer alkalmazása**

46–63 Az EU ETS II. szakaszában a kibocsátásokat nyilvántartó és azokról beszámoló tagállami rendszerek nem voltak elég fejlettek

64–79 Gondok merültek fel az EU ETS II. szakaszában a tagállami alkalmazással kapcsolatos bizottsági iránymutatás és monitoring tekintetében

80–86 Hiányosságok jellemezték az EU ETS szankciórendszerének tagállami alkalmazását és a nemzetközi projektkreditek beszolgáltatásával kapcsolatos gyakorlatot

87-97 **Következtetések és ajánlások**

**Melléklet – Háttér-információk**

**A Bizottság válasza**

**AAR:** Éves tevékenységi jelentés

**CDM:** Tiszta fejlesztési mechanizmus (Clean Development Mechanism)

**CER:** Igazolt kibocsátáscsökkentési egység (Certified Emission Reduction)

**CF:** Megfelelési fórum (Compliance Forum)

**CO<sub>2</sub>:** Szén-dioxid

**CO<sub>2</sub>e:** Szén-dioxid-egyenérték

**DG:** Főigazgatóság (Directorate-General)

**EA:** Európai Akkreditálási Együtműködés

**EGT-EFTA:** EGT-tag EFTA-államok (Európai Gazdasági Térség, Európai Szabadkereskedelmi Társulás)

**ERU:** Kibocsátáscsökkentési egység (Emission Reduction Unit)

**ETS:** Kibocsátáskereskedelmi rendszer (Emissions Trading System)

**EU ETS:** Uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer (European Union Emissions Trading System)

**EUKE:** Európai kibocsátási egység

**EUTL:** Európai uniós ügyletlista (European Union Transaction Log)

**hÉa:** Hozzáadottérték-adó

**IPCC:** Éghajlat-változási Kormányközi Testület (Intergovernmental Panel on Climate Change)

**IPPC:** A környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése (Integrated Pollution Prevention and Control)

**JI:** Együttes végrehajtás (Joint Implementation)

**KYC:** Ismerd meg az ügyfeled (Know your customer)

**MAD:** A piaci visszaélésekről szóló irányelv (Market Abuse Directive)

**MAR:** A piaci visszaélésekről szóló rendelet (Market Abuse Regulation)

**MiFID:** A pénzügyi eszközök piacairól szóló irányelv (Markets in Financial Instruments Directive)

**MRG:** Monitoring és jelentési iránymutatások (Monitoring and Reporting Guidelines)

**NAP:** Nemzeti kiosztási terv (National Allocation Plan)

**OTC:** Tőzsdén kívüli (Over-the-counter)

**UNFCCC:** Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye (United Nations Framework Convention on Climate Change)

**ÜHG:** Üvegházhatású gáz



**Azonnali piac:** olyan piac, ahol – a határidős piaccal szemben – az értékpapírok vagy az áruk azonnal szállításra kerülnek.

**Együttes végrehajtás (Joint implementation, JI):** a CDM mellett a Kiotói Jegyzőkönyv keretében bevezetett másik projektalapú mechanizmus. Az iparosodott országok, más fejlett országokkal együtt, forgalomképes kibocsátáscsökkentési egységek (ERU) létrehozása céljából együttes végrehajtású kibocsátáscsökkentési projekteket valósítanak meg, amely kibocsátáscsökkentési egységek bizonyos feltételek mellett felhasználhatók az EU ETS rendszerében.

**Fix összkvótás (cap-and-trade) kereskedési rendszer:** az EU ETS fix összkvótás (cap-and-trade) kereskedési rendszernek tekinthető. Ez azt jelenti, hogy a rendszerhez tartozó létesítmények megengedett összkibocsátása nem léphet túl egy adott felső határértéket (plafont). Az EU ETS I. és II. szakaszában a felső határértékeket tagállami szinten, a Bizottság jóváhagyásával határozták meg. A III. szakaszban azonban ezeket az értékeket már uniós szinten adják meg. A felső határértékeken belül az ipari ágazatokban tevékenykedő vállalatok és a légi járművek üzemeltetői kibocsátási egységeket kapnak, és ezeket igényeik szerint értékesíthetik egymás között. Önkéntes kereskedők is beléphetnek a piacra, és ott kibocsátási egységeket adhatnak és vehetnek. A rendelkezésre álló kibocsátási egységek össz-számának behatárolása biztosítja, hogy a kibocsátási egységeknek értéke legyen.

**Fordított héafizetési mechanizmus:** ebben a mechanizmusban az adófizetési kötelezettség a szállítótól a vevőhöz kerül át, így a szállító helyett a vevő (ha azonosított adóköteles személy) lesz köteles a héa befizetésére. A fordított adózási mechanizmussal valószínűleg felszámolható a körhintacsálás.

**Harmonizált kiosztási szabályok:** az EU ETS III. szakaszában a Bizottság harmonizált kiosztási szabályokat<sup>1</sup> és termékenkénti referenciaértékeket dolgozott ki azon létesítmények átlagos üvegházhatásúgáz-kibocsátása alapján, amelyek az Unió legjobban teljesítő 10%-ába tartoznak. A referenciaértékek kiszámítása az adott technológiától, az üzemanyagtól, a létesítmény méretétől, illetve földrajzi helyétől függetlenül történik.

**Illetékes hatóság:** a tagállamok az EU ETS irányelv szabályainak végrehajtásához illetékes hatóságot, illetve hatóságokat jelölnek ki.

**Későbbre ütemezés:** a Bizottság rövid távú intézkedésként 900 millió kibocsátási egység árverését a 2019–2020-as időszakra halasztotta: ezzel időt kíván hagyni, hogy kialakuljon a kereslet<sup>2</sup>. E későbbre ütemezés miatt a III. szakaszban árverésre bocsátandó kibocsátási egységek teljes volumene nem változik; csupán az árverésre kínált kibocsátási egységek 2013–2020-as időszakon belüli megoszlása („árverésekre vonatkozó időprofil”) változik. Az árverések későbbre ütemezése az EU ETS árverési rendeletnek<sup>3</sup> a Bizottság által 2014-ben – az Éghajlatváltozási Bizottság jóváhagyását, valamint az Európai Parlament és a Tanács ellenőrzését követően – elfogadott módosítása révén történik. E módosítás lehetővé tételéhez 2013-ban az EU ETS irányelv<sup>4</sup> módosítására is sor került.

1 A Bizottság 2011. április 27-i 2011/278/EU határozata a kibocsátási egységekre vonatkozó harmonizált ingyenes kiosztás uniós szintű átmeneti szabályainak a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 10a. cikke értelmében történő meghatározásáról (HL L 130., 2011.5.17., 1. o.).

2 Európai Bizottság, Éghajlatpolitikai Főigazgatóság: [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm)

3 A Bizottság 2014. február 25-i 176/2014/EU rendelete az 1031/2010/EU rendeletnek különösen az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeiből a 2013–2020 közötti időszakban árverés útján értékesítendő mennyiségek meghatározása céljából történő módosításáról (HL L 56., 2014.2.26., 11. o.).

4 Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1359/2013/EU határozata a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei árverés útján történő értékesítésének időbeli ütemezésére vonatkozó rendelkezések pontosítása érdekében történő módosításáról (HL L 343., 2013.12.19., 1. o.).

**Kibocsátási egység:** az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszerben (EU ETS), egy európai kibocsátási egység (EUKÉ) egy tonna szén-dioxid-egyenérték (CO<sub>2</sub>e) kibocsátási jogának felel meg, egy adott időszakra<sup>5</sup>. Az EU kibocsátáskereskedelmi rendszer keretében az üzemeltetők az európai kibocsátási egységeket vagy felhasználják hitelesített kibocsátásaik terhére, vagy más, EUKÉ-t igénylő üzemeltetők részére kereskedelmi forgalomba hozzák.

**Kibocsátási egységek beszolgáltatása:** az egyes létesítmények üzemeltetőinek minden év április 30-ig át kell adniuk az előző naptári év során az adott létesítményre vonatkozóan hitelesített összes kibocsátásnak megfelelő kibocsátási egységet<sup>6</sup>. Az EU ETS II. szakaszában az üzemeltetők bizonyos korlátozásokkal a Kiotói Jegyzőkönyv mechanizmusai (CDM és JI) által létrehozott nemzetközi krediteket (CER és ERU) is beszolgáltathatnak. Az üzemeltetőnek kellő számú, a hitelesített kibocsátásának megfelelő EUKÉ-, CER- és ERU-egységet kell beszolgáltatnia.

**A Kiotói Jegyzőkönyv mechanizmusai:** a Kiotói Jegyzőkönyv (részletesen lásd: a **mellékletben** szereplő **háttérmagyarázat**) három olyan mechanizmust vezetett be, amelyek révén elérhetők a kibocsátáscsökkentési célok: kibocsátáskereskedelem, tiszta fejlesztési mechanizmusok (CDM) és együttes végrehajtás (JI). A kibocsátáskereskedelem lehetővé teszi a felhasználatlan kibocsátási egységekkel rendelkező országok számára, hogy ezeket az egységeket a felső határértékeiket túllépő országok számára értékesítsék. A JI és a CDM projektalapú mechanizmusok, amelyek a kibocsátások ellentételezése céljából forgalomképes krediteket hoznak létre.

**Központi tisztviselő:** az ETS irányelv<sup>7</sup> értelmében a központi tisztviselőt a Bizottság jelöli ki az egységek kiadását, átruházását és törlését nyilvántartó független ügyletlista vezetésére, valamint a kibocsátási egységek kiadásakor, átruházásakor és törlésekor előforduló szabálytalanságok megelőzése érdekében minden bevitt ügylet automatikus ellenőrzésére. A kibocsátási egység-forgalmi jegyzékekre vonatkozó rendelet szerint az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék kezelése és karbantartása a központi tisztviselő feladata<sup>8</sup>.

**Létesítmény:** létesítménynek tekintünk minden olyan helyhez kötött műszaki egységet<sup>9</sup>, amelyben egy vagy több, üvegházhatású gáz kibocsátásával járó tevékenység vagy bármely más, azzal közvetlenül együtt járó tevékenység folyik, illetőleg amely műszakilag kapcsolódik az adott telephelyen folytatott tevékenységhez, és amely hatással lehet a kibocsátásokra és a légszennyezésre.

**Másodlagos piac:** olyan piac, ahol a befektetők más befektetőktől és nem a kibocsátótól vesznek értékpapírokat vagy eszközöket.

**Nemzeti tisztviselő:** a nemzeti tisztviselő valamely tagállam joghatósága alá tartozó ügyfélszámláknak az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékben a tagállam nevében való kezeléséért felelős szervezet.

**OTC:** a tőzsdén kívüli (over-the-counter, OTC) kifejezés az olyan pénzügyi tranzakciókat jelenti, amelyeket nem a tőzsdén jegyeznek, amelyek nem szabályozott piacon, hanem két fél magánjellegű tárgyalásai keretében mennek végbe.

5 Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 275., 2003.10.25., 32. o.) 3. cikke.

6 A 2003/87/EK irányelv 12. cikkének (3) bekezdése.

7 Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 275., 2003.10.25., 32. o.) 20. cikke.

8 A 389/2013/EU bizottsági rendelet 4. cikke.

9 A 2003/87/EK irányelv 3. cikke.

**A piaci visszaélésekről szóló irányelv és rendelet (MAD/MAR):** az eredeti, a bennfentes kereskedelemről és a piaci manipulációról (piaci visszaélés) szóló 2003. január 28-i európai parlamenti és tanácsi irányelvet (2003/6/EK irányelv) 2014-ben újonnan elfogadott szabályok helyezték hatályon kívül és váltották fel. Ezek az új szabályok a következők: a piaci visszaélésekről szóló 596/2014/EU rendelet (MAR)<sup>10</sup> és a piaci visszaélések büntetőjogi szankcióiról szóló 2014/57/EU irányelv (MAD)<sup>11</sup>. A piaci visszaélésekről szóló rendelet 2016 júliusában lép alkalmazásba, és a tagállamok számára két év áll rendelkezésre ahhoz, hogy az új irányelvet<sup>12</sup> átültessék a tagállami jogba.

**A pénzügyi eszközök piacairól szóló irányelv (MiFID):** az eredeti, a pénzügyi eszközök piacairól szóló 2004. április 21-i európai parlamenti és tanácsi irányelvet (2004/39/EK irányelv) 2014-ben újonnan elfogadott szabályok helyezték hatályon kívül és váltották fel. Ezek az új szabályok a következők: a pénzügyi eszközök piacairól szóló új, 2014/65/EU irányelv és a pénzügyi eszközök piacairól szóló 600/2014/EU rendelet. Az új szabályok 2017 januárjától lesznek alkalmazandók<sup>13</sup>.

**Számlatulajdonos:** a számlatulajdonos<sup>14</sup> az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzéken belül számlával rendelkező természetes vagy jogi személy.

**Tiszta fejlesztési mechanizmus (CDM):** a Kiotói Jegyzőkönyv keretében megvalósított CDM-projektek fejlődő országokban végrehajtott, a kibocsátások csökkentését célzó, fenntartható fejlesztési projektekbe történő beruházásokat ölelnek fel. Ezek a projektek forgalomképes igazolt kibocsátáscsökkentési egységeket (CERs) hoznak létre. Ezek az ún. kreditek bizonyos feltételek mellett az EU ETS keretében is használhatók.

**Tonna szén-dioxid-egyenérték (CO<sub>2</sub>e):** egy metrikus tonna szén-dioxid, vagy olyan mennyiségű üvegházhatású gáz, amelynek globális felmelegedést okozó potenciálja az előbbivel egyenértékű<sup>15</sup>.

10 Az Európai Parlament és a Tanács 2014. április 16-i 596/2014/EU rendelete a piaci visszaélésekről (piaci visszaélésekről szóló rendelet), valamint a 2003/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2003/124/EK, a 2003/125/EK és a 2004/72/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 173., 2014.6.12., 1. o.).

11 Az Európai Parlament és a Tanács 2014. április 16-i 2014/57/EU irányelve a piaci visszaélések büntetőjogi szankcióiról (piaci visszaélésekről szóló irányelv) (HL L 173., 2014.6.12., 179. o.).

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

13 Uo.

14 A 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint a 280/2004/EK és a 406/2009/EK európai parlamenti és tanácsi határozat szerinti uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék létrehozásáról, továbbá a 920/2010/EU és az 1193/2011/EU bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. május 2-i 389/2013/EU bizottsági rendelet (HL L 122., 2013.5.3., 1. o.) 3. cikke.

15 A 2003/87/EK irányelv II. melléklete.

**Uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék:** olyan elektronikus rendszer, amely nyilvántartja a kibocsátási egységek tulajdonosait. Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék kezelése és karbantartása a központi tisztviselő<sup>16</sup> feladata. A jegyzék<sup>17</sup> a nyilvánosság számára hozzáférhető, és a különböző személyek részére kiosztott vagy az általuk átruházott egységek külön számlákon kerülnek nyilvántartásra. Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékben bárki birtokolhat kibocsátási egységet.

**Ügylet:** olyan művelet<sup>18</sup> az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékben, amelynek során egy kibocsátási egység vagy kiotói egység egy adott számláról egy másik számlára kerül átvezetésre.

**Üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátása:** a légkörben található, a globális felmelegedésért és az éghajlatváltozásért felelős gázok. A legfőbb üvegházhatású gázok a szén-dioxid (CO<sub>2</sub>), a metán (CH<sub>4</sub>) és a dinitrogén-oxid (N<sub>2</sub>O). Kisebb mennyiségben fordulnak elő – de szintén erős hatásúak – a fluorozott szénhidrogének (HFC-k), a perfluor-karbonok (PFC-k) és a kén-hexafluorid (SF<sub>6</sub>)<sup>19</sup>.

**Üzemeltető:** bármely személy<sup>20</sup>, aki létesítményt üzemeltet vagy irányít, illetve – amennyiben erre a nemzeti jogszabály lehetőséget ad –, akire a létesítmény műszaki működése feletti gazdasági döntéshozatali hatáskört ruházták.

---

16 A 389/2013/EU bizottsági rendelet 4. cikke.

17 A 2003/87/EK irányelv 19. cikke.

18 A 389/2013/EU bizottsági rendelet 3. cikke.

19 Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye (UNFCCC), Az éghajlatváltozással kapcsolatos betűszavak glosszáriuma.

20 A 2003/87/EK irányelv 3. cikke.

Az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer (EU ETS) az Európai Uniónak az éghajlatváltozás elleni küzdelemben alkalmazott kiemelt politikája. Az EU ETS a világ legnagyobb fix összkvótás (cap-and-trade) kereskedési rendszere az üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátása terén. A nagykibocsátású ipari ágazatok összkibocsátására vonatkozóan felső határértéket, azaz plafont állapítottak meg, amely plafon folyamatosan csökken. A plafon behatárolja azon több mint 11 000 energiaigényes uniós létesítmény kibocsátását, amelyek együttesen az ÜHG-kibocsátások közel felét teszik ki. E létesítmények kibocsátási egységeket kapnak, illetve azokat árveréseken megvásárolják, szükség esetén pedig kereskedhetnek is velük. Egy kibocsátási egység egy tonna szén-dioxid-egyenérték kibocsátására jogosít fel. A létesítményeknek minden évben át kell adniuk annyi kibocsátási egységet, amely az összes kibocsátott szén-dioxid-egyenértéknek felel meg.

Az EU ETS rendszerét a világ más tájain gyakran említik a jövő éghajlat-változási politikája és a kibocsátáskereskedelmi rendszerek referenciamodelljeként. Ez a 2005-ben bevezetett és fokozatosan fejlesztett innovatív rendszer jelenleg az alkalmazás III. szakaszában van. Az EU ETS környezetvédelmi célja uniós szinten nem csupán a kibocsátások felső határértéknek megfelelő csökkentése, hanem az is, hogy árát rendel a CO<sub>2</sub>-kibocsátáshoz, és így minden egyes tonnányi ki nem bocsátott szén-dioxid-egyenértéknek pénzben kifejezett értéket ad. Az árat a kibocsátási egységek piaca határozza meg. Ez a létesítményeket a legköltséghatékonyabb kibocsátáscsökkentési intézkedések alkalmazására ösztönzi, továbbá előmozdítja az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákba való beruházásokat, főként a kibocsátási egységek magas ára esetén.

Ahhoz, hogy az EU ETS a terveknek megfelelően működjön, szükség van a rendszer integritásának és helyes alkalmazásának biztosítására. A Számvevőszék értékelte, hogy megfelelő volt-e az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer irányítása; ehhez megvizsgálta, hogy megfelelő kereteket hoztak-e létre a rendszer mint piacialapú mechanizmus integritásának védelméhez, továbbá ellenőrizte a tényleges alkalmazást. Az alkalmazás tekintetében a Számvevőszék az EU ETS II. szakaszára (2008–2012) összpontosított annak érdekében, hogy a levont tanulságokat fel lehessen használni a szakpolitika későbbi fejlesztése során.

## IV

A Számvevőszék összességében azt állapította meg, hogy az EU ETS bizottsági és tagállami irányítása nem minden tekintetben volt megfelelő. Az irányítást akadályozták egyrészt bizonyos, az integritás védelmét szolgáló keretek megbízhatóságával kapcsolatos problémák, másrészt az EU ETS II. szakaszának alkalmazását érintő súlyos hiányosságok.

## V

A rendszer integritását védő keretek jelentős mértékben javultak, főként azért, hogy a kibocsátási egységeket pénzügyi eszközöknek minősítették, így a kibocsátási egységek azonnali piacainak nagy részére vonatkoznak a pénzügyi eszközök piacairól szóló irányelv (MiFID) és a piaci visszaélésekről szóló irányelv, illetve rendelet (MAD, illetve MAR) rendelkezései. Számos problémát kell azonban még kezelni ahhoz, hogy a keretrendszer – jobb szabályozás és felügyelet révén – kellően megbízható legyen, és a befektetők bizalmát ösztönözve erősítse az EU ETS mint környezetvédelmi szakpolitikai eszköz hatását.

- a) Továbbra is maradtak még gondok a kibocsátási piac szabályozása és felügyelete tekintetében, főként a kötelezett (azaz a piacon kötelezően részt vevő) kereskedőket, a kétoldalú tőzsdén kívüli (OTC) azonnali kereskedelmet és a kisebb piaci szereplőket illetően.
- b) Nincs a kibocsátási piacra vonatkozó uniós szintű felügyelet, és a szabályozás terén nem megfelelő az együttműködés.
- c) A kibocsátási egységek jogi meghatározása nem kellően egyértelmű, továbbá nem világos, hogyan lehet a kibocsátási egységeket hitelbiztosítékként felhasználni, illetve ilyenként védeni.

- d) Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék az EU ETS alapadatait dolgozza fel, és a pénzügyi érdekek, valamint a számlatulajdonosok széles köre miatt nagy kockázatnak van kitéve. Bár a jegyzék biztonsági szempontból sokat javult az EU ETS II. szakasza során, ezen a téren további előrelépésekre van még szükség. Tagállami szinten az EU ETS számlák nyitásával kapcsolatos kontrolleljáráásokat, az ügyletek figyelemmel kísérését és a szabályozó hatóságokkal való együttműködést jelentős hiányosságok jellemezték, és a Bizottság adatvédelmi szempontok miatt nem tudja megfelelően figyelemmel kísérni az ügyleteket. Továbbá, a jegyzék kifejlesztését és működtetését a Bizottságnál belső koordinációs problémák és a források szűkössége is hátráltatták (lásd: 39–41. bekezdés).

## VI

A II. szakaszban súlyos hiányosságok jellemezték az EU ETS kontrollrendszerének tagállami és bizottsági végrehajtását. Mindezeket a III. szakaszban orvosolni kell ahhoz, hogy kellő bizonyosság legyen afelől, hogy a rendszer a terveknek megfelelően működik.

- a) A kibocsátásokkal kapcsolatos monitoringot, jelentéstételt és hitelesítést biztosító rendszerek alkalmazása, illetve összehangolása nem volt megfelelő. Az illetékes hatóságok nem ellenőrizték megfelelően a hitelesítők által elvégzett munkát, és a létesítmények szintjén csak korlátozott számban végeztek helyszíni ellenőrzéseket.
- b) Az EU ETS II. szakaszában a tagállami alkalmazásra vonatkozó bizottsági iránymutatás, illetve monitoring szintén hiányos volt, továbbá a II. szakaszban a tagállamok nemzeti kiosztási terveinek (NAP) értékelését a Bizottság nem kellően átláthatóan végezte el.
- c) Egyes tagállamok nem nyújtották be az EU ETS működéséről az összes kötelező jelentést, a Bizottság pedig elmulasztotta az EU ETS irányelv által előírt éves végrehajtási jelentés közzétételét.

- d) A tagállamok csekély mértékű részvétele miatt a Bizottság és a tagállamok közötti értékes konzultációs és koordinációs fórumok hatása korlátozott volt.
- e) A Bizottság korlátozott mértékben játszott szerepet az EU ETS tagállami alkalmazásába beépített fő kontrollmechanizmusok összehangolásában.
- f) A Számvevőszék nem tudta megítélni, mennyire voltak eredményesek a tagállamok különféle szankcionálási rendszerei, ugyanis erről tagállami, illetve uniós szinten nem álltak rendelkezésre konszolidált adatok. A tagállamok eltérő gyakorlatokat alakítottak ki a nemzetközi projektkreditek beszolgáltatására vonatkozó konkrét szabályokkal kapcsolatban. Ezek a problémák potenciálisan az üzemeltetők közötti esélyegyenlőséget is érinthetik.

## VII

A fent leírt észrevételeket kezelendő a Számvevőszék a rendszer integritását védő kereteket, valamint a rendszer alkalmazását illetően az alábbi ajánlásokat fogalmazza meg.

1. A Bizottságnak a piaci integritás további javítása érdekében orvosolnia kell a kibocsátási piac szabályozásával és felügyeletével kapcsolatos fennmaradó problémákat (részletesen lásd: a Bizottságnak szóló 1. a)–c) ajánlás, a 91. bekezdés után).
2. A stabilitás és a bizalom érdekében további tisztázásra vár a kibocsátási egységek jogi státusza (lásd: 2. ajánlás, a 92. bekezdés után).
3. Az EU ETS alapadatait feldolgozó rendszerek (az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék és a kapcsolódó eljárások) egyes elemei további javításra szorulnak. A Bizottságnak elsősorban azt kell megfontolnia, hogy a visszaélések és a csalások kockázatának csökkentéséhez a határokon átnyúló ügyletekre vonatkozóan hogyan fejleszthető ki és koordinálható hatásos monitoringrendszer uniós szinten. Emellett a számlanyitással kapcsolatban meg kell határozni, melyek azok a megfelelő intézkedések, amelyekkel szigorítható a kontrollkeretrendszer és Uniós-szerte terjeszthetők a tagállami bevált gyakorlatok. Ami a tagállamokat illeti, nekik pedig biztosítaniuk kell a kontrollok alkalmazását (részletesen lásd: a Bizottságnak és a tagállamoknak szóló 3. a)–e) ajánlás, a 93. bekezdés után).
4. A kontrollrendszer tagállami szintű alkalmazását is javítani kell, biztosítva ezzel a megállapított hiányosságok figyelembe vételét a III. szakasz alkalmazása során (részletesen lásd: a Bizottságnak és a tagállamoknak szóló 4. a)–f) ajánlás, a 94. bekezdés után).
5. Az EU ETS alkalmazására vonatkozó iránymutatások és információk is javításra szorulnak a III. szakaszban (részletesen lásd: a Bizottságnak és a tagállamoknak szóló 5. a)–c) ajánlás, a 96. bekezdés után).
6. Átláthatóbbá kell tenni az EU ETS-sel kapcsolatos szankciók alkalmazását. Tagállami és uniós szinten biztosítani kell, hogy aktuális és pontos információk álljanak rendelkezésre a szankcionálási eljárások végrehajtásáról és eredményeiről, a Bizottságnak pedig jobban figyelemmel kell kísérnie mind a szabályok végrehajtását Uniós-szerte, mind a tagállami szankciók egységes alkalmazását (részletesen lásd: a Bizottságnak és a tagállamoknak szóló 6. a)–c) ajánlás, a 97. bekezdés után).

## Az Európai Unió kibocsátáskereskedelmi rendszere (EU ETS)

### 01

Az Európai Unió kibocsátáskereskedelmi rendszere (EU ETS) az éghajlatváltozás elleni küzdelem uniós szakpolitikájának alapvető pillére (a kibocsátáskereskedelem nemzetközi keretrendszeréről további háttér-információ található a **melléklet I. részében**). E rendszer célja, hogy elősegítse az üvegházhatásúgáz-kibocsátásnak a költséghatékony, illetve gazdaságilag hatékony módon történő csökkentését. A rendszer az Európai Unió energiaügyi és éghajlat-változási csomagjának egyik fő összetevője<sup>21</sup>, amely csomag három 2020-ig elérendő célja (ún. „20/20/20-as célok”):

- az üvegházhatású gázok kibocsátásának 20%-os csökkentése az 1990-es szinthez képest;
- a megújuló energiaforrásokból származó energiafogyasztás részesedésének 20%-ra történő növelése;
- az energiahatékonyság 20%-os javulása az Unióban.

### 02

Az EU ETS a világ legnagyobb fix összkvótás (cap-and-trade) (lásd: **1. háttér-magyarázat**) kereskedési rendszere az üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátása terén, amelyet a világ más tájain gyakran említenek a jövő éghajlat-változási politikája és a kibocsátáskereskedelmi rendszerek referenciamodelljeként. A plafon maximalizálja a több mint 11 000 energiaigényes uniós létesítmény kibocsátását<sup>22</sup>. 2013 óta az EU ETS az uniós üvegházhatásúgáz-kibocsátás kb. 50%-ára terjed ki<sup>23</sup>. Az EU ETS rendszere amellyel, hogy kellően magas szén-dioxid-kibocsátási ár révén behatárolja az összkibocsátást, a létesítményeket elvben a legköltséghatékonyabb kibocsátáscsökkentési intézkedések alkalmazására ösztönzi, továbbá előmozdítja az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákba való beruházásokat<sup>24</sup>.

- 21 COM(2008) 30 végleges, 2008.1.23., „2020-re 20-20% – Az éghajlatváltozásból származó lehetőségek Európa számára”.
- 22 Az alábbi fő ágazatokat érinti: tüzeléstechnikai berendezések, cement-, klinker-, mészgyártás, ásványolaj-finomítás, nyersvas- és acélművek. A szárazföldi közlekedés, a mezőgazdaság, illetve a szolgáltatás nem szerepel az érintett ágazatok között.
- 23 COM(2012) 652 final, 2012.11.14., „Az európai szén-dioxid-piac helyzete 2012-ben”
- 24 Európai Bizottság, Éghajlatpolitikai Főigazgatóság, The EU Emissions Trading System (EU ETS) factsheet (Az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer (EU ETS) – ténytár), elérhető: [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf)

### EU ETS fix összkvótás (cap-and-trade) kereskedési rendszere

A fix összkvótás kereskedési rendszer úgy működik, hogy a nagy-kibocsátású ipari ágazatok összkibocsátására vonatkozóan felső határértéket, azaz plafont állapítanak meg. Ez a plafon folyamatosan csökken. E felső határértékben belül a vállalatok szükség szerint kereskedhetnek a kibocsátási egységekkel. Egy kibocsátási egység egy tonna szén-dioxiddal egyenértékű gáz kibocsátására jogosít fel. A kibocsátási egységek összege meghatározza az engedélyezett kibocsátások összegét, a kibocsátás tehát maximalizált. A kibocsátási egységek a létesítmények között kerülnek szétosztásra, és azokkal szabadon lehet kereskedni a piacon<sup>25</sup>. A létesítményeknek minden évben át kell adniuk annyi kibocsátási egységet, amennyi megfelel az adott évben kibocsátott szén-dioxid-egyenérték összegének. Az árat a piac határozza meg.

25 COM(2010) 796 végleges, 2010.12.21., „Lépések az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerének fokozott piacfelügyeletét biztosító keretrendszer kiterjesztése irányában”.



## 03

Az EU ETS rendszerét a 2003/87/EK irányelv<sup>26</sup> hozta létre. Az irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy fejlesszék ki és hozzák létre az EU ETS tagállami szintű alkalmazásához szükséges rendszereket és adminisztratív előírásokat. Az irányelv emellett egy sor konkrét feladattal bízta meg a Bizottságot, melyek közül számosnak a célja az EU ETS következetes és összehangolt alkalmazása. Mivel az EU ETS létrehozta a kibocsátási egységek kereskedelmének piacát is, a tagállamoknak és a Bizottságnak gondoskodniuk kell az EU ETS integritásáról és stabilitásáról is ahhoz, hogy a rendszer eredményesen járulhasson hozzá a környezetvédelmi célkitűzések eléréséhez.

## Az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer a gyakorlatban, 2005-től 2012-ig (I. és II. szakasz)

## 04

Az EU ETS működése kereskedési időszakok, illetve szakaszok szerint történik: az első két szakaszban (2005–2012) a kibocsátási egységek felső határértékét tagállami szinten, a tagállamok által létrehozott és a Bizottság által értékelt nemzeti kiosztási tervek (NAP) szerint határozták meg.

## 05

Az EU ETS első szakasza (2005–2007) valójában egy hároméves kísérleti időszak volt, amely előkészítette a második szakaszt (2008–2012). A létesítmények ingyen kaptak kibocsátási egységeket. Mivel a tagállamok többsége még nem rendelkezett korábbi adatokkal az EU ETS-ben részt vevő létesítmények kibocsátásáról, az I. szakasz felső határértékei tanulmányokon és előrejelzéseken alapultak. Az első szakasz célja egy működő piac létrehozása, a szén-dioxid kibocsátási árának kialakítása és a tényleges kibocsátásokkal kapcsolatos monitoringot, jelentéstételt és hitelesítést lehetővé tevő megfelelő infrastruktúra létrehozása volt. Az első szakasz során létrehozott adatokkal kitölthetőek voltak az addigi információhiányok, és ennek segítségével lehetett megállapítani a második szakasz nemzeti plafonjait.

## 06

A második szakasz (2008–2012)<sup>27</sup> egybeesett a Kiotói Jegyzőkönyv első kötelezettségvállalási szakaszával – azzal az öt éves időszakokkal, amelynek során az uniós tagállamoknak a Kiotói Jegyzőkönyvben meghatározott céloknak megfelelően csökkenteniük kell kibocsátásukat<sup>28</sup>. Az I. szakasz hitelesített és a jelentésekben közölt kibocsátásai alapján a II. szakaszban engedélyezett kibocsátási egységek volumene 6,5%-kal kevesebb volt, mint a 2005-ös szint (2005 volt az EU ETS működésének első éve), ez biztosította, hogy ténylegesen megtörténjen a kibocsátáscsökkentés (további információk az EU ETS II. szakaszában a kereslet és a kínálat alakulásáról a **melléklet II. részében** található).

- 26 Az Európai Parlament és a Tanács 2003. október 13-i 2003/87/EK irányelve az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról (HL L 275., 2003.10.25., 32. o.).
- 27 A II. szakaszban az EGT-tag EFTA-államok, azaz Izland, Liechtenstein és Norvégia is csatlakoztak az EU ETS-hez.
- 28 Az Európai Unió arra vállalt kötelezettséget, hogy a 2008–2012-es időszakban az 1990-es szinthez képest összesen 8%-kal csökkenti az ÜHG-kibocsátást (ez nagyobb mértékű csökkentésnek felel meg, mint a **mellékletben** szereplő **háttérmagyarázatban** említett, az iparosodott országok által kitűzött cél). Ez a cél a 15 tagállam között a következő jogilag kötelező erejű megállapodás keretében oszlik meg: az Egyesült Nemzetek éghajlatváltozási keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról, valamint az abból származó kötelezettségek közös teljesítéséről szóló, 2002. április 25-i 2002/358/EK tanácsi határozat (HL L 130., 2002.5.15., 1. o.).

### Az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer 2013 óta (III. szakasz)

#### 07

A III. szakaszra (2013–2020) bevezették a nemzeti kiosztási tervek új rendszerét. Az EU ETS keretébe tartozó létesítményekre vonatkozó kibocsátási plafonértékeket jelenleg már uniós szinten határozzák meg. A továbbra is ingyen kapható kibocsátási egységek esetében harmonizált kiosztási szabályok alkalmazandóak, amelyek nagyratörő, uniós szintű – a kibocsátáscsökkentési teljesítményre vonatkozó – referenciaértékeken alapulnak. Csakúgy, mint a korábbi szakaszokban, azoknak a létesítményeknek, amelyek egyáltalán nem vagy nem elegendő ingyenes kibocsátási egységet kapnak ahhoz, hogy fedezzék a kibocsátásukat, vagy a piacon kell beszerezniük a hiányzó kibocsátási egységeket, vagy csökkenteni kell kibocsátásukat.

#### 08

Jelenleg, a III. szakasz kezdetekor, az összes kibocsátási egység több mint 40%-a kerül árverésre. Az árverés a Bizottság és a gazdasági elméletek szerint a legátláthatóbb kiosztási módszer, és megvalósítja a „szennyező fizet” elvet a gyakorlatban (a **melléklet III. része** részletesebb háttérinformációkkal szolgál az EU ETS reformjáról és jövőbeni kilátásairól).

## 09

Az ellenőrzés hatókörének és módszerének a meghatározásakor a Számvevőszék a rendszer integritását és az alkalmazást érintő alapvető problémákra összpontosított. Az ellenőrzés során a Számvevőszék nem vizsgálta az EU ETS átfogó eredményességét. Az ellenőrzés a következő kérdésre kereste a választ: „A Bizottság és a tagállamok megfelelően irányították az uniós kibocsátás-kereskedelmi rendszert?” Ehhez a számvevők a következő részkérdéseket tették fel:

- a) **Van megfelelő, az uniós kibocsátás-kereskedelmi rendszer integritását védő keretrendszer?** E kérdés megválaszolásához a Számvevőszék értékelte, hogy megfelelő-e a kibocsátás-kereskedelemre vonatkozó piaci szabályozás, illetve megfelelő-e a felügyeleti szabályok, továbbá megvizsgálta a kibocsátási egységek jogi státuszát és fogalmi meghatározását, valamint az EU ETS adatait nyilvántartó és közzevető uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzéket. Az ellenőrzésnek ez a része egy sor e területeken a Bizottság által 2011 óta kidolgozott és javasolt intézkedésre irányult, egészen a 2014. szeptember 30-ig bevezetett fejlesztésekig. Az ellenőrzés hatóköre nem terjedt ki a körhintacsolás kockázatát kezelő tagállami intézkedések értékelésére<sup>29</sup>.
- b) **Megfelelő-e az uniós kibocsátás-kereskedelmi rendszer alkalmazása?** E kérdés megválaszolásához a Számvevőszék megvizsgálta, hogy az EU ETS II. szakaszában a tagállamok és a Bizottság hogyan valósították meg a rendszert. Az ellenőrzésnek ebben a részében a Számvevőszék csak a helyhez kötött létesítményekre vonatkozó rendszer alkalmazását vette figyelembe<sup>30</sup>.

## 10

Az ellenőrzésre a Bizottság és a tagállamok szintjén került sor. A Bizottság szintjén a számvevők azt vizsgálták, hogy a Bizottság hogyan irányította az EU ETS tagállami alkalmazását, illetve hogy eleget tett-e saját, az alkalmazandó jogi keretek által rá rótt kötelezettségeinek. Bizonyítékgyűjtésre hét tagállamban került sor, melyek kiválasztása a kibocsátások volumene és típusa alapján történt. Helyszíni ellenőrzést öt tagállamban (Németország, Franciaország, Olaszország, Lengyelország és Egyesült Királyság) illetékes hatóságainál végeztünk. Két további tagállamból (Görögország és Spanyolország) dokumentumalapú bizonyítékokat szereztünk. A tagállamok szintjén az ellenőrök a kibocsátási egységek kiosztására (a nemzeti kiosztási tervek) és beszolgáltatására, továbbá a kibocsátásokkal kapcsolatos monitoringot, jelentéstételt és hitelesítést szolgáló rendszerekre, valamint a szabályok be nem tartása esetén alkalmazott szankciókra helyezték a hangsúlyt. Az árverés nem képezte az ellenőrzés tárgyát, mivel árverésekre egyelőre kevés tagállamban, igen kis mértékben kerül sor, és alkalmazását csupán a II. szakasz vége felé kezdték meg.

## 11

A hét kiválasztott tagállam összesen 150 létesítményére vonatkozóan bizonyítékokat a nemzeti illetékes hatóságoktól kapott dokumentáció tételes tesztelése, valamint a nyilvánosan hozzáférhető európai uniós ügyletlistában (EUTL – lásd: **2. háttérmagyarázat**) szereplő, a létesítményekre és a jogszabályi kötelezettségek betartására vonatkozó adatok elemzése révén is szereztünk. Mivel a Számvevőszék nem rendelkezett belépési jogokkal, a kiválasztott létesítmények helyszíni ellenőrzésére nem került sor.

29 A héára vonatkozó kérdéseket részletesen lásd a **3. háttérmagyarázatban**.

30 A repülés csak 2012 óta része az uniós kibocsátás-kereskedelmi rendszernek.

## Az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer integritását védő keretrendszer

### 12

Az EU ETS által létrehozott kibocsátási egység-piacon a kellő likviditás biztosítása, valamint egy jól működő, a szakpolitika környezetvédelmi céljainak teljesüléséhez hozzájáruló mechanizmus létrehozása érdekében a piacnak biztonságosnak és vonzóknak kell lennie<sup>31</sup> mind a megfelelési kötelezettségekkel nem terhelt (önkéntes) kereskedők<sup>32</sup>, mind az üzemeltetők (megfelelési kötelezettségekkel terhelt, azaz kötelezően részt vevő kereskedők) részére, ez utóbbiak részvétele a rendszerben az EU ETS irányelv értelmében kötelező. Ezért fontos figyelembe venni, hogy az EU ETS integritása megfelelő védelmet élvez-e a stabilitás, illetve a piaci befektetők bizalmának fenntartásához. Ehhez a védelemhez egyfelől megfelelő piaci szabályozásra és felügyeletre, másfelől a szabályozó hatóságok együttműködésére van szükség. Továbbá, a kibocsátási egységek piacán a stabilitás és a bizalom elősegítése érdekében, a kibocsátási egységek jogi státuszát és fogalmi meghatározását is kellően egyértelművé kell tenni.

### 13

Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék (lásd: **2. háttérmagyarázat**) a kibocsátási egységekhez kapcsolódó valamennyi „fizikai ügylet” nyilvántartása és figyelemmel kísérése, továbbá az alapvető fontosságú információk piac felé történő közzététele révén kulcsszerepet játszik az EU ETS integritásának védelmében. Az EU ETS által képviselt környezetvédelmi érték mellett a hozzá kapcsolódó pénzügyi érdekek is jelentősek. Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékben nyilvántartott összes kibocsátási és egyéb kibocsátáskompensációs egység által képviselt érték becslések szerint – az egységek áratól és a mérés idejétől függően – meghaladja a tízmilliárd eurót. Az EU ETS integritását emellett az olyan jellegű esetektől is meg kell védeni, mint amilyenek 2008 és 2011 között fordultak elő (többek között: bejelentett kibocsátási egység-lopások, héacsálási rendszerek és olyan informatikai támadások, mint pl. az adathalászat/phishing). Lényeges szempont tehát az is, hogy a számlanyitásokkal és az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékben nyilvántartott ügyletekkel kapcsolatosan hatásos kontroll eljárások álljanak rendelkezésre.

## A kibocsátási piac szabályozását és felügyeletét a Bizottság mind jobban látta el, de további javulás szükséges

### 14

A Bizottság felismerte<sup>33</sup>, hogy a II. szakaszban felmerült, a biztonságot érintő események ismétlődését megelőzendő, szükség van a piaci szabályozás és felügyelet szigorítására (lásd még: 12. és 13. bekezdés, valamint **2. háttérmagyarázat**), valamint a kibocsátási egység-forgalmi jegyzék biztonságának növelésére. A Bizottság e kockázatok kezeléséhez átfogó intézkedéscsomagot dolgozott ki (lásd alább: 15. és 16. bekezdés).

31 Lásd például: COM(2010) 796 végleges.

32 A nem kötelezett, azaz önkéntes kereskedők a kibocsátási piacon önkéntes jelleggel részt vevő jogi vagy természetes személyek (pl. kereskedők, befektetők, egyének, pénzügyi közvetítők stb.), míg a kötelezett, azaz kötelezően részt vevő kereskedők azok az üzemeltetők, akiknek részvételét jogszabály írja elő.

33 [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm), Ensuring the integrity of the European carbon market (Az európai szén-dioxid-piac integritásának biztosítása), GYIK, 2014. április: A szabályok (azaz a pénzügyi piaci szabályok) célja az is, hogy biztonságos és hatékony kereskedési környezetet biztosítsanak, és ezáltal a szén-dioxid-piacon néhány évvel ezelőtt tapasztalt sajnálatos csaldárdevényességeket követően hozzájáruljanak a piac iránti bizalom újbóli elnyeréséhez. Lásd még: COM(2010) 796 végleges, különösen: 1. fejezet – Bevezetés.

## A nemzeti jegyzékek és az uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzék rendszere

Az I. szakaszban és a II. szakasz nagy részében a tagállamok nemzeti jegyzékeket működtettek olyan számlákkal, amelyek a kibocsátáskereskedelmi egységek és a nemzetközi kreditek nyilvántartását, illetve átruházását tették lehetővé. A rendszer egyszerűsítése céljából, valamint annak tükrében, hogy az EU ETS a jövőben más nemzetközi kibocsátáskereskedelmi rendszerekhez is kapcsolódik majd, a társjogalkotók 2009-ben döntést hoztak arról, hogy a nemzeti jegyzékeket az Európai Bizottság által fenntartott és működtetett uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékben kell központosítani. A 2008–2011-es időszakban több, a biztonságot érintő esemény történt, főként héacsálási esetek és informatikai támadások. A számlák és az adatok áthelyezésére 2012 júniusában került sor. A jegyzékek rendszerének központosítása ellenére a számláknak az uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzék nemzeti részeiben történő megnyitásáért, kezeléséért és aktualizálásáért továbbra is egyedül a tagállamok felelnek. A Bizottság központi tisztviselője nem vesz részt e feladatok elvégzésében. Az európai uniós ügyletlista (EUTL) rendszere ellenőrzi, nyilvántartja és engedélyezi az uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékben kezdeményezett ügyleteket, és ezáltal biztosítja, hogy a kibocsátási egységek átruházása mindig az EU ETS szabályainak megfelelően történjék<sup>34</sup>. A releváns EU ETS adatok az EUTL nyilvános verziójának köszönhetően a nyilvánosság rendelkezésre állnak. A jegyzékek – és a nemzeti jegyzékek korábbi rendszerének – a működtetését bizottsági rendeletek szabályozzák<sup>35</sup>.

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

35 E bizottsági rendeletek elsősorban a következők: a Bizottság 2004. december 21-i 2216/2004/EK rendelete a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 280/2004/EK európai parlamenti és tanácsi határozat szerinti kibocsátásforgalmi-jegyzékek egységesített és biztonságos rendszeréről (HL L 386., 2004.12.29., 1. o.); a Bizottság 2010. október 7-i 920/2010/EU rendelete a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 280/2004/EK európai parlamenti és tanácsi határozat szerinti kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékek egységesített és biztonságos rendszeréről (HL L 270., 2010.10.14., 1. o.); a Bizottság 1193/2011/EU rendelete az uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzék 2013. január 1-jével kezdődő időszak létrehozásáról, valamint a 2216/2004/EK és a 920/2010/EU bizottsági rendelet (az uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzék 2012. december 31-ével záródó időszak létrehozásáról) módosításáról; és a Bizottság 389/2013/EU rendelete az uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzék III. szakaszának létrehozásáról.

## 15

A szén-dioxid-piac hatékonyabb szabályozásának igénye egybeesett a pénzügyi piacokra vonatkozó szabályozási keret (MiFID/MAD) módosításának folyamatával<sup>36</sup>. Így lehetőség nyílt a Bizottság számára, hogy a szén-dioxid-piac szabályozásának kérdését a pénzügyi piacok átfogó szabályozásának összefüggésében közelítse meg. A MiFID felülvizsgálatára irányuló, 2011 októberében előterjesztett javaslatához csatolt hatásvizsgálat<sup>37</sup> szerint a Bizottság által mérlegelt két fő opció a következő volt: egy kifejezetten a szén-dioxid-piacra szabott külön rendszer létrehozása vagy a kibocsátási egységek pénzügyi eszközök történő minősítése, és ily módon beleillesztése a MiFID/MAD rendeletek kereteibe. Annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy melyik szabályozási módszer illene jobban a kibocsátási piachoz, meghaladta jelen ellenőrzés hatókörét. A kibocsátáskereskedelmi derivatívák (származtatott termékek)<sup>38</sup>, amelyek a Bizottság becslése szerint a szén-dioxid-piac több mint 90%-át teszik ki, pénzügyi eszközök, így azokat az EU ETS I. és II. szakaszában (2005–2012) a MiFID- és a MAD-irányelv már szabályozta. Az azonnali kibocsátási egységek másodlagos kereskedése azonban nem tartozott ide. A Bizottság 2011-ben azt a javaslatot tette, hogy a MiFID-irányelv hatókörét terjesszék ki oly módon, hogy az a kibocsátási egységek másodlagos kereskedésének azonnali piacára is vonatkozzon, illetve igazítsák ez utóbbihoz, azáltal, hogy a kibocsátási egységeket egyértelműen pénzügyi eszközöknek minősítik. E javaslat, amelynek elfogadására 2014-ben került sor<sup>39</sup>, a kibocsátási egységeket is bevonja a MAD/MAR jogszabályok hatálya alá. Ezek az új szabályok 2017 januárjában lépnek hatályba<sup>40</sup>.

## 16

A Bizottság egyéb, az ETS integritását és biztonságát növelő fontosabb intézkedései a következők voltak:

- lehetőséget nyújtott a tagállamoknak, hogy a héacsálás megelőzése céljából fordított héafizetési mechanizmust alkalmazzanak (lásd: **3. háttérmagyarázat**);
- az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzéket illetően további biztonsági intézkedéseket hozott a lehetséges informatikai bűncselekmények és a nemzetközi kreditek többszöri felhasználása elleni küzdelem érdekében;
- a kibocsátásforgalmi-jegyzékekre vonatkozó rendeleteket a pénzmossási irányelv<sup>41</sup> által ihletett, pénzmossási elleni rendelkezésekkel egészítette ki;
- az árverési rendeletbe az elsődleges piacra vonatkozó etikai és részvételi szabályokat vezetett be<sup>42</sup>.

## 17

Ezek az intézkedések jelentős előrelépést jelentenek a szén-dioxid-piac szabályozása terén, és az elmúlt években valóban érezhetően csökkent a bejelentett, biztonságot érintő események száma. Az említett erőfeszítések ellenére a Számvevőszék rávilágított az intézkedések bevezetését érintő néhány hiányosságra, illetve olyan továbbra is fennálló problémákra, amelyekre a keretrendszer kellően megbízható működése érdekében még megoldást kell találni. Ezeket a jelentés következő szakaszai tárgyalják.

- 36 A MiFID és a MAD a pénzügyi piaci szabályozás két alappillére. A MiFID (a pénzügyi eszközök piacairól szóló irányelv) a pénzügyi eszközökbe történő befektetési szolgáltatások nyújtását, a MAD (a piaci visszaélésekről szóló irányelv) pedig a piaci visszaéléssel kapcsolatos kérdéseket szabályozza.
- 37 Bizottsági munkadokumentum, a pénzügyi eszközök piacairól szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat (átdolgozás) és a pénzügyi eszközök piacairól szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (átdolgozás) csatolt hatásvizsgálat, 2011. október 20., (SEC(2011) 1226 végleges).
- 38 A származtatott termék az alapjául szolgáló eszköz jövőbeli értékéhez vagy állapotához (például a kamatláb vagy az árfolyam alakulásához, illetve az adós esetleges csődjéhez) kapcsolódó pénzügyi szerződés ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-232\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en)).
- 39 Az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 2014/65/EU irányelve a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról (HL L 173., 2014.6.12., 349. o.).
- 40 A piaci visszaélésekről szóló rendelet hatálybalépésének ideje 2016 júliusa.
- 41 Az Európai Parlament és a Tanács 2005. október 26-i 2005/60/EK irányelve a pénzügyi rendszereknek a pénzmossás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről (HL L 309., 2005.11.25., 15. o.). 2013-ban a Bizottság javaslatokat fogadott el ennek aktualizálásához, és az Európai Parlament és a Tanács 2014 végén politikai megállapodásra jutott.
- 42 A Bizottság 2010. november 12-i 1031/2010/EU rendelete az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei árverés útján történő értékesítésének időbeli ütemezéséről, lebonyolításáról és egyéb vonatkozásairól (HL L 302., 2010.11.18., 1. o.).

### Az ETS-piac továbbra is ki van téve a héacsalás veszélyének

Az Europol 2009-es általános tevékenységi jelentésében szereplő becslés szerint 2008 júniusa és 2009 decembere között a karbonkredit-csalásból (láncolatos héacsalás révén) származó veszteség megközelítőleg ötmilliárd euróra tehető. Az ETS piaca különösen sebezhető volt az ilyen típusú határokon átnyúló kereskedelemmel kapcsolatos bűncselekményekkel szemben. A csalási esetekre reagálva került sor a 2010/23/EU irányelv<sup>43</sup> elfogadására, amely révén a tagállamok lehetőséget kaptak a fordított héafizetési mechanizmus bevezetésére, azaz arra, hogy a héa-befizetés kötelezettsége azt a személyt terhelje, akire a kibocsátási egységeket vagy más kibocsátáskompenzációs egységeket átruháznak. Ezt a rendelkezést 2018 decemberéig meghosszabbították (2013/43/EU irányelv<sup>44</sup>).

A számvevőszéki ellenőrzés idejéig a tagállamok közel egyharmada még nem vezette be a kibocsátási egységekre vonatkozóan a fordított adózási mechanizmust. Az Európai Unióban tehát még mindig nem teljesen orvosolták az EU ETS kibocsátási egységeihez kapcsolódó héacsalás kockázatát.

A Számvevőszék által felkeresett öt tagállam közül az ellenőrzés idejéig csak Olaszország nem vezette még be a fordított héafizetési mechanizmust. 2010 decemberében a kibocsátási egységek egyetlen olaszországi kereskedési platformja a forgalomingadozásokkal kapcsolatban észlelt anomáliák miatt felfüggesztette kibocsátási egység-piaci műveleit. A tőzsdei kereskedési műveleteket 2014 márciusában végleg leállították. Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék olasz számláit érintő kibocsátási egységek bilaterális kereskedelmére azonban természetesen továbbra is van lehetőség. A számvevőszéki ellenőrzés idején az illetékes hatóság és a nemzeti jegyzék kezelője úgy vélte, hogy a fordított héafizetési mechanizmus bevezetésének elmaradása lényeges héacsalási kockázatot jelent Olaszországban.

43 A Tanács 2010. március 16-i 2010/23/EU irányelve a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelvnek a fordított adózási mechanizmus bizonyos csalásra alkalmas szolgáltatásokra vonatkozó választható és ideiglenes alkalmazása tekintetében történő módosításáról (HL L 72., 2010.3.20., 1. o.).

44 A Tanács 2013. július 22-i 2013/43/EU irányelve a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelvnek a fordított adózás bizonyos, csalásra alkalmas termékek és szolgáltatások értékesítésére vonatkozó fakultatív és ideiglenes alkalmazása tekintetében történő módosításáról (HL L 201., 2013.7.26., 4. o.).

**A számvevők megállapították, hogy annak ellenére, hogy a kibocsátási egységeket pénzügyi eszközöknek minősítették, továbbra is maradtak még gondok a kibocsátási piac szabályozása és felügyelete terén**

## 18

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a MiFID felülvizsgálatára irányuló 2011-es bizottsági javaslat hogyan kezelte a kibocsátás-kereskedelem sajátosságos jellegét. E sajátos jelleg egyik vetülete a kötelezett, azaz kötelezően részt vevő kereskedők jelenléte az EU ETS kibocsátási piacon (e szereplők mind kibocsátási egységekkel, mind származtatott termékekkel kereskednek az azonnali piacon). E piac jelenleg nagymértékben pénzügyi piacnak tekinthető, azonban jellemző rá a kötelezett kereskedők részvétele, és erre a tényezőre a rendeletek felülvizsgálatakor nagyon oda kell figyelni. A Bizottság felülvizsgálata irányuló javaslatában szerepelt az EU ETS kötelezően részt vevő kereskedőinek mentessége a MiFID-engedély megszerzése alól<sup>45</sup>. A Számvevőszék a MiFID-irányelv kibocsátási piacra történő alkalmazásával kapcsolatban olyan szempontokat talált, amelyek a piac szabályozását és felügyeletét illetően problémákat vetnek fel, mindaddig azonban nem képezték kellő elemzés tárgyát. Ezeket a következő bekezdések tárgyalják.

## 19

A felülvizsgált MiFID keretrendszerében a kötelezett kereskedők, illetve bizonyos egyéb, kibocsátási egységekkel kereskedő jogi vagy természetes személyek<sup>46</sup> mentességet kapnak a MiFID-engedély beszerzése alól. Különösen a gyakran jelentős speciális kereskedési részlegekkel rendelkező, nagy, kötelezően részt vevő kereskedők kapnak mentességet, ha saját számlájukra kereskednek<sup>47</sup> az EU ETS-ben. A kibocsátási egységekkel az azonnali piacokon önkéntesen, saját számlára kereskedő kisebb vállalatok szintén tevékenykedhetnek MiFID-engedély nélkül<sup>48</sup>. A Számvevőszék véleménye szerint kockázatot jelent a piaci integritást tekintve, ha ezek a vállalatok visszaélnek a MiFID-irányelv által bevezetett mentességgel úgy, hogy olyan kereskedelmi tevékenységeket folytatnak, amelyekre nem vonatkozik a mentesség. Továbbá, a Számvevőszék arra a kockázatra is rámutatott, hogy a kötelezően részt vevő kereskedők MiFID alóli mentességével visszaélhetnek olyanok, akik MiFID-engedély nélküli, azonnali kibocsátási egységek vétele és eladása céljából igyekeznek létesítményeket vásárolni. A Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság nem elemezte kellően a kötelezett kereskedők kibocsátási piacra gyakorolt hatását annak alátámasztásakor, hogy a piaci szereplők bizonyos csoportjainak mentessége nem jár jelentős kockázattal.

- 45 Befektetési szolgáltatások nyújtásához a befektető cégnek engedélyt kell szereznie a nemzeti szabályozó hatóságtól.
- 46 Pl. a 2014/65/EU irányelv 2. cikke (1) bekezdése j) pontjának i. alpontja azon személyekre vonatkozóan, akik kibocsátási egységekkel vagy az azokra vonatkozó származtatott termékekkel saját számlára kereskednek.
- 47 És teljesítik a 2014/65/EU irányelv 2. cikke (1) bekezdésének e) pontjában szereplő kötelezettségeket.
- 48 Egy, a Bizottság megbízásából 2012-ben, a MiFID-hatásvizsgálatnak a kibocsátási piacról szóló részéről készített szakértői jelentés szintén utalt a kisebb piaci szereplők MiFID alóli tervezett mentességének lehetséges következményeire: e szereplők szintén érintettek lehetnek csalási esetekben és feltételezett kibocsátási egység-lopásokban, mégsem lesz számukra előírás a MiFID-engedély beszerzése, még a szén-dioxid-kibocsátási egységek pénzügyi eszköznek nyilvánítása esetén sem.



## 20

Továbbá a MiFID-irányelvben szereplő helyszíneken kívül végzett, pusztán kétoldalú, tőzsdén kívüli (OTC) kereskedelem, ideértve a kibocsátási egységek kereskedelmét is, továbbra is kívül marad a felülvizsgált MiFID alkalmazási körén. Azon kibocsátási egységek „fizikai” tranzakciójához, amelyek kereskedelme két fél között kétoldalúan zajlik, mindkét félnek számlával kell rendelkeznie az EU ETS uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékében. Csakhogy, amint azt a 37. és 38. bekezdésben említjük, az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékben ezeket a „fizikai” tranzakciókat nem felügyelik. Előfordulhat ugyanis, hogy egyes, a piac valamely részén tevékenykedő szereplők csak korlátozott mértékben láthatók a szabályozó szervek, illetve az illetékes hatóságok számára. A kibocsátási egységeknek a MiFID értelmében pénzügyi eszközként való besorolása ezért nem jelent megoldást erre a szabályozási hiátusra. A másodlagos kibocsátási piacon azonban a Bizottság szerint a szabályozatlan kétoldalú azonnali kereskedelem a származtatott termékek kereskedelméhez képest kis súllyal (kb. 1%) szerepel.

## 21

A Bizottság javasolta még<sup>49</sup> a kisebb piaci szereplők mentességét – bizonyos küszöbértéken belül – azon kötelezettség alól is, hogy a felülvizsgált piaci visszaélésekről szóló szabályok (MAD/MAR) értelmében belső információkat közzétegyenek. Az ellenőrzés során a Számvevőszék nem talált bizonyítékot arra, hogy a Bizottság kellő mértékben megvizsgálta volna az ilyen résztvevők identitását és viselkedését, a birtokukban lévő információkat, valamint a kibocsátási piacra esetlegesen gyakorolt kumulatív hatásukat. E probléma jelentősége attól függ, hogyan határozzák meg a „kisebb” résztvevőket, ez a definíció azonban az ellenőrzés idején még nem állt rendelkezésre.

### Aggodalomra adnak okot annak a kérdésnek egyes vetületei, hogy a kibocsátási egységek piaca esetében megfelelő-e a felügyeleti keretrendszer

## 22

Mint minden piaci mechanizmus esetében, az EU ETS esetében is szükség van az integritást védő megfelelő piaci felügyeletre (lásd még: 12. bekezdés). A piaci felügyeletbe be kellene vonni – a kibocsátási piac működéséről a pénzügyi szabályozókkal konzultáló – Bizottságot is, továbbá meg kellene fontolni a kibocsátási piacon a szabályozási együttműködés kérdését. Fontos az is, hogy a szén-dioxid-piac működésével kapcsolatban folyamatos és eredményes együttműködési rendszer jöjjön létre az Európai Bizottság keretében, elsősorban az EU ETS rendszeréért és a pénzügyi piaci szabályozásért felelős illetékes részlegek, azaz az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság<sup>50</sup> és a Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság<sup>51</sup> között.

- 49 Bizottsági munkadokumentum, A bennfentes kereskedelemről és a piaci manipulációról (piaci visszaélés) szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatához és a bennfentes kereskedelem és a piaci manipuláció büntetőjogi szankcióiról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatához csatolt hatásvizsgálat, 2011. október 20., SEC(2011) 1217 végleges.
- 50 A Bizottság éghajlatváltozással kapcsolatos kérdésekért felelős főigazgatósága.
- 51 A Bizottság belső piaci és szolgáltatási kérdésekért felelős főigazgatósága. 2015-től a Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság neve: a Pénzügyi Stabilitás, a Pénzügyi Szolgáltatások és a Tőkepiaci Unió Főigazgatósága.

## 23

A Számvevőszék megállapította, hogy a kibocsátási piac határon átnyúló jellege és a csalási és egyéb bűncselekményekkel kapcsolatban kifejezett aggályok ellenére (lásd még: 13., 14. bekezdés és **2. háttérmagyarázat**), a kibocsátási piac esetében nem hoztak létre uniós szintű felügyeleti rendszert. A tagállami pénzügyi szabályozók a kibocsátási egységekkel kapcsolatos ügyletekről az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék nemzeti tisztviselőitől vagy a központi tisztviselőtől kérhetnek információt, a kibocsátásforgalmi-jegyzékekre vonatkozó rendeletben meghatározott szigorú eljárások szerint. A Számvevőszék ezenkívül megállapította, hogy az ellenőrzés idején ezeket a gyakorlatokat a tagállamok csak ritkán alkalmazták. Továbbá az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék az ügyletekre vonatkozóan nem tart nyilván árakat vagy más pénzügyi információkat. Emiatt a tagállami szabályozók nem kaphatnak teljes képet a szerintük gyanús határon átnyúló ügyletekről, és az esetleg gyanús ügyletekre vonatkozóan kevesebb információ áll rendelkezésükre. A Bizottság ezen a területen nem rendelkezik felügyeleti hatáskörrel (lásd: 37. és 38. bekezdés). Ez még fontosabbá teszi az együttműködést a tagállami szabályozók között, mert csak így biztosítható a kibocsátási egységek kereskedelmének megfelelő szintű felügyelete és az, hogy a lehető legkevesebb alkalom legyen visszaélésekre.

## 24

A Számvevőszék véleménye szerint a tagállami szabályozók között nincsenek olyan integrált eljárások, amelyek révén biztosítható lenne kifejezetten a kibocsátási piac uniós szintű felügyelete, és ezek az aggályok a felülvizsgált MiFID-irányelv és MAR-rendelet hatálybalépését követően érvényes kibocsátási piac felügyeleti keretrendszer is érintik<sup>52</sup>. Magán a Bizottságon belül az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság és a Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság között az együttműködés informális és eseti alapon történik, ami nem eléggé segíti elő a kibocsátási piac összehangolt monitoringját. A szolgáltatók közötti konzultációra és a jogszabályjavaslatok kidolgozására vonatkozó jelenlegi formális eljárások kialakítása nem teszi lehetővé a kibocsátási piac szabályozásának és monitoringjának koordinálását.

### A kibocsátási egységek fogalmi meghatározásával kapcsolatos problémák

## 25

A kibocsátási piac megfelelő működéséhez elegendő likviditásra van szükség (lásd még: 12. bekezdés). E tekintetben a kibocsátási piac működését javítaná, ha egyértelműbb lenne a kibocsátási egységek uniós definíciója, és ha az önkéntes résztvevők számára a kibocsátási egységek üzleti szempontból érdekesebbek lennének, pl. támogatást élvezne az a lehetőség, hogy a kibocsátási egységek biztonságos és érvényesíthető hitelbiztosítékok legyenek, és ilyenként védelemben részesüljenek<sup>53</sup>.

52 A Bizottság megbízásából készített szakértői jelentés szintén felsorolja a kibocsátási egységek felügyeleti keretében – a felülvizsgált pénzügyi piaci rendeletek elfogadását követően – továbbra is potenciálisan fennálló hiátusokat. A szén-dioxid-piac felügyeletének felelőssége számos különböző szereplő között oszlik meg. Ez a fennmaradó hiátusok tekintetében aggodalomra ad okot, és adott esetben – ha súlyos zavarok lépnek fel a piac működésében – a rendeletek további kiigazítására lesz szükség.

53 A hitelbiztosítékok olyan, harmadik fél számára biztosított jogok, mint pl. a jelzálog vagy más teher.

## 26

Az EU ETS irányelv nem határozta meg a kibocsátási egységek jogi státuszát. A kibocsátásforgalmi-jegyzékekre vonatkozó rendelet a kibocsátási egységeket helyettesíthető, dematerializált és forgalomképes eszközökként határozza meg<sup>54</sup>, ez azonban csak a kibocsátási egységek egyes használati módját írja le. Továbbá, a kibocsátási egységek pénzügyi eszközként való meghatározása csupán azt tisztázza, hogy azok a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó jogszabályok értelmében hogyan kezelendők. Az azonban továbbra sem világos, hogy a kibocsátási egységek birtokosai mely jogokkal rendelkeznek. A vizsgált tagállamok egymástól eltérő megközelítéseket alkalmaznak a kibocsátási egységek jogi státuszát és jellegét illetően. Franciaországban és az Egyesült Királyságban a kibocsátási egységek jellemzői a tulajdonjogot megtestesítő értékpapír jogi tulajdonságaihoz hasonlóak, illetve azokat mint tulajdont kezelik. A kibocsátási egységeknek a legtöbb vizsgált tagállamban azonban nincs jogi meghatározása.

## 27

Az Unió és a tagállamok szintjén tehát jogbizonytalanság van, és különböző megközelítéseket alkalmaznak: a felmerülő jogi problémákat ezért mindig eseti alapon kezelik. Ez még inkább növeli annak kockázatát, hogy eltérő jogi meghatározások és jogi elbánás kerül alkalmazásra, nem csupán a tagállamok között (döntő részüknek még meg kell határozniuk nemzeti jogrendszerükben a kibocsátási egységek fogalmát), hanem egy adott tagállam nemzeti jogán belül is. A kibocsátási egységek uniós szintű jogi meghatározásának hiányából fakadó problémával már több, a Bizottság megbízásából készült szakértői jelentés<sup>55</sup> is foglalkozott. A Bizottság mégsem tett semmilyen intézkedést e probléma megoldása érdekében. A Számvevőszék

véleménye szerint a kibocsátási egységek jogi meghatározásának tisztázása kedvező hatással járhat a piac működésére nézve.

## 28

Továbbá jelenleg sem jogi, sem gyakorlati szempontból nem világos, hogy a kibocsátási egységek – a hagyományos, piaci értékkel rendelkező pénzügyi eszközökhöz hasonlóan – felhasználhatók-e fedezetként a hitelbiztosítékok támogatására. Nincs kifejezetten arról szóló rendelkezés, hogy a kibocsátási egységek bejegyezhetőek-e hitelbiztosítékként. Az uniós kibocsátásforgalmi-jegyzékekre vonatkozó rendelet értelmében a kibocsátási egységek bejegyzése hitelbiztosítékként gyakorlatilag olyan megoldással történik, hogy „rendkívüli meghatalmazott képviselőket”<sup>56</sup> neveznek ki, és csak az ő engedélyükkel lehet az ilyen kibocsátási egységekkel kapcsolatos ügyleteket végrehajtani. Egy kifejezett, uniós szintű rendelkezés, amelynek értelmében a kibocsátási egységek használhatók hitelbiztosítékként, és az ehhez szükséges bejegyzési mechanizmus növelhetné a piaci szereplők számára a kibocsátási egységek piaci értékét.

54 A 389/2013/EU bizottsági rendelet 40. cikkének (1) bekezdése.

55 A Számvevőszék ellenőrei két, a Bizottság megbízásából készített szakértői jelentést kaptak kézhez; az egyik a MiFID-hatásvizsgálatnak a kibocsátási piacról szóló részéről (2012), a másik az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék és a kereskedés utáni infrastruktúrák kölcsönhatásáról (2013) szól: a Számvevőszékhez hasonlóan, mindkét jelentés azonosította ezeket a kockázatokat.

56 Az 1193/2011/EU bizottsági rendelet 21. cikkének (3) bekezdése és a 389/2013/EU bizottsági rendelet 23. cikkének (3) bekezdése.

## Hiányosságok jellemezték az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékhez kapcsolódó, az EU ETS alapadatait feldolgozó rendszereket

### 29

Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék a kibocsátási egységeket és azok tulajdonosait nyilvántartó, a létesítményekre és a kereskedőkre vonatkozó EU ETS-alapadatokat feldolgozó elektronikus rendszer (lásd még: 13. bekezdés és **2. háttérmagyarázat**). A számlanyitásra vonatkozó szabályokat az uniós kibocsátásforgalmi-jegyzékekre vonatkozó rendelet határozza meg<sup>57</sup>, és azokat a nemzeti tisztviselő hajtja végre. A számlanyitási eljárások különösen fontosak az önkéntes (pl. a piacon kereskedési vagy befektetési céllal megjelenő) résztvevők számára, mivel ezek határozzák meg, hogy a kötelezett kereskedőkön kívül más jogi, illetve természetes személyek milyen feltételek mellett nyithatnak számlát kibocsátási egységekkel való kereskedés céljából. Egy ügyfélszámlához hozzáféréssel rendelkező kereskedő határokon átnyúló ügyleteket is kezdeményezhet.

### 30

Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékkel kapcsolatos nagy kockázat miatt működése során az ügyleteket azonosítani kell és célzottan figyelemmel kell kísérni, emellett szükség van a számlatulajdonosok és az egyenlegek ellenőrzésére és azonosítására is. A piac integritásának támogatása érdekében egységesen minden tagállamnak szigorú számlanyitási eljárásokat kellene

bevezetni, továbbá a csalárd tevékenységektől vagy bűncselekményektől való elrettentés, illetve azok kiszűrése érdekében a potenciálisan gyanús ügyletekre irányulóan határokon átnyúló monitoringrendszert kellene létrehozni. A kibocsátásforgalmi-jegyzékekre vonatkozó rendelet tartalmaz pénzmosás, illetve a terrorizmus finanszírozása elleni rendelkezéseket, és azt is megadja, hogy a nemzeti tisztviselők ezeken a területeken hogyan működjenek együtt a releváns illetékes hatóságokkal, elsősorban a pénzügyi információs egységekkel és a bűnüldöző szervekkel. A jelentős pénzügyi érdekekből és biztonsági kockázatokból adódóan a kibocsátásforgalmi-jegyzék sikeres működésének előfeltétele a megbízható irányítási struktúrák megléte, továbbá az informatikai és ügyviteli feladatkörök Bizottságon belüli megfelelő elkülönítése és elegendő erőforrás rendelkezésre bocsátása.

### 31

Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék biztonsági felépítésének kifejlesztésekor figyelembe vették a korábbi incidenseket is (lásd: 13. bekezdés). A Számvevőszék megállapította, hogy noha idővel javultak a jegyzékkel kapcsolatos rendszerek és folyamatok, bizonyos hiányosságok továbbra is fennállnak, ezeket az alábbi szakaszok ismertetik.

57 A 920/2010/EU bizottsági rendelet.

## A számlanyitási eljárások nem voltak kellően megbízhatók

### 32

Egy sor, a kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékek rendszerének biztonságát érintő, 2008 és 2011 között történt súlyos esetet követően (lásd: 13. bekezdés és **2. háttérinformáció**), 2011-ben tovább növelték az EU ETS biztonságát. A számlanyitási és a meghatalmazott képviselők elfogadására (ún. KYC<sup>58</sup> ellenőrzések) vonatkozó szabályokat jelentős mértékben kibővítették. A kibocsátásforgalmi-jegyzékekre vonatkozó rendelet szabályokat állapít meg az uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékben történő ügyfélszámla-nyitásra, és megadja, hogy a nemzeti tisztviselők az önkéntes résztvevőkkel szemben milyen alapon utasíthatják el a számlanyitást, nevezetesen, ha a számlanyitást kezdeményező személy ellen vizsgálat van folyamatban kibocsátási egységekkel vagy kiotói egységekkel kapcsolatos csalás, pénzmosás, terrorizmus finanszírozása vagy más olyan súlyos bűncselekmények ügyében, amelyekhez a számla eszközként szolgálhat. A tagállamok ezenkívül lehetőséget kaptak arra, hogy a kibocsátásiegység-forgalmi rendszerben történő számlanyitás elutasítására vonatkozóan még részletesebb nemzeti szabályokat határozzanak meg. Követelmény az is, hogy a tagállamok egymás között megosszák a számlanyitás elutasításával kapcsolatos információkat.

### 33

Noha a kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékek rendszerét 2012 júniusában centralizálták (a tagállami jegyzékek ekkor átkerültek a Bizottság által kezelt új uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékbe), az ügyfélszámláknak – valamint a természetes és jogi személyek kibocsátáskereskedelmi számlákhöz való hozzáféréseinek – a kezelése továbbra is kizárólag a tagállamok és nemzeti tisztviselőik feladata. A tagállami jegyzékek központosítása előtti helyzethez hasonlóan a nemzeti tisztviselők nem

férdhetnek hozzá a jegyzékben más tagállamok által kezelt részek adataihoz.

### 34

A Számvevőszék a KYC ellenőrzéseket és a kockázati profilok elkészítését illetően a folyamatok, a belső felépítés és az igazgatási kapacitás területén sok eltérést tapasztalt az egyes tagállamok gyakorlati között, Franciaország és az Egyesült Királyság például e téren túlteljesítették a minimumkövetelményeket. Ezek a tagállamok átfogó eljárásokat mutattak be a kockázatértékelés és a részletes háttér-ellenőrzés terén.

### 35

Az ügyfélszámla-nyitási keretrendszer 2011-es szigorítása ellenére a Számvevőszék a felkeresett tagállamok többségében a következő, továbbra is fennálló hiányosságokat állapította meg:

- egyes számlanyitási kérelmeket nem utasítottak el<sup>59</sup>, noha az a kibocsátásforgalmi-jegyzékekre vonatkozó rendeletben a számlanyitás elutasításával kapcsolatban megadott kritériumok alapján indokolt lett volna (lásd: 32. bekezdés);
- a gyanús számlanyitás-kérelmezésekre vonatkozó információkat a Bizottság és a nemzeti tisztviselők nem eredményesen osztották meg (pl. jogalap hiányában az elutasításokról nem készült állandó, uniós szintű lista, ezt az információt csak ideiglenes jelleggel osztották meg, továbbá a nem formálisan elutasított, hanem gyanú miatt a nemzeti tisztviselő által megszakított kérelmezési folyamatról szóló információk nem jutottak el a többi tagállamhoz mint „elutasított számlanyitási” ügy);

58 A KYC (Know your customer, ismerd meg az ügyfeled) a pénzügyi intézmények vagy más szervezetek által alkalmazott átvilágítási eljárás (ennek során ellenőrzik az ügyfél személyazonosságát, a tényleges tulajdonos személyazonosságát az üzleti kapcsolat természetének megértése céljából, valamint ennek folyamatos figyelemmel kíséréséhez). Ezt az átvilágítási és pénzügyi szabályozási jogszabályok, többek között a pénzmosás megelőzésére (AML, anti-money laundering) és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemre (CFT, countering the financing of terrorism) vonatkozó jogszabályok írják elő ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/financial-crime/130205\\_impact-assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf)).

59 Az ellenőrzés során a Számvevőszék mindössze három ilyen esetről kapott tájékoztatást (egy németországi és két franciaországi esetről), ezekből kettő a III. szakaszra vonatkozott.

- a legtöbb felkeresett tagállam nem használta ki a nemzeti számlanyitási szabályok kidolgozásának lehetőségét;
- a számlanyitás annak ellenőrzését célzó belső eljárásait, hogy a potenciális számlatulajdonosoktól a kérelmezéshez minden csatolandó adat beérkezett-e, sokszor nem dokumentálták megfelelően, illetve ennek során nem érvényesítették az ún. „négy szem elvét” (pl. Németország, Olaszország, Lengyelország);
- az illetékes hatóságoknak és a nemzeti tisztviselőknek a tagállami pénzügyi információs egységekkel, illetve bűnüldöző szervekkel fenntartandó hivatalos kapcsolatainak kidolgozása még tartott, és a számvevőszéki ellenőrzés idején ezek még nem működtek (különös tekintettel Olaszországra és Lengyelországra).

### 36

A számlanyitási eljárások biztosítják azt, hogy a piaci szereplők csak feddhetetlenségük ellenőrzését követően férhessenek hozzá a rendszerhez. A számlanyitási ellenőrzések kevesbé szigorúan eljáró országokat megcélozhatják az illegális szándékkal fellépő egyének. A kibocsátásforgalmi-jegyzékekre vonatkozó rendelet az eljárások tekintetében azonban nem hatalmazza fel a Bizottságot (mint központi tisztviselőt) arra, hogy kötelezővé tegye a tagállami rendszerek összehangolt alkalmazását.

### Az ügyletek uniós szintű felügyelete és monitoringja nem megfelelő

### 37

Az EU ETS-t érintő korábbi bűnesetek (lásd: 13. bekezdés és **2. háttéranyag**) súlyos pénzügyi károkat okoztak egyes tagállamoknak és egyéni résztvevőknek, emellett az EU ETS és az Európai Bizottság hírnevét nagymértékben veszélyeztették. Ezt tükrözi az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság 2012-es és 2013-as – tehát a jegyzék 2012-es központosítása után készített – éves tevékenységi jelentésében foglalt ismételt fenntartás is (lásd még: 41. bekezdés). Noha a kibocsátási egység-forgalmi jegyzéket a Bizottság működteti központilag, még sincs jogalap arra, hogy a Bizottság végezze az ügyletek felügyeletét és monitoringját. A kibocsátási egység-forgalmi jegyzékben szereplő potenciálisan gyanús ügyletekre nézve nincs uniós szintű monitoring (lásd még: 23. bekezdés). Ez a helyzet alááshatja az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer integritását.

## 38

A tagállami kibocsátásiegység-forgalmi jegyzéket kezelő tisztviselőknek tájékoztatniuk kell a pénzmosás elleni küzdelemért felelős tagállami hatóságokat (pénzügyi hírszerző egységeket) a pénzmosás- vagy bűncselekmény-gyanús esetekről. A Számvevőszék véleménye szerint ahhoz, hogy ezt eredményesen tehessék meg, a potenciálisan gyanús ügyleteket figyelemmel kísérő megfelelő eljárások kidolgozására van szükség. Az uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzék 2012-es bizottsági szinten történt központosítása óta a tagállamok már nem rendelkeznek közvetlen hozzáféréssel saját nemzeti adatbázisukhoz, és emiatt nehézségekbe ütközik számukra a határon átnyúló ügyletek adatainak elemzése. Egyes tagállamok<sup>60</sup> eseti alapon együttműködnek és közös eszközöket dolgoznak ki az uniós jegyzék rendszerén kívül. A Bizottság, noha a központosított adatbázist maga kezeli, adatvédelmi és titoktartási okokból mégsem tudja teljes mértékben felhasználni a rendelkezésére álló adatokat. A Számvevőszék véleménye szerint egy ilyen helyzetben, amelyben a tagállamok és a Bizottság technikai és adatvédelmi korlátokba ütköznek, a visszaélések kockázatát – amelyet már megtörtént valós visszaélések is alátámasztanak – nem lehet sikeresen kezelni.

### Az uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzék kifejlesztését és kezelését belső koordinációs problémák és a források korlátozottsága hátráltatta

## 39

Amint a 30. bekezdésben utaltunk rá, a jegyzék eredményes alkalmazásához a célok és a prioritások körültekintő értékelésére, valamint az erőforrások megfelelő elosztására van szükség. Ezenkívül az illetékes bizottsági szolgálaton belül az informatikai és az ügyviteli feladatkörök elkülönítését megfelelő intézkedésekkel kell biztosítani.

## 40

A Számvevőszék megjegyezte, hogy az EU ETS II. szakaszában a Bizottság – azzal a céllal, hogy érettebbé és hitelesebbé tegye az EU ETS-t – számos fontos tevékenységben aktívan részt vett (lásd: 16. bekezdés).

## 41

A Számvevőszék véleménye szerint ugyanakkor a Bizottság szolgálatának szervezeti felépítése és a rendelkezésükre álló források nem könnyítették meg kellő mértékben a jegyzék kifejlesztését és kezelését. A Számvevőszék megállapította, hogy az informatikai és az ügyviteli feladatok nem voltak megfelelően meghatározva és elkülönítve az Éghajlatpolitikai Főigazgatóságnak az EU ETS működtetéséért felelős szolgálatain belül. Az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság jegyzékkel foglalkozó csoportjában a feladatmeghatározások általános jellegűek voltak és átfedték egymást. A Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálatára már korábban adott ki ellenőrzési ajánlásokat ebben a témában<sup>61</sup>. Noha ezen ajánlások alapján éppen folyamatban volt egy cselekvési terv végrehajtása a számvevőszéki ellenőrzés idején, még további előrelépésre van szükség a jegyzék kifejlesztése és kezelése hatékonyságának növeléséhez. Ezzel kapcsolatban a Számvevőszék felhívja a figyelmet az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság 2012-es és 2013-as éves tevékenységi jelentésében foglalt, az uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzéket érintő biztonsági veszélyekkel kapcsolatos fenntartásokra is<sup>62</sup>.

60 A Bizottság szerint a számvevőszéki ellenőrzés idején kb. tíz tagállam.

61 A Számvevőszék megállapításait egy belső bizottsági jelentés is alátámasztja. További információkat tartalmaz az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság 2013-as éves tevékenységi jelentésének 2.3. fejezete: Assessments of audit results and follow-up of audit recommendations (Az ellenőrzési eredmények értékelése és az ellenőrzési ajánlások hasznosulásának vizsgálata).

62 Éghajlatpolitikai Főigazgatóság, 2013-as éves tevékenységi jelentés, Összefoglaló: Az uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékben megállapított, továbbra is fennálló jelentős biztonsági hiányossággal kapcsolatban a 2010-es, 2011-es és 2012-es éves tevékenységi jelentésben jó hírnév érdekében megfogalmazott fenntartás a 2013-as éves tevékenységi jelentésben is megfogalmazásra került. Nem nyújtható ésszerű bizonyosság azzal kapcsolatban, hogy a jelenleg érvényben lévő biztonsági intézkedések sikeresen ki tudnak védeni egy esetleges jövőbeni támadást. A fenntartás csak a biztonsági bizonyosság megléte esetén oldható fel.

## Az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer alkalmazása

### 42

Az EU ETS alkalmazása 2005-ben kezdődött meg, de a Kiotói Jegyzőkönyv keretében az első tényleges kötelezettségvállalási időszak 2008-tól 2012-ig tartott (az EU ETS II. szakasza). Az EU ETS tagállami alkalmazása alatt a következők értendők: kibocsátási egységek kiosztása a létesítmények között, a nemzeti kiosztási tervek (NAP) és a vonatkozó szabályok tagállami végrehajtása, a kibocsátásokkal kapcsolatos monitoring, jelentési és hitelesítési eljárások, adott esetben ideértve a hitelesítők akkreditálását vagy elismerését is.

### 43

Az EU ETS II. szakaszára jellemző éves működési ciklust a tagállamokban a **4. háttérmagyarázat** mutatja be. Ebben a keretben a monitoringtervek jóváhagyása az egyik fő kontrollmechanizmus, mivel az e tervben szereplő adatok és paraméterek helyessége nagy jelentőséggel bír a kibocsátásokról szóló jelentések megbízhatósága szempontjából. Az EU ETS irányelv és a Bizottság által a II. szakaszra vonatkozóan kibocsátott Monitoring és jelentési iránymutatások (MRG)<sup>63</sup> ismertették a kibocsátási engedélyek, a monitoringtervek, a kibocsátási jelentések és bizonyos mértékben a hitelesítési jelentések tartalmát, valamint azok beadásának határidejét. Arra azonban nem tértek ki, hogy az illetékes hatóságoknak mely kontrollokat kell alkalmazniuk velük kapcsolatban. A III. szakaszra vonatkozóan felülvizsgálták a kontroll-keretrendszert, és további, a hitelesítéssel és a hitelesítők akkreditálásával kapcsolatos felelősségi köröket vezettek be<sup>64</sup>.

### 44

Az irányelv meghatározta az Európai Bizottság szerepét, idetartozik többek között a nemzeti kiosztási tervek értékelése, iránymutatás nyújtása tagállamoknak, az illetékes hatóság közötti információcsera koordinálása és – bizonyos mértékben – a tagállami alkalmazás figyelemmel kísérése.

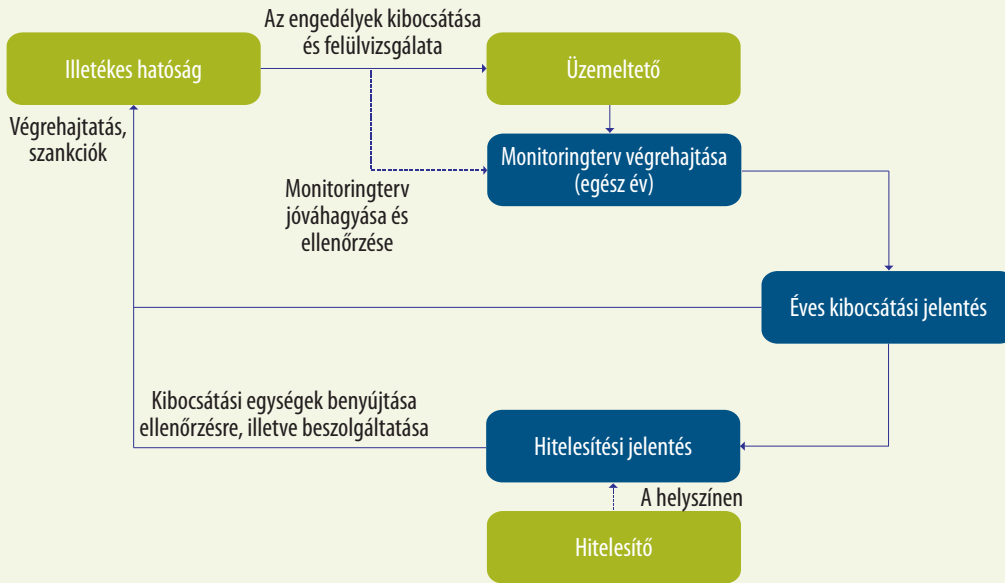
### 45

A kibocsátási egységek megfelelő beszolgáltatásának kikényszerítése érdekében megfelelő – eredményes, arányos és visszatartó erejű – szankciórendszer kell létrehozni. Az iránymutatás tonna CO<sub>2</sub>-egyenértékenként „100 eurós” pénzbüntetésről rendelkezett olyan esetekben, amikor az üzemeltető nem adott át elegendő kibocsátási egységet éves kibocsátása fedezésére<sup>65</sup>. A tagállamok ezenkívül kötelesek voltak tagállami szintű szankciós rendelkezések bevezetésére is az EU ETS-sel kapcsolatos egyéb típusú szabálysértések esetére.

- 63 2007. július 18-án a Bizottság elfogadta az EU ETS irányelv alapján az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának nyomon követésére és jelentésére vonatkozó iránymutatások létrehozásáról szóló 2007/589/EK határozatot (HL L 229., 2007.8.31., 1. o.), amelyet a II. szakaszban (2008–2012) alkalmaztak, illetve aktualizáltak.
- 64 A Bizottság 2012. június 21-i 600/2012/EU rendelete a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmében az üvegházhatású gázok kibocsátására vonatkozó adatokat tartalmazó jelentések és a tonnakilómeter-adatokat tartalmazó jelentések hitelesítéséről, valamint a hitelesítők akkreditációjáról (HL L 181., 2012.7.12., 1. o.).
- 65 A 2003/87/EK irányelv 16. cikke.



Áttekintés az EU ETS II. szakaszának működési ciklusáról



**Illetékes hatóság:** a tagállamok kijelölnek egy vagy több (ez utóbbi esetben regionális) illetékes hatóságot, amelyek felelősek az EU ETS irányelv végrehajtásáért.

**Engedély és monitoringterv:** az ETS irányelvvel és a Bizottság által kibocsátott Monitoring és jelentési iránymutatásokkal összhangban az illetékes hatóság ÜHG-kibocsátási engedélyeket hagy jóvá az üzemeltetők létesítményeire vonatkozóan; az engedélyek tartalmaznak egy, a létesítmény részletes műszaki jellemzőit és a kibocsátás (számítások, illetve mérések révén történő) figyelemmel kísérésének és jelentésének módját leíró monitoringtervet.

**Éves kibocsátási jelentés és hitelesítési jelentés:** az év során végzett monitoring alapján az üzemeltetők éves kibocsátási jelentést állítanak össze, majd ezt az általuk megbízott független hitelesítő hitelesíti. A hitelesítő ellenőrzi az éves kibocsátási jelentést, és arról hitelesítési véleményt is tartalmazó hitelesítési jelentést készít. Ezeket a dokumentumokat a következő év március 31-ig kapja meg az illetékes hatóság. A hitelesítő egy ennél részletesebb belső hitelesítési jelentést is készít, amelyet elküldhet az üzemeltetőnek és/vagy az illetékes hatóságnak is.

**Kibocsátási egységek beszolgáltatása:** az üzemeltető a hitelesített éves kibocsátási jelentés adatai alapján a következő év április 30-ig beszolgáltatja a kibocsátási egység-forgalmi jegyzékben lévő számlájáról a megfelelő számú kibocsátási egységet.

*Forrás:* az Európai Számvevőszék elemzése a jogi keretrendszer és a Monitoring és jelentési iránymutatások alapján.

### Az EU ETS II. szakaszában a kibocsátásokat nyilvántartó és azokról beszámoló tagállami rendszerek nem voltak elég fejlettek

#### 46

A kibocsátásokat nyilvántartó és azokról beszámoló tagállami rendszerek a következőkből állnak:

- a létesítmények kibocsátásának helyes figyelemmel kísérését biztosító eljárások;
- a létesítmények kibocsátásáról szóló jelentések megfelelő hitelesítését biztosító eljárások;

- a hitelesítők munkájának minőségét biztosító eljárások;
- a létesítmények illetékes hatóságok általi szemléi;
- jelentéstétel az EU ETS alkalmazásáról.

#### 47

Mivel az EU ETS-t a Szerződés „Környezetvédelem” címe alá tartozó irányelv hozta létre, ez a szakpolitikai terület elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozik. Utóbbiak ezért a rendszert eltérő módokon alkalmazhatják, ezt szemlélteti az **5. háttérmagyarázat**.

### Az alkalmazási modellek sokfélesége a tagállamokban

Görögországban az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer alkalmazása központilag történik. Az EU ETS illetékes hatósága a Környezetvédelmi Főigazgatóság Kibocsátáskereskedelmi Hivatala, a Környezetvédelmi, Energiaügyi és Éghajlat-változási Minisztériumon belül. Ez a hivatal felelős az éves működési ciklus legtöbb eleméért, valamint ő adja ki a kibocsátási engedélyeket, hagyja jóvá a monitoringterveket, gyűjti be a hitelesített éves kibocsátási jelentéseket és bocsátja a tagállami kibocsátási egység-forgalmi jegyzéket kezelő tisztviselő rendelkezésére a hitelesített kibocsátási adatokat. A szankciók kiszabása is a hivatal feladata.

Olaszország szintén központosított eljárást alkalmaz. Az EU ETS alkalmazásáért egy bizottság felel, amelynek munkáját a Rómában található Környezetvédelmi Minisztérium alá tartozó Technikai Titkárság támogatja. A II. szakaszban e bizottság felelt az EU ETS engedélyek és a monitoringtervek jóváhagyásáért, a jelentéstételi ciklusért és a hitelesítők elismeréséért.

Spanyolország az EU ETS alkalmazását nagymértékben decentralizálta: ebben a rendszerben az engedélyeket és a monitoringterveket az autonóm közösségek megfelelő hatóságai hagyják jóvá, és a jelentéstételi ciklust is ők kísérik figyelemmel. A Környezetvédelmi Minisztérium alá tartozó, központi illetékes hatóság az EU ETS spanyolországi alkalmazásának átfogó koordinálásáért felel, továbbá iránymutatások kibocsátásával és erre a célra létrehozott koordinációs bizottság életre hívásával segíti a harmonizációt.

Németországban, Franciaországban és Lengyelországban a kibocsátási engedélyek kiadása, valamint a monitoringtervek jóváhagyása és ellenőrzése általában regionális, illetve helyi hatóságok feladata, míg a nemzeti illetékes hatóság leginkább a kibocsátásokról szóló jelentéstételi láncban és az EU ETS átfogó alkalmazásának koordinálásában játszik vezető szerepet.

### A monitoringtervek jóváhagyásával kapcsolatos eljárást hiányosságok és késedelmek jellemezték

#### 48

A létesítmények monitoringterveinek jóváhagyása kulcsfontosságú egyrészt a kibocsátási engedélyek kiadása szempontjából, másrészt mert lehetővé teszi, hogy a későbbiekben megbízható kibocsátási jelentések készülhessenek.

#### 49

A Számvevőszék megállapította, hogy a monitoringtervek jóváhagyására szolgáló eljárások a legtöbb vizsgált tagállamban hiányosak voltak, ezt szemlélteti a **6. háttérmagyarázat**.

#### 6. háttérmagyarázat

### A monitoringtervek jóváhagyására szolgáló eljárások hiányosságai

Franciaországban a monitoringtervek elemzésére, ellenőrzésére és jóváhagyására nincs nemzeti szinten harmonizált módszertan. A környezetvédelmi ellenőrtől függően még ugyanazon a régió belül is különbözhetnek a módszerek. Lengyelországban az ellenőrök megállapították, hogy a monitoringtervek helyi közigazgatási szervek általi ellenőrzése voltaképpen e tervek legegyszerűbb részeinek dokumentumalapú ellenőrzésére szorítkozik. A létesítmények ennél részletesebb, a benyújtott adatok megbízhatóságára vonatkozó vizsgálatára nem kerül sor, így az sem biztosított, hogy a monitoringtervek pontosan tükrözik az adott létesítmény helyzetét.

Németországban a Számvevőszék azt állapította meg, hogy az EU ETS II. szakaszában az egyes szövetségi tartományok különbözőképpen alkalmazták a létesítmény fogalmát meghatározó szabályokat. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy egy adott szövetségi tartományban egy adott létesítmény egyetlen engedélyt kapott az összes üzemet magába foglaló telephelyre, míg más tartományokban a telephelyet több létesítményre oszthatták fel, és ezek külön-külön kaphattak engedélyt. A létesítmény engedélyben megadott méretétől függött, hogy a létesítmény meghaladta-e az EU ETS-ben való részvételhez szükséges küszöbértéket. Továbbá, a II. szakasz első felében a tartományok egymástól eltérő megközelítéseket alkalmaztak a monitoringtervek (azaz németországi elnevezésük szerint „konceptciók”) jóváhagyásához: egyes tartományok a teljes monitoringtervet hagyták jóvá a II. szakasz kezdetétől, mások azonban csak a monitoringra vonatkozó iránymutatásoktól való eltéréseket hagyták jóvá. Egy bírósági ítélet<sup>66</sup> később elrendelte a jóváhagyási gyakorlatok harmonizálását, és kimondta annak fontosságát, hogy a vonatkozó hatóságok a teljes II. szakaszra nézve hagyjanak jóvá átfogó monitoringterveket, mert ezzel csökkenthető a hibás kibocsátási jelentések készítésének kockázata.

Spanyolországban, Olaszországban és Görögországban a II. szakaszra vonatkozó Monitoring és jelentési iránymutatások 2007. júliusi elfogadását követően akár kétéves késések is előfordultak a II. szakasz monitoringterveinek elkészítését és jóváhagyását tekintve. Az illetékes hatóságok szerint túl rövid idő állt rendelkezésre ahhoz, hogy az új szabályokat átültethessék a nemzeti iránymutatásokba vagy rendeletekbe, és hogy az új monitoringtervet még a jelentéstételi időszak kezdete előtt beépíthessék a kibocsátási engedélybe. Egyes esetekben a monitoringterveket hivatalosan 2010-ig nem hagyták jóvá.

66 Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság), 7 C 10.09, 2010. február 18.

### A hitelesítők megállapításait tartalmazó jelentések nem voltak elég világosak, és az illetékes hatóságok csak korlátozott mértékben hasznosították ezeket

#### 50

Az EU ETS irányelv értelmében a tagállamok általános felelőssége annak biztosítása, hogy a létesítmények szintjén figyelemmel kísérik a kibocsátásokat, és az EU ETS irányelvben meghatározott szabályok és a Bizottság által rendelkezésre bocsátott iránymutatás<sup>67</sup> szerint hitelesítik azokat. Az EU ETS éves működési ciklusában a monitoring, a jelentéstétel és a hitelesítés fő lépéseit a **4. háttérmagyarázat** mutatja be (lásd: fent), amelyek a II. szakaszban ezen iránymutatásokon és elveken alapultak. Ezzel összefüggésben az üzemeltetőktől érkező hitelesített éves kibocsátási jelentések illetékes hatóság általi ellenőrzései a kontrollrendszer központi elemei. A Számvevőszék a hét kiválasztott tagállam 150 létesítményére vonatkozó dokumentációk vizsgálata alapján megállapította, hogy ezeknek az ellenőrzéseknek a megszervezése és eredményességük szintje szempontjából számos különbség figyelhető meg.

#### 51

Az EU ETS II. szakaszában nem állt rendelkezésre olyan szabványosított minta, amely meghatározta volna, milyen kötelező elemeket kell tartalmaznia egy hitelesítési jelentésnek. Ilyen minta, illetve a hitelesítési jelentés jellegéről és tartalmáról szóló konkrét iránymutatás hiányában számos eltérő formátum és módszer született, ami nem mindig teszi lehetővé a hitelesítési megállapítások és következtetések egyértelmű áttekintését.

#### 52

A Számvevőszék megállapította, hogy az illetékes hatóságnál a hitelesítés megfelelő elvégzéséről rendelkezésre álló bizonyítékok néha elégtelenek, illetve nem kellően világosak voltak<sup>68</sup>. Például: bizonyos hitelesítési megállapításokat csak korlátozott mértékben fejtettek ki, továbbá hiányzott a korábbi évek megállapításainak és a kiigazító intézkedések eredményeinek hasznosulásvizsgálata. A kiválasztott tagállamok legtöbbször nem állt rendelkezésre bizonyíték arról, hogy az illetékes hatóság intézkedéseket tett volna a jelentésekben ismétlődően megjelenő megállapítások nyomán. Ilyen többször is megjelenő megállapítás volt például, hogy a kibocsátással kapcsolatos számításokat nem az előírt részletességgel készítették el, a mérőeszközöket nem az előírt rendszerességgel kalibrálták, illetve nem megfelelő akkreditációval rendelkező laboratóriumokat vettek igénybe. A Számvevőszék a legtöbb tagállamban olyan eseteket is talált, ahol a hitelesítők megállapításai évről évre megismétlődtek anélkül, hogy ismertették volna az okokat, a hátteret vagy a hasznosulást. A Számvevőszék ugyanakkor a legtöbb tagállamban sok olyan esetet is azonosított, ahol a hitelesítők egyáltalán nem tettek megállapítást, annak ellenére sem, hogy az egyes létesítmények bonyolultak és nagyméretűek voltak, illetve hogy az üzemeltetők az EU ETS keretében végzett kibocsátás-monitoringgal és -jelentéstétellel kapcsolatban viszonylag kevés tapasztalattal rendelkeztek. **A 7. háttérmagyarázatban** ezekről a megállapításokról további részletek olvashatók.

67 A 2007/589/EK határozat.

68 A Számvevőszék megállapította továbbá, hogy a kiválasztott tagállamok közül egyik sem használta ki azt az iránymutatásokban szereplő és az illetékes hatóságok számára fennálló lehetőséget, hogy a belső hitelesítési jelentések bekérése és elemzése révén értékelhetik a hitelesítők munkáját. Ezt bővebben az 53–57. bekezdésekben fejtjük ki.

**Következetlenségek a hitelesítők megállapításainak ismertetése esetében – példák**

Németország nagymértékben automatizált és szabványosított elektronikus rendszert alkalmaz a hitelesített éves kibocsátási jelentések benyújtásához. Ennek köszönhetően világosan érthetőek voltak a hitelesítési munka eredményei és a hitelesítőnek a kibocsátási adatokról ténylegesen alkotott véleménye, az alkalmazott módszertan és a hitelesítők által elvégzett munka azonban nem volt részletezve. Az adatlapok ezenkívül nem tartalmaztak olyan konkrét szöveges mezőt a hitelesítő által kitöltendő részeknél, amelyekben a hitelesítő felsorolhatná ajánlásait vagy ismertethetné az előző év megállapításainak és megjegyzéseinek hasznosulását.

Franciaországban az illetékes hatóság nyilatkozatot kapott a hitelesítőktől arról, hogy ez utóbbiak ésszerű bizonyossággal rendelkeznek az éves kibocsátási jelentésről. Ezekbe a nyilatkozatokba a hitelesítők bevezetik megállapításaikat és a szabálytalansággal kapcsolatos problémákat. A számvevők megállapították ugyanakkor, hogy egyes hitelesítők a nyilatkozatokban soha nem szerepeltettek problémákat, még akkor sem, ha a belső hitelesítési jelentések tartalmaztak megállapításokat, továbbá hogy a nyilatkozatok tartalma az egyes hitelesítőktől függően eltérő volt.

Az olasz tagállami jogszabályok adott jelentésminták használatát írják elő a hitelesítők számára. A jelentéstételi láncra ezért nagyfokú szabványosítás jellemző. A Számvevőszék megállapította, hogy a hitelesítők az esetek többségében nem tettek megállapításokat. Ez szöges ellentétben állt az Egyesült Királyság példájával, ahol az esetek többségében a hitelesítők tettek megállapításokat.

Egy olaszországi esetben egy hitelesítő az első három évben számos megállapítást tett. A dokumentációból nem derül ki, hogy valamennyi problémát megoldották-e, és ha igen, hogyan, illetve hogy sor került-e az illetékes hatóság beavatkozására. A 2011-es jelentéstételi évre azonban az üzemeltető új hitelesítőt bízott meg, aki arra az évre vonatkozóan egyáltalán nem tett megállapítást.

Lengyelországban az illetékes hatóság elektronikus adatbázis segítségével keresztellenőrzést végez a jelentésekben szereplő kibocsátásokról, azonban ha szerepelnek is a hitelesítési véleményben megállapítások, azok hasznosulásvizsgálatát nem végzi el.

## A hitelesítők által elvégzett munka minőségét nem ellenőrizték megfelelően

### 53

Az EU ETS irányelv és a kapcsolódó, Monitoring és jelentési iránymutatások a II. szakaszban nem vezettek be világosan meghatározott előírásokat a független hitelesítők akkreditálására, illetve a hitelesítők által végzett munka minőség-ellenőrzésére vonatkozóan. Az irányelv tartalmazta a hitelesítők alkalmasságára vonatkozó minimális követelményeket, a Monitoring és jelentési iránymutatások pedig egyrészt tartalmazták a „hitelesítő” és az „akkreditáció” meghatározását, másrészt előírták a tagállamok számára, hogy vegyék figyelembe az Európai Akkreditációs Együttműködés (EA) által kibocsátott, vonatkozó iránymutatásokat<sup>69</sup>. A Monitoring és jelentési iránymutatások emellett lehetőséget adtak az illetékes hatóságok és az akkreditáló testületek részére, hogy értékeljék a hitelesítők belső hitelesítési jelentéseit<sup>70</sup>. A tagállamoknak ezeken a területeken jelentős döntési szabadságuk volt, ami nem vált hasznára az iránymutatások eredményes alkalmazásának. Az üzemeltetőknek ezért az Unió egyes országaiban nem ugyanazon követelményeknek kellett megfelelniük, és a hitelesítés révén csak kisebb bizonyosság volt szerezhető.

### 54

Az ellenőrzésre kiválasztott tagállamok mindegyike alkalmazott valamilyen formában akkreditációt, illetve valamilyen formában elismerte a hitelesítőket, elkészítve az így jóváhagyott hitelesítők jegyzékét (poolok), hogy az üzemeltetők ilyen hitelesítőknek adhassanak megbízást. Olaszországban a hitelesítők elismerése a nemzeti illetékes hatóság feladata volt. Az illetékes hatóság listát állított össze a 23 elismert olaszországi EU ETS hitelesítőből, de ezek munkájára vonatkozóan nem végzett rendszeres minőségértékelést, és nem is ellenőrizte azt. Ez a modell a III. szakasz indulása előtt megszűnt. Más vizsgált

tagállamokban az akkreditációt, illetve az elismerést a meglévő akkreditációs, illetve elismerő szervek bocsátották ki.

### 55

A Számvevőszék megállapította, hogy a kiválasztott tagállamokban az illetékes hatóságok az éves kibocsátási jelentéseket illetően szerzett bizonyosság tekintetében nagymértékben támaszkodtak a hitelesítők munkájára. A tagállami illetékes hatóságok közül azonban egyik sem végzett külön a hitelesítési jelentések és a kapcsolódó dokumentumok minőségére és tartalmára irányuló ellenőrzéseket, mivel ezt az akkreditációs szervek feladatának tekintették. Ugyanígy, a kiválasztott tagállamok egyike sem használta ki azt az iránymutatásokban foglalt lehetőséget, hogy bekérjék a hitelesítők belső hitelesítési jelentéseit<sup>71</sup>, és ezek segítségével értékeljék munkájukat.

### 56

Az öt felkeresett tagállam közül háromban (Németország, Lengyelország, Egyesült Királyság), ahol a hitelesítőket független szerv akkreditálta, az illetékes hatóságok és az akkreditációs szervek között nem volt koordináció, illetve rendszeres információcsere a hitelesítési jelentések teljességéről és minőségéről, valamint az ezek alapján szerezhető bizonyosságról. A Számvevőszék megjegyzi, hogy csak az illetékes hatóságok rendelkeztek közvetlen és teljes körű hozzáféréssel a hozzájuk benyújtott, hitelesített éves kibocsátási jelentésekhez. A Számvevőszék véleménye szerint a fent ismertetett megállapítások részben abból adódnak, hogy az EU ETS keretében nincsenek az akkreditációra, illetve a (minőség-) ellenőrzésre vonatkozó rendelkezések, részben pedig abból, hogy az EU ETS II. szakaszában az illetékes hatóságok számára nem írták elő a hitelesítők munkájának felülvizsgálatát.

69 Az Európai Akkreditációs Együttműködés (EA) olyan európai nemzeti akkreditációs szervek egyesülete, amelyeket saját tagállami kormányuk hivatalosan elismer mint olyan szervezetet, amelyek nemzetközi standardok alapján értékelik és ellenőrzik az értékelési – pl. igazolás, hitelesítés, szemle, tesztelés és kalibrálás – (összefoglaló néven: megfelelésértékelési) szolgáltatásokat végző szervezeteket (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 A 2007/589/EK bizottsági határozat 10.4.2. szakaszának d) pontja, lásd még: **4. háttéranyagárzat**.

71 Részletesebb háttérinformációk találhatóak a **4. háttéranyagárzatban**.

**57**

Ezenkívül egyetlen tagállamban sem volt olyan rotációs rendszer, amely erősítette volna a hitelesítők függetlenségét és pártatlanságát. Franciaországban és Lengyelországban a Számvevőszék olyan eseteket talált, amikor a hitelesítők nem csak a kibocsátási jelentések hitelesítését végezték, hanem ugyanazon létesítményre vonatkozóan a monitoringtervet is kidolgozták, illetve egyéb kapcsolódó tevékenységben is részt vettek (pl. a létesítményeknél szemléket végeztek az illetékes hatóság számára), és ez összeférhetlenséget eredményezhetett.

### A létesítményeknél csak nagyon korlátozott mértékben végeztek helyszíni szemléket

**58**

Sem az EU ETS irányelv, sem a Monitoring és jelentési iránymutatások nem határozzák meg, hogy az illetékes hatóságoknak a létesítményeknél mely ellenőrzéseket kell elvégezniük. Konkrétan: nem volt érvényben olyan előírás, amely az illetékes hatóságokat kötelezte volna olyan helyszíni szemle elvégzésére a létesítményeknél, amelynek révén értékelhető lett volna a monitoringterv végrehajtása vagy a hitelesített kibocsátási jelentések megbízhatósága.

**59**

Az Egyesült Királyság kivételével a felkeresett tagállamokban a Számvevőszék azt állapította meg, hogy az illetékes hatóságok az EU ETS-sel összefüggésben nem végeztek helyszíni ellenőrzést. A létesítményeknél más típusú ellenőrzéseket gyakran végeztek kormányzati szervek, pl. az IPPC- engedélyezéssel<sup>72</sup> vagy hulladék- és környezetvédelmi jogszabályokkal kapcsolatban, amelyek nagyobb prioritást kaptak (pl. Németországban, Franciaországban és Lengyelországban), de amelyek nem kifejezetten az EU ETS-sel kapcsolatos problémákkal

foglalkoztak. Németországban és Spanyolországban a Számvevőszék egyes esetekben azt tapasztalta, hogy a regionális illetékes hatóságok eseti alapon elkísérték a hitelesítőket a helyszíni ellenőrzésekre.

**60**

A kiválasztott tagállamok egyikében sem állt rendelkezésre központi statisztika az EU ETS-sel kapcsolatban végzett szemlékről, az Egyesült Királyság kivételével, ahol a II. szakasz vége felé a helyszíni ellenőrzések száma fokozatosan csökkent<sup>73</sup>.

### Az EU ETS tagállami alkalmazásáról szóló jelentéseket hiányosságok jellemezték

**61**

A tagállamokra az EU ETS irányelv 21. cikke értelmében éves jelentéstételi kötelezettség hárul. Az irányelv végrehajtásának legfontosabb szempontjait tárgyaló éves jelentéseiket a Bizottságnak kell benyújtaniuk. A Számvevőszék véleménye szerint e kötelező éves jelentéstételen kívül a tagállamoknak a széles körű nyilvánosságot is tájékoztatniuk kellene az EU ETS nemzeti alkalmazásáról és eredményeiről.

**62**

A Számvevőszék megállapította, hogy Olaszország 2010-re, 2011-re és 2012-re vonatkozóan nem készítette el és nem nyújtotta be a Bizottságnak a 21. cikk által előírt jelentéseket, Franciaország pedig csak 2012-re vonatkozóan, a Számvevőszék kérésére készített jelentést.

72 A környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése (2013-ig) az ipari kibocsátásokról szóló, 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 334., 2010.12.17., 17. o.) által hatályon kívül helyezett, a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 2008. január 15-i 2008/1/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 24., 2008.1.29., 8. o.) alapján.

73 Az Egyesült Királyságban a II. szakasz 2008-as kezdésekor megközelítőleg 5% volt a létesítményeknél végzett szemlék aránya, majd ez az arány kb. 1%-ra csökkent a szakasz végére, 2012-re.

## 63

Ami az EU ETS nemzeti alkalmazására vonatkozó, a szélesebb nyilvánosság tájékoztatását szolgáló, más típusú jelentéseket illeti, Németország és Spanyolország átfogó éves jelentéseket készített az EU ETS-ről, amelyekben a kibocsátásokról trend- és ágazati elemzés, valamint a megfeleléssel kapcsolatos adatok is szerepeltek. Görögország, Franciaország és Olaszország ugyanakkor kevés olyan nyilvános jelentést tett közzé, amely kifejezetten az EU ETS nemzeti alkalmazására és eredményeire vonatkozik. Az Egyesült Királyság csak 2010-ig készített éves nemzeti szintű jelentést az EU ETS-ről.

### Gondok merültek fel az EU ETS II. szakaszában a tagállami alkalmazással kapcsolatos bizottsági iránymutatás és monitoring tekintetében

## 64

A II. szakaszban a Bizottság feladatai közé tartozott<sup>74</sup>, hogy értékelje a nemzeti kiosztási tervekben lefektetett tagállami kiosztási szabályokat, továbbá adjon iránymutatást a tagállamoknak és kísérelje figyelemmel a rendszer alkalmazását. A Bizottság e feladatainak célja annak biztosítása, hogy az EU ETS rendszere Európában mindenütt megfelelően működjék, hogy elkerülhető legyen a verseny torzulása, továbbá hogy más, a harmonizáció hiányából adódó problémák ne érintsék hátrányosan az EU ETS mint a kibocsátáscsökkentést a lehető legköltséghatékonyabb módon elérő, piacialapú eszköz eredményes működését. Az EU ETS megfelelő működése során az érdekeltek bizalmát növelné, ha a rendszer általános alkalmazására és működésére vonatkozó, részletes és releváns információkat rendszeresen közzétennék, különösen decentralizált alkalmazás esetén.

### A II. szakasz nemzeti kiosztási terveinek Bizottság általi értékelése nem volt kellően átlátható

## 65

Az EU ETS I. és II. szakaszában a tagállamok nemzeti kiosztási terveket dolgoztak ki, amelyekben meghatározták, hogy az egyes üzemeltetők számára összesen milyen mennyiségben kívánnak kibocsátási egységeket juttatni. Ehhez a Bizottság külön iránymutatást is készített<sup>75</sup>. Az iránymutatás ismertette a kibocsátási trendeket meghatározó fő kritériumokat, mint pl. a GDP növekedése és a szén-dioxid-intenzitás, valamint hogy a tagállamok csökkentési potenciálját hogyan lehet értékelni. A csökkentési potenciál és egy adott referenciaév kibocsátásai alapján ki lehetett számítani egy indikatív plafont.

## 66

A Bizottság a II. szakasz tíz nemzeti kiosztási tervéből álló csomag jóváhagyása után, 2006-ban közleményt<sup>76</sup> adott ki, amelyben kifejtette, hogy a kibocsátási plafonok kiszámításához szükséges szén-dioxid-intenzitási és gazdasági növekedési adatokhoz az „Európai energia és közlekedés: trendek 2030-ig (frissítve 2005-ben)”<sup>77</sup> című jelentésben bemutatott módszertant vette alapul. E jelentés eredményei az Athéni Egyetem által kidolgozott PRIMES-moddellen alapultak<sup>78</sup>. Ezt az értékelési módszert azonban nem közzé tették előre (azaz a NAP-iránymutatásokban) a tagállamokkal.

- 74 Az EU ETS irányelv 9., 14., 19., 20., 21. és 30. cikke.
- 75 COM(2005) 703 végleges, 2005. december 22.
- 76 COM(2006) 725 végleges, 2006. november 29.
- 77 A jelentést a Bizottság Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatósága készítette a PRIMES-modell alapján.
- 78 Az „Európai energia és közlekedés: trendek 2030-ig (frissítve 2005-ben)” c. jelentést az Athéni Műszaki Egyetem kommunikációs és informatikai rendszerekkel foglalkozó intézete (ICCS-NTUA) készítette a Bizottság részére. A PRIMES-modell általános célú modell; jövőbeni lehetséges kimenetelre vonatkozó előrejelzésekhez, forgatókönyv-készítéshez, szakpolitikai hatásvizsgálatokhoz alkalmazható. A modell felméri az energiakeresletet, és a kínálati és szennyezéscsökkentő technológiákat. A rendszer tükrözi azokat a piaccgazdaságra, ágazati szerkezetre, energetikai, illetve környezetvédelmi szakpolitikákra és szabályozásra vonatkozó megfontolásokat, amelyek a feltevés szerint befolyásolják az energiarendszer szereplőinek piaci magatartását ([https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends\\_to\\_2030\\_update\\_2005.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf)).



**67**

A Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság nem az átláthatóság szabályának megfelelően járt el annak a döntésnek a meghozatalakor, hogy a PRIMES-modellt, referenciaévként pedig a 2005-ös évet fogja alapul venni a II. szakasz plafonértékeinek kiszámításához, mivel a tagállamok a nemzeti kiosztási terveiket a rendelkezésükre bocsátott NAP-iránymutatások alapján kezdték el kidolgozni, és ezen iránymutatások nem tették említést a PRIMES-modellről. Ez egyrészt jelentős hatékonyságvesztést eredményezett a tagállamoknál, mert az új kritériumok alkalmazásával módosítaniuk kellett nemzeti kiosztási terveiket, másrészt a II. szakasz nemzeti kiosztási terveinek kidolgozása és értékelése így nem volt teljesen átlátható.

**68**

Továbbá a Számvevőszék annak vizsgálatához, hogy a II. szakasz nemzeti kiosztási terveinek értékelése következetes, méltányos és egyformán részletes módon történt-e, arra kérte a Bizottságot, hogy bocsássa rendelkezésére az e tervek értékelésére vonatkozó belső, illetve munkadokumentumait.

**69**

Mivel e dokumentumokra vonatkozóan a megőrzési időszak lejárt, a Bizottság szolgálatai csak az általuk az ellenőrző listához használt mintát, valamint két tagállamra vonatkozó, kitöltött ellenőrző listát tudták átadni. A többi tagállamra vonatkozó kitöltött ellenőrző listákat nem tudták rendelkezésre bocsátani. Rendelkezésre álló dokumentumok hiányában a Számvevőszék nem tudta megállapítani, hogy minden kiválasztott tagállam esetében egyformán részletes és teljes körű volt-e a Bizottság nemzeti kiosztási tervekre irányuló értékelése.

**A Bizottság nem tette közzé az EU ETS irányelvben előírt éves végrehajtási jelentéseket****70**

Az EU ETS irányelv 21. cikke értelmében a tagállamok kötelesek az irányelv alkalmazásáról éves jelentést benyújtani a Bizottságnak (lásd még: 61. és 62. bekezdés). A tagállamok által évente benyújtott jelentések alapján a Bizottságnak a tagállami jelentések beérkezése után három hónapon belül konszolidált éves jelentést kell közzétennie az EU ETS irányelv alkalmazásáról. E jelentés közzétételéhez a Bizottságnak figyelemmel kell kísérnie a konszolidált jelentés alapján szolgáló tagállami jelentések időben történő benyújtását, és módszereket kell kidolgoznia a konszolidáláshoz, valamint a jelentésekben foglalt információk felhasználásához.

**71**

A Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság az EU ETS II. szakasza során nem tette közzé az éves végrehajtási jelentést. Emiatt a II. szakaszban nem állt rendelkezésre átfogó információ a Bizottság részéről az EU ETS tagállami alkalmazásának helyzetéről.

## 72

A Számvevőszék ezenkívül azt is megállapította, hogy a Bizottság szolgálatai nem kísérték megfelelően figyelemmel, hogy a tagállamok időben, hiánytalan éves végrehajtási jelentéseket nyújtanak-e be, illetve nem vezettek összesített nyilvántartást a beérkezett információkról. A Bizottság nem használta ki szisztematikusan ezt az EU ETS alkalmazásával kapcsolatos információforrást.

### Az EU ETS tagállami alkalmazását a Bizottság csak korlátozott mértékben kísérte figyelemmel

## 73

A kibocsátáskereskedelmi rendszer alkalmazásának tagállamok közötti harmonizálása elengedhetetlenül fontos a kibocsátáskereskedelem előnyeinek jobb kihasználása és a belső piac torzulásának elkerülése érdekében<sup>79</sup>. Az EU ETS-t nagymértékben a tagállamok finanszírozzák és hajtják végre – hiszen az irányelv ebben döntési szabadságot biztosít számukra –, és a Számvevőszék elismeri, hogy a Bizottság csak korlátozott mértékben rendelkezik eszközökkel a harmonizáció kikényszerítéséhez. Az EU ETS II. szakaszára vonatkozóan azonban az irányelv egy sor konkrét iránymutatási, monitoring- és alkalmazási feladattal ruházta fel a Bizottságot. Ahhoz, hogy tudja, mely területeken van szükség további harmonizációra, a Bizottságnak megfelelően figyelemmel kellene kísérnie a tagállami alkalmazást.

## 74

A Számvevőszék megállapította, hogy azokon a területeken, ahol a Bizottság aktívan – pl. iránymutatások elfogadásával – törekedett a harmonizációra<sup>80</sup>, bizonyos mértékben születtek eredmények. Ahol azonban a Bizottság nem fogadott el részletes iránymutatásokat, az alkalmazás alapvető szempontjainak harmonizálására nem került sor; ilyen volt többek között a számlanyitás (lásd: 32–36. bekezdés), az ügyletek elemzése (lásd: 37–38. bekezdés), a hitelesítés és akkreditálás (lásd: 50–57. bekezdés), a kontrollrendszerek és szankciórendszerek (lásd: 80–85. bekezdés) területe.

## 75

Az, hogy a tagállamok eltérő alkalmazási megközelítéseket alkalmaznak, azzal a következménnyel jár, hogy az egyes tagállamokban az üzemeltetőknek és más piaci szereplőknek – az uniós jogban és iránymutatásokban külön meghatározottakon kívül – különböző követelményeket és szabályokat kell betartaniuk (pl. a kibocsátási egységek státuszát, a szankciók alkalmazását vagy a monitoring- és hitelesítési rendszert illetően).

79 A 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének továbbfejlesztése és kiterjesztése tekintetében történő módosításáról szóló, 2009. április 23-i 2009/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 140., 2009.6.5., 63. o.) 8. preambulumbekzdése.

80 Pl. az I. és a II. szakaszra vonatkozó Monitoring és jelentési iránymutatások.

**76**

A Bizottság többek között helyszíni szemlék révén rendelkezhet nagyobb rálátással a tagállamok közötti harmonizáció szintjére és írhatja elő közöttük a harmonizált gyakorlatok alkalmazását. A Számvevőszék elismeri, hogy a Bizottságnak nincs egyértelműen kimondott jogi felhatalmazása tagállami szintű szemlék végzésére, ugyanakkor azt is megállapította: nincs bizonyíték arra, hogy a Bizottság kellően figyelemmel kísérte és felmérte az egymástól eltérő alkalmazásnak az EU ETS eredményes működésére és integritására gyakorolt lehetséges hatását, illetve az ezzel kapcsolatos (pl. a verseny torzulását érintő) kockázatokat. Noha tekinthetjük úgy, hogy a harmonizáció hiányával kapcsolatos problémák oka, hogy az EU ETS rendszer alkalmazásáról irányelv rendelkezik, a Számvevőszék véleménye szerint az EU ETS II. szakaszában a Bizottság nem megfelelő mértékben kísérte figyelemmel az alkalmazás harmonizálásának szintjét a tagállamokban.

**A tagállamok illetékes hatóságai között az EU ETS alkalmazásával kapcsolatban a Bizottság által szervezett információcserét hátráltatta az alacsony részvételi arány****77**

Az EU ETS irányelv értelmében a Bizottság információcserét szervez a tagállamok illetékes hatóságai között az elosztási kérdésekkel, a kibocsátáscsökkentési egységek (ERU)<sup>81</sup> és az igazolt kibocsátáscsökkentési egységek (CER) közösségi rendszerben történő használatával, a jegyzékek működésével, a monitoringgal, a jelentéstétellel, a hitelesítéssel, valamint az irányelv betartásával kapcsolatos fejleményekre vonatkozóan.

**78**

2009-ben ETS-fórumot hívtak életre: e platform segítségével a tagállamok illetékes hatóságai információkat cserélhettek az EU ETS alkalmazásának témájában. A fórum céljai a következők voltak: a folyamatok megfelelő működésének biztosítása az EU ETS működési láncában; a tagállamok támogatása az EU ETS működési követelményeinek és folyamatainak betartásában; valamint a tagállamok illetékes hatóságai közötti szoros és eredményes együttműködés ösztönzése. Az ETS-fórum volt az egyik fő olyan mechanizmus, amelynek révén a Bizottság törekedett biztosítani az EU ETS rendszerével kapcsolatos információk eredményes áramlását, ez ugyanis elengedhetetlen a bevált gyakorlatok terjesztése és az EU ETS irányításának javítása szempontjából.

**79**

Az EU ETS II. szakaszában a fórum négy munkacsoportot működtetett. Az ETS-fórum keretében megvitatott és kidolgozott információk megosztása egy, az összes illetékes hatóság által elérhető webalapú eszköz segítségével történt. A munkacsoportok ülésein készült jegyzőkönyvek és az illetékes hatóságokkal készített interjúk alapján a Számvevőszék megállapította, hogy a megfelelő fórum jelentős szerepe ellenére a munkacsoportokban a tagállamok részvételi aránya alacsony volt (az üléseken átlagosan kevesebb mint hat illetékes hatóság volt jelen) és az illetékes hatóságok csak nagyon korlátozott számban vettek részt rendszeresen (nagyraoszt ugyanazok). Ez csökkentette az illetékes hatóságok közötti információcsere lehetőségét, ami pedig lényeges szerepet játszik abban, hogy az EU ETS céljai teljesülhessenek.

81 Az ERU-k az együttes végrehajtási (JI) projektek során létrehozott kibocsátáscsökkentési egységek (Emission Reduction Units), a CER-ek pedig a tiszta fejlesztési mechanizmus (CDM) keretében megvalósuló projektekből eredő igazolt kibocsátáscsökkentési egységek (Certified Emission Reductions).

### Hiányosságok jellemezték az EU ETS szankciórendszerének tagállami alkalmazását és a nemzetközi projektkreditek beszolgáltatásával kapcsolatos gyakorlatot

#### 80

Az EU-ETS irányelv értelmében az a tagállamok saját nemzeti szankcionálási szabályokat hoznak létre EU ETS-re vonatkozó jogszabályok megszegése esetére és ezeket alkalmazzák. Az EU ETS irányelv emellett többletkibocsátás esetére rendelkezik egy uniós szinten alkalmazandó külön szankcióról, a tagállamok által adott esetben meghatározott, további szankcióktól függetlenül. Ez a szankció 100 euró kifizetését jelenti minden olyan tonna szén-dioxid-egyenérték esetében, amelyre vonatkozóan az üzemeltető nem szolgáltatott be kibocsátási egységet. Mivel a szankció jelentős mértékben meghaladja a kibocsátási egységek piaci árát, eredményesen ösztönzi a létesítményeket arra, hogy betartsák a plafonértékeket és kellő számú kibocsátási egységet szolgáltatassanak be. A Számvevőszék megjegyzi, hogy a létesítmények Unió-szerte kötelesek a megadott határidőig, minden év áprilisáig, beszolgáltatni a hitelesített kibocsátásnak megfelelő, előírt számú kibocsátási egységet, és e tekintetben az EU ETS megfelelési aránya nagyon magas (az EUTL nyilvánosan hozzáférhető adatai szerint 99%). A Bizottság nem szabhat ki büntetést; ez a tagállamok előjoga.

### Az egyes tagállamok szankciókra vonatkozó rendelkezéseinek nagymértékű eltérése miatt előfordulhat, hogy nem biztosított az üzemeltetők közötti esélyegyenlőség

#### 81

A Számvevőszék megállapította, hogy a tagállamok saját nemzeti jogszabályaikban a szabálysértések különböző típusait határozták meg, amelyek megállapítása esetén – az irányelvben meghatározott „100 eurós” pénzbüntetésen túl – további pénzbüntetés kiszabása vagy más intézkedés hajtható végre (pl. engedély visszavonása vagy ideiglenes felfüggesztése). A **táblázat** néhány vizsgált tagállamban a szabálysértések és az ezeknek megfelelő szankciók tagállami listáját tartalmazza, a teljesség igénye nélkül.

#### 82

A szankciót maguk után vonó szabálysértések típusa és a kapcsolódó pénzbüntetések, illetve szankciók tagállamonként nagymértékben eltérnek. A Számvevőszék véleménye szerint a harmonizáció hiánya potenciálisan az üzemeltetők közötti esélyegyenlőséget is érintheti.

**Néhány vizsgált tagállamban a szabálysértések és az ezeknek megfelelő szankciók tagállami listája (nem teljes lista)**

Tagállam	Szabálysértések (nem teljes körű lista)	Pénzbüntetés (euró, Egyesült Királyság: angol font) Min–Max	Szabadságvesztés (hónap) Min–Max
Németország	Engedély nélküli üzemeltetés A létesítményt érintő változások bejelentésének elmulasztása Egyéb (5)	5–50 000	nem alkalmazható
Spanyolország	Engedély nélküli üzemeltetés A létesítmény jellegét, működését vagy méretét érintő bármely, a kibocsátásokra jelentős hatást gyakorló vagy a monitoring módosítását igénylő változás bejelentésére vonatkozó kötelezettség megszegése Hitelesített éves kibocsátási jelentés bemutatásának elmulasztása Kibocsátási egységek igénylésekor információk szándékos visszatartása vagy megmásítása A hitelesítő létesítménybe való belépésének megtagadása	50 001–2 000 000	nem alkalmazható
	Az üzemeltető személyazonosságát vagy tartózkodási helyét érintő változások bejelentésével kapcsolatos kötelezettség megszegése	10 001–50 000	nem alkalmazható
Franciaország	Engedély nélküli üzemeltetés	0–150 000	0–24
	A monitoring és jelentéstételi kötelezettségek megszegése A létesítményt érintő változások bejelentésének elmulasztása	0–75 000	0–6
Olaszország (2010)	Engedély nélküli üzemeltetés	25 000–250 000	nem alkalmazható
	A korábbi adatok bejelentésének elmulasztása	2 500–25 000	
	Bezárás bejelentésének elmulasztása	1 000–100 000	
Egyesült Királyság	Engedély nélküli üzemeltetés A monitoring és jelentéstételi kötelezettségek megszegése A létesítményt érintő változások bejelentésének elmulasztása Különböző egyéb bűncselekmények, többek között valótlan vagy félrevezető információ felhasználása	0	Gyorsított eljárás alapján 5 000, illetve vádemelés alapján  0–24

Forrás: a II. szakaszra vonatkozó, a 21. cikk alapján elkészített tagállami jelentésekből szerzett információk.

## A tagállamok által kiszabott szankciókról nem voltak összesített adatok

### 83

Németország és az Egyesült Királyság kivételével a legtöbb vizsgált tagállamban nem állt rendelkezésre aktualizált információ az uniós szinten alkalmazott és a további, tagállami szinten alkalmazott szankciók végrehajtásának helyzetéről, illetve végeredményéről. Hiányosak voltak az információk a II. szakaszban kezdeményezett és sikeresen végrehajtott (azaz a pénzbüntetés kifizetését visszaigazolták) szankcionálási eljárások számáról. A Számvevőszék megjegyezte: a tagállamok gyakran azzal szembesültek, hogy az EU ETS értelmében kiszabott szankciók sikeres végrehajtása saját jogi és közigazgatási környezetük körülményeire utközik. Az illetékes hatóságok vagy nem voltak jogosultak szankciók kiszabására (pl. Olaszország esetében) vagy hosszadalmas bírósági eljárások és fellebbezések eredményére kellett várniuk (pl. Németország esetében). Előfordulhat, hogy ez elbátortalanította az illetékes hatóságokat attól, hogy újabb szankcionálási eljárásokba kezdjenek. A szankciók végrehajtásáról szóló átfogó jelentések hiánya ugyanakkor nem növeli az ilyen rendszer visszatartó erejét.

### 84

A Számvevőszék azt is megállapította, hogy a Bizottság nem vezet átfogó nyilvántartást speciálisan az EU ETS keretében kiszabott tagállami szankciókról és nem gyűjt statisztikai adatokat az Unió egyes tagállamaiban alkalmazott büntetésekről – ami pedig az EU ETS alkalmazásának figyelemmel kísérését szolgálná.

### 85

Összességében elmondható, hogy a Számvevőszék tagállami és uniós szintű konszolidált információk hiányában nem tudta értékelni a szankcionálási eljárások tagállami szintű végrehajtását.

## A nemzetközi projektkreditek beszolgáltatásával kapcsolatos konkrét problémák

### 86

Az együttes végrehajtás (JI) és a tiszta fejlesztési mechanizmus (CDM) nemzetközi projektjeihez kapcsolódó kreditek, azaz az ERU-k és a CER-ek felhasználására, illetve beszolgáltatására vonatkozó százalékos arányok határértékei (erről további háttér-információk olvashatók a **melléklet I. részében**) a tagállamok II. szakaszra vonatkozó nemzeti kiosztási terveiben – az egyes tagállamok között eltérő értékkel – meghatározásra kerültek. Ha az adott tagállam illetékes hatósága engedélyezi az egyes üzemeltetők számára, hogy létesítményükkel túllépjék a nemzetközi kreditek beszolgáltatására vonatkozó határértéket, ez potenciálisan az üzemeltetők közötti esélyegyenlőséget is érintheti. A Számvevőszék által megvizsgált 150 eset 6%-ában<sup>82</sup> fordult elő, hogy az üzemeltetők átlépték a nemzetközi projektkreditek beszolgáltatására vonatkozó tagállami határértékeket. **A 8. háttérmagyarázatban** néhány ilyen esetről további részletek olvashatók.

82 Franciaország (öt eset), Görögország (három eset) és az Egyesült Királyság (egy eset). Az üzemeltetők számára pénzügyileg előnyösebb volt, hogy a Kiotói Jegyzőkönyvhöz tartozó projektek krediteit adják át az európai kibocsátási egységek (EUKÉ) helyett, különösen a II. szakasz vége felé, amikor az EUKÉ-nél jóval olcsóbbak voltak. A III. szakaszban szűkítették annak lehetőségét, hogy ezek a projektkreditek felhasználhatók legyenek az EU ETS szabályainak betartásához. A II. szakasz vége felé emiatt exponenciálisan megnőtt a használatuk az üzemeltetők körében – lásd: **a mellékletben szereplő ábra.**

### Nemzetközi kreditek túlzott mértékű beszolgáltatása

A II. szakaszban a nemzetközi projektkreditek felhasználásának határértékét egy adott létesítmény összes kibocsátási egységének százalékában határozták meg.

Franciaországban a 2008–2010-es időszakra vonatkozóan vizsgált 20 létesítményből öt esetében a termelés növekedésével nőtt a kiosztott kibocsátási egységek száma is, ám ezt a növekedést az európai uniós ügyletlista (EUTL) nem tükrözte. A kiosztott kibocsátási egységek számának növekedésével a beszolgáltatható nemzetközi kreditek abszolút összege is nőtt. Az üzemeltetők ezt a lehetőséget kihasználva több nemzetközi kreditet adtak át. Mivel azonban a tagállamok elmulasztották értesíteni a Bizottságot a termelésnövekedésről és arról, hogy így a tagállami belépők tartalékából további kiosztásokra került sor, a Számvevőszék számítása szerint az EUTL-adatok szerinti beszolgáltatott nemzetközi kreditek száma meghaladta a 13,5%-ot (azaz a franciaországi határértéket).

Az Egyesült Királyságban a Számvevőszék egy olyan esetet talált, ahol a nemzetközi projektkreditek beszolgáltatási határértékét túllépték. Amikor egy üzemeltető bezárta egyik létesítményét (amelyre korábban kibocsátási egységet kapott), az üzemeltető engedélyt kapott a hatóságoktól, hogy a bezárt létesítményre vonatkozó összes kibocsátási egységet megtartsa, és a projektkreditekre vonatkozó határérték (8%) betartása mellett egy másik létesítményéhez rendelje azokat. A Számvevőszék számítása szerint az a létesítmény, amelyhez hozzárendelték az említett kibocsátási egységeket, a megengedett 8%-nál több projektkreditet adott át. A Számvevőszék megállapította, hogy az üzemeltető a bezárt létesítmény kapacitását csak részben tartotta fenn és vitte át a másik létesítményhez. Mivel az üzemeltető engedélyt kapott arra, hogy a kiosztott kibocsátási egységek teljes összegére projektkrediteket adjon át, ezzel átlépte a határértéket. A Számvevőszék megállapította, hogy ez a gyakorlat potenciálisan ahhoz vezethetett, hogy ugyanazon ágazaton belül az egyes üzemeltetők eltérő elbánásban részesültek.

## 87

Az EU ETS az uniós éghajlat-politika sarokköve, amelyet a világ más tájain gyakran említenek a jövő éghajlat-változási politikája és a kibocsátás-kereskedelmi rendszerek referenciamodelljeként. Ez a 2005-ben bevezetett és folyamatosan fejlesztett innovatív rendszer jelenleg a végrehajtás harmadik szakaszában van. Uniós szinten az EU ETS mint piacialapú mechanizmus célja nem csupán a kibocsátások felső határértéknek megfelelő csökkentése, hanem a szén-dioxid kibocsátásiár-képzési mechanizmusának kialakítása is. A magasabb kibocsátási ár nagyobb ösztönzést jelent az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákba való beruházásokra<sup>83</sup>. Ahhoz, hogy az EU ETS a terveknek megfelelően működjön, szükség van a rendszer integritásának és helyes alkalmazásának biztosítására. Korábbi olyan események, mint pl. feltételezett kibocsátási egység-lopások és körhintacsálási esetek szintén azt mutatják, hogy szükség van elővigyázatosságra.

## 88

A Számvevőszék ellenőrzése során ezért azt értékelte, hogy az EU ETS irányítása megfelelő volt-e, és ehhez egyrészt azt vizsgálta, hogy az EU ETS integritásának védelmét szolgáló keretek kellően megbízhatóak-e ahhoz, hogy lehetővé tegyék az EU ETS helyes működését, másrészt azt, hogy az EU ETS II. szakaszának alkalmazása megfelelően történt-e.

## 89

A Számvevőszék összességében azt állapította meg, hogy az EU ETS bizottsági és tagállami irányítása nem minden tekintetben volt megfelelő. Az irányítást akadályozták egyrészt bizonyos, az integritás védelmét szolgáló keretek megbízhatóságával kapcsolatos problémák, másrészt az EU ETS II. szakaszának alkalmazását érintő súlyos hiányosságok.

## 90

Noha jelentős előrelépések történtek a piac integritását védő kereteket illetően (14–17. bekezdés) – elsősorban annak köszönhetően, hogy a kibocsátási egységek azonnali piacainak nagy részét a MiFID és a MAD szabályozása alá vonták –, még számos hiányosságot kell orvosolni ahhoz, hogy a keretrendszer kellően megbízható legyen, ösztönözze a befektetők bizalmát, és mindezek révén erősítse az EU ETS mint környezetvédelmi szakpolitikai eszköz hatását.

## 91

A Számvevőszék ellenőrzése során megállapította: annak ellenére, hogy a kibocsátási egységeket pénzügyi eszközöknek minősítették, továbbra is maradtak még gondok a kibocsátási piac szabályozása és felügyelete terén, főként a kötelezett kereskedőket, a kétoldalú tőzsdén kívüli (OTC) azonnali kereskedelmet és a kisebb piaci szereplőket illetően (18–21. bekezdés). Noha az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzéket 2012-ben központosították, továbbra sincs a kibocsátási piacra vonatkozóan uniós szintű felügyelet, továbbá a tagállami pénzügyi szabályozók és a Bizottság között az együttműködési eljárások sem kellően tisztázottak még (22–24. bekezdés). Ezért fennáll a kockázat, hogy nem megfelelően kezelik a potenciálisan súlyos hatásokkal járó piaci torzulásokat, illetve anomáliákat.

83 Európai Bizottság, Éghajlatpolitikai Főigazgatóság, „The EU Emissions Trading System (EU ETS)” factsheet (Az uniós kibocsátás-kereskedelmi rendszer (EU ETS) – ténytár), elérhető: [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf).



## 1. ajánlás

A Bizottságnak a piaci integritás további javítása érdekében orvosolnia kell a kibocsátási piac szabályozásával és felügyeletével kapcsolatos, még fennálló problémákat. A Bizottság:

- a) a MiFID- és MAR-jogszabályok jövőbeni, a témával kapcsolatos felülvizsgálásával összefüggésben elemezze, milyen potenciális kockázatokkal jár a kötelezett kereskedőknek és a kibocsátási piac kisebb szereplőinek a szabályozás alóli mentessége, és állapítsa meg, hogy van-e szükség fellépésre ezek kezeléséhez;
- b) biztosítsa, hogy – figyelembe véve az uniós pénzügyi piacoknak a kibocsátási piacra is kiterjedő, kialakítás alatt lévő szabályozását (pl. MiFID és MAR) – a kibocsátási piac megfelelő uniós szintű felügyelet alatt működjön;
- c) hatékonyabb piaci felügyeletet biztosítandó, erősítse meg a szabályozási együttműködési mechanizmusokat.

## 92

A Számvevőszék szerint a kibocsátási egység jogi meghatározásának tisztázása kedvezően hatna az EU ETS piacának működésére (1–27. bekezdés). A kibocsátási piac likviditásának fenntartásához bizalomra van szükség, főként a befektetési céllal részt vevő kereskedők részéről, akiknek a részvétele ezen a piacon nem kötelező. A kibocsátási egységek hitelbiztosítékként történő létrehozásának és védelmének tisztázása szintén elősegítheti a piac működésének javulását (28. bekezdés).

## 2. ajánlás

A stabilitás növelése, valamint a bizalom ösztönzése céljából tovább kell lépni a kibocsátási egységek jogi státuszának tisztázása terén.

Ezzel kapcsolatban a Bizottságnak elemeznie kell, hogy milyen haszonnal jár a kibocsátási egységek tulajdonjogot megtestesítő értékpapírként való kezelése Uniós-szerte, továbbá meg kell fontolnia, hogyan lehetne a hitelbiztosítékok esetében expressz regisztrációs mechanizmust létrehozni.

## 93

Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék az EU ETS alapadatait feldolgozó és közlő, valamint az EU ETS piacának integritását biztosító legfőbb eszköz. A jelentős pénzügyi érdekekből, valamint a résztvevők széles köréből adódóan nagy kockázatnak van kitéve (29–31. bekezdés). A piac uniós szintű biztosítása érdekében, valamint a piacot érintő korábbi biztonsági események fényében összehangolt megközelítésre van szükség a kockázatkezelési eljárások területén. Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék biztonsága az EU ETS II. szakaszában jelentősen javult (32. bekezdés). A legtöbb vizsgált tagállamban azonban nem eléggé megbízhatóak az EU ETS számlák nyitásával, az ügyletek figyelemmel kíséréssel és a szabályozó hatóságokkal való együttműködéssel kapcsolatos eljárások (33–38. bekezdés). Mivel adatvédelmi szempontok miatt a Bizottság szintén nem tudja megfelelően figyelemmel kísérni az ügyleteket, ez jelentős hiányt jelent a felügyelet tekintetében. A Bizottság szintjén a jegyzék kifejlesztése és működtetése összetett feladat volt, amelyet belső koordinációs problémák és a források korlátozottsága is hátráltatott (39–41. bekezdés).

### 3. ajánlás

Az EU ETS alapadatait feldolgozó rendszerek (az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék és a kapcsolódó eljárások) egyes elemei további javításra szorulnak.

A Bizottság:

- a) fontolja meg, hogy a visszaélésekkel és a csalással kapcsolatos kockázat enyhítése érdekében a határokon átnyúló ügyletekre vonatkozóan hogyan fejleszthető ki és koordinálható hatásos monitoringrendszer uniós szinten;
- b) határozza meg, melyek azok a megfelelő intézkedések, amelyekkel szigorítható a kontroll-keretrendszer, és terjeszthetők a tagállami bevált gyakorlatok a számlanyitással kapcsolatban a biztonsági és integritási kockázatok további csökkentése céljából, valamint biztosítsa ezek Uniószerte történő alkalmazását;
- c) hozzon létre megfelelő struktúrát az illetékes bizottsági szolgálat informatikai és ügyviteli feladatainak ellátásához, és gondoskodjon az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék rendszerének helyes működéséről.

A tagállamok:

- d) vezessék be a 3.b) ajánlásban említett kontrollokat;
- e) tökéletesítsék az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékért felelős hatóságok, illetve más illetékes hatóságok (elsősorban a pénzügyi információs egységek és a bűnüldöző szervek) közötti együttműködést.

## 94

A Számvevőszék megállapítja, hogy a II. szakaszban súlyos hiányosságok jellemezték az EU ETS alkalmazását. A tagállamok az EU ETS irányelvet eltérő módokon hajtották végre (47. bekezdés). A kontrollrendszer tagállami alkalmazását tekintve is hiányosságokat állapítottunk meg. A kibocsátásokkal kapcsolatos monitoringot, jelentéstételt és hitelesítést biztosító rendszerek összehangolása, illetve alkalmazása nem volt eredményes (48–60. bekezdés). Konkrét probléma volt, hogy az illetékes hatóságok nem ellenőrizték megfelelően a hitelesítők által végzett munkát, és a létesítmények szintjén csak korlátozott számban végeztek helyszíni ellenőrzéseket. Továbbá, egyes tagállamok nem nyújtották be az EU ETS működéséről az összes kötelezően elkészítendő jelentést (61–63. bekezdés).

#### 4. ajánlás

A III. szakasz felülvizsgált keretrendszerének alkalmazásakor orvosolni kell a Számvevőszék ellenőrzése során a II. szakasz kontroll-keretrendszerének tagállami alkalmazását illetően megállapított hiányosságokat.

A Bizottság:

- a) fontolja meg, hogy nincs-e szükség a monitoring- és jelentési keretrendszer módosítására ahhoz, hogy a kibocsátásokkal kapcsolatos monitoring, jelentéstétel és hitelesítés szigorúbban történjen;
- b) írja elő az illetékes hatóságok számára, hogy javítsanak szankcionálási gyakorlatukon, és ezáltal nyújtsanak bizonyosságot a kontrollrendszer minőségéről.

A tagállamok:

- c) vezessenek be szemléket is tartalmazó, koherens és hatásos kontrollrendszert a tevékenységekkel kapcsolatos monitoring, jelentéstétel és hitelesítés céljából;
- d) a hitelesítési folyamat minőségének javítása céljából gondoskodjanak az illetékes hatóságok és az akkreditációs testületek közötti jobb koordinációról és információcseréről;
- e) jutassák el időben a Bizottságnak az irányelvben szereplő éves jelentéseket;
- f) az EU ETS alkalmazásáról és eredményeiről szóló rendszeres jelentések közzétételével mozdítsák elő az átláthatóságot az üzemeltetők és a piaci szereplők számára.

#### 95

A Számvevőszék hiányosságokat állapított meg az EU ETS II. szakaszában a tagállami alkalmazással kapcsolatos bizottsági iránymutatás és monitoring tekintetében. A Számvevőszék megállapította, hogy mivel nem volt átlátható, hogy a Bizottság a II. szakasz kibocsátási plafonértékeinek kiszámításakor miért döntött a PRIMES-modell, illetve referenciaévként a 2005-ös év alkalmazása mellett, ez hatékonyságot eredményezett a tagállamok szintjén, és a II. szakasz nemzeti kiosztási terveinek előkészítése és értékelése sem volt átlátható (65–67. bekezdés). A nemzeti kiosztási tervek értékelésére vonatkozó konkrét belső bizottsági dokumentumok hiányában a Számvevőszék nem tudta megállapítani, hogy minden kiválasztott tagállam esetében egyformán részletes és teljes körű volt-e a Bizottság ezekre irányuló értékelése (lásd: 68–69. bekezdés).

## 96

Az EU ETS mint piacialapú mechanizmus jellegéből adódóan rendszeresen közzé kell tenni a rendszer alkalmazásáról és működéséről szóló részletes és releváns információkat. Rengeteg információ érhető el nyilvánosan, egy fontos információt azonban a Bizottság elmulasztott közzétenni, ez pedig az irányelv által előírt éves végrehajtási jelentés (lásd: 71–72. bekezdés). Szintén alapvető fontosságú a tagállamok közötti koordináció és információcsere. A Bizottság korlátozott mértékben játszott szerepet az EU ETS rendszerben a tagállamok által alkalmazott fő kontrollmechanizmusok összehangolásában (73–76. bekezdés). Információcsere céljából több különböző fórum és munkacsoport jött létre, és ezek alapvető segítséget nyújtottak a tagállamoknak. Bizonyos mértékben azonban korlátozta hatásukat, hogy a tagállami részvétel aránya alacsony volt (77–79. bekezdés).

## 5. ajánlás

A III. szakaszban az EU ETS alkalmazására vonatkozó iránymutatások és információk javításra szorulnak. A Bizottság:

- a) kísérje hatékonyabban figyelemmel a tagállami alkalmazást, és ezáltal határozza meg azokat a területeket, ahol feltétlenül szorosabb összehangolásra van szükség;
- b) rendszeresen tegye közzé az EU ETS alkalmazásáról szóló, kötelezően előírt jelentéseket, és ezekben kiemelten foglalkozzon az összehangolás hiányával és az ebből adódó kockázatokkal kapcsolatos problémákkal.

A tagállamok:

- c) biztosítsák, hogy az illetékes hatóságok képviselői rendszeresen részt vegyenek az üléseken, illetve az alkalmazás kérdésével kapcsolatos információk, tapasztalatok és ismeretek cseréjében.

## 97

A létesítmények Uniószerre kötelesek a megadott határidőig, minden évben beszolgáltatni a hitelesített kibocsátásnak megfelelő, előírt számú kibocsátási egységet, és e tekintetben az EU ETS megfelelési aránya nagyon magas. A Számvevőszék ugyanakkor megjegyezte, hogy a tagállamok által az egyéb típusú szabálysértésekre meghatározott, szankcióra vonatkozó rendelkezések egymástól nagyban eltérnek, ami csökkentheti az üzemeltetők közötti esélyegyenlőséget (81–82. bekezdés). A Számvevőszék tagállami és uniós szintű konszolidált információk hiányában nem tudta értékelni a tagállamok által bevezetett szankciórendszerek eredményességét. Előfordult, hogy a szankciók eredményes végrehajtását hátráltatták a tagállamok jogi és közigazgatási rendszereinek korlátai (83–85. bekezdés). Emellett a nemzetközi projektkreditek beszolgáltatásának konkrét szabályait illetően is nagyban eltérő gyakorlatok kerültek bevezetésre (86. bekezdés). Ezek a problémák potenciálisan az üzemeltetők közötti esélyegyenlőséget is érinthetik.

### 6. ajánlás

Átláthatóbbá kell tenni az EU ETS-sel kapcsolatos szankciók alkalmazását. Tagállami és uniós szinten biztosítani kell, hogy aktuális és pontos információk álljanak rendelkezésre a szankcionálási eljárások végrehajtásáról és eredményeiről, a Bizottságnak pedig jobban figyelemmel kell kísérnie mind a szabályok végrehajtását Uniós-szerte, mind a tagállami szankciók egységes alkalmazását.

A Bizottság:

- a) gondoskodik arról, hogy a tagállamok az – uniós és tagállami – szankciók valamennyi típusa esetében aktualizálják adataikat, továbbá az illetékes szervek közötti nagyobb átláthatóság érdekében tegyen megfelelő javaslatokat és adjon iránymutatást.

A tagállamok:

- b) alkalmazzák következetesen a tagállami szinten meghatározott szankciókat és az irányelvben szereplő szankciót;
- c) az alkalmazott szankciókról tartssanak nyilván pontos és folyamatosan frissített információkat.

A jelentést 2015. április 15-i luxembourgi ülésén fogadta el az Augustyn KUBIK számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

*a Számvevőszék nevében*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
elnök

## Háttér-információk

### I. RÉSZ – A kibocsátáskereskedelem nemzetközi keretrendszere

1. Széles körben elfogadott tudományos konszenzus, hogy az emberi tevékenységek során keletkező és a légkörbe jutó üvegházhatású gázok közvetlenül ún. üvegházhatást kifejtve globális felmelegedést okoznak és károsan befolyásolják az éghajlati rendszert. E konszenzus szerint, ha a Föld átlagos hőmérséklete az iparosodás előtti időszakhoz képest 2°C-kal nő, sokkal nagyobb a veszélye, hogy a globális környezetben veszélyes és esetleg katasztrofához is vezető változások mennek végbe. A nemzetközi közösség a felmelegedés mértékének 2°C alatt tartása érdekében e kibocsátások csökkentését javasolja<sup>1</sup>.
2. Az Európai Unió az éghajlatváltozás kezelését célzó intézkedései révén nemzetközi vezető szerepet vívott ki ezen a területen. Elkötelezte magát az ÜHG-kibocsátás 1997-es Kiotói Jegyzőkönyv (lásd: **háttérmagyarázat**) keretében történő csökkentése mellett, és részese az ENSZ 1992-es Éghajlat-változási Keretegyezményének (UNFCCC) is, amely az éghajlatváltozás jelentette kihívásokat kezelő kormányközi törekvéseknek ad átfogó keretet.

### Háttérmagyarázat – A Kiotói Jegyzőkönyv

A **Kiotói Jegyzőkönyvet** 1997. december 11-én Kiotóban (Japán) fogadták el, és 2005. február 16-án lépett hatályba. A jegyzőkönyvhöz 188 ország és egy regionális gazdasági integrációs szervezet (az Európai Unió) csatlakozott. Az UNFCCC-t aláíró országok közül csak az Egyesült Államok nem ratifikálta a jegyzőkönyvet. A jegyzőkönyv a 37 iparosodott ország és az Európai Unió számára a 2008 és 2012 közötti ötéves időszakban kötelező célul tűzte ki az ÜHG-kibocsátásnak az 1990-es szinthez képest átlagosan 5%-os csökkentését. E célok elérését elősegítendő a Kiotói Jegyzőkönyv három piacialapú mechanizmust vezetett be, melyek a következők: kibocsátáskereskedelem, tisztá fejlesztési mechanizmus (CDM) és együttes végrehajtás (JI).

3. A Bizottság ÜHG-kibocsátással kapcsolatos hosszú távú ütemterve 2050-re 80%-os csökkentést tűzött ki célul<sup>2</sup>. 2014. október 23-án a Tanács jóváhagyta a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretet, és kötelező uniós célkitűzésként elfogadta, hogy 2030-ra az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése az Unió szintjén legalább 40%-os legyen az 1990-es szinthez képest<sup>3</sup>. Az EU ETS rendszere továbbra is központi szerepet játszik majd e célok elérésében.

1 Lásd: Éghajlat-változási Kormányközi Testület (IPCC), amelyet az ENSZ Környezetvédelmi Programja és a Meteorológiai Világszervezet hozott létre 1988-ban ([www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)).

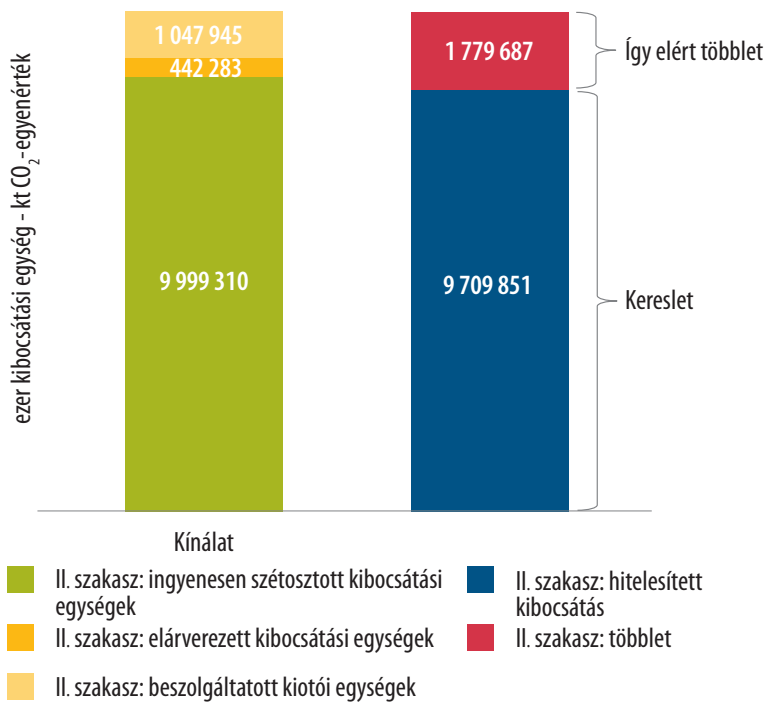
2 „Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemterve”, COM(2011) 112 végleges, 2011. március 8.

3 Az Európai Tanács következtetései a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretről, 2014. október 23–24., SN 79/14.

**II. RÉSZ – Kereslet és kínálat az EU ETS II. szakaszában (2008–2012)**

4. A 2008 körül kezdődött gazdasági válság nyomán jelentősen csökkent az ipari tevékenység és a kibocsátás<sup>4</sup>. A II. szakaszban ezért a kibocsátási egységek iránti kereslet a vártnál alacsonyabb volt, ami többlet felhalmozódásához vezetett a piacon (lásd: **ábra**), és ez kihatott a szén-dioxid kibocsátási árára is, amely a II. szakasz 2008-as kezdete és 2012-es vége között kb. 22 euróról 5 euróra csökkent.

**Ábra – Kereslet, kínálat és többlet az EU ETS II. szakaszában (2008–2012)**



Forrás: az Európai Számvevőszék elemzése az EEA helyhez kötött létesítményekre vonatkozó ETS adatbázisa (2014. június) alapján.

<sup>4</sup> A gazdasági válság és a kibocsátáscsökkenés közötti összefüggést a Bizottság is megállapította („Az európai szén-dioxid-piac helyzete 2012-ben”, COM(2012) 652 final), de nagyszámú egyéb forrás is azonosította (többek között a Világbank 2013-as „Mapping Carbon Pricing Initiatives” [A szén-dioxid-árazási kezdeményezések feltérképezése] c. jelentése).

### III. RÉSZ – A kibocsátásiegység-többlet csökkentését célzó reformról és a jövőbeni kilátásokról zajló viták

5. Az EU ETS további változásáról és a 2020 utáni strukturális reformról szóló viták jelenleg is zajlanak. A II. szakaszban a rendszer nem volt elég rugalmas ahhoz, hogy reagálni tudjon a gazdasági helyzet változására, a kibocsátási egységek iránti kereslet csökkenésére és a többlet felhalmozódására. A Bizottság elismerte, hogy mindez gyengíti a rendszer eredményességét. A Bizottság azt is szem előtt tartja, hogy a magasabb piaci ár nagyobb ösztönzést jelentene az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákba való beruházásokra<sup>5</sup>. Törekedve az EU ETS kibocsátási egységeinek felhalmozódásából eredő hatások enyhítésére (a III. szakasz kezdetén a Bizottság legalább 2 milliárd kibocsátási egységet azonosított<sup>6</sup>, lásd még: **ábra**), valamint a szén-dioxid-ár jelzés megerősítése céljából a Bizottság 2012-ben javaslatot tett az árverések későbbre ütemezésére a III. szakaszban. 900 millió kibocsátási egység árverezését 2019–2020-ra halasztják. A későbbre ütemezés nem jelentené azt, hogy csökkenne a rendelkezésre álló kibocsátási egységek általános mennyisége, csak az időszakon belüli megoszlásuk változna. Ezt a jogalkotási javaslatot a Parlament és a Tanács 2013 folyamán elfogadta.
6. A Bizottság úgy vélte, hogy a többletekből eredő probléma kezelése és a rendszer környezetre gyakorolt hatásának megerősítése érdekében a kereslet és a kínálat közötti egyensúlytalanságra tartós megoldást kell találni. 2014 januárjában ezért a Bizottság – a 2030-as integrált energiaügyi és éghajlat-változási csomagra vonatkozó javaslatával együtt<sup>7</sup> – strukturális reformintézkedésekre irányuló javaslatot tett az EU ETS-sel kapcsolatban, amely intézkedések a következőket jelentik: 2021-től piaci stabilizációs tartalék bevezetése a már felhalmozódott kibocsátásiegység-többletek kezeléséhez, valamint a rendszer nagyobb sokkhatásokkal szembeni ellenálló képességének növelése az elárverezendő kibocsátásiegység-kínálat automatikus kiigazításai révén. A jogalkotási javaslatot jelenleg mérlegeli a Tanács és az Európai Parlament.

5 Európai Bizottság, Éghajlatpolitikai Főigazgatóság, „The EU Emissions Trading System (EU ETS)” factsheet (Az uniós kibocsátás-kereskedelmi rendszer (EU ETS) – ténytár), elérhető: [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf)

6 Európai Bizottság, Éghajlatpolitikai Főigazgatóság ([http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm)).

7 „Éghajlat- és energiapolitikai keret a 2020–2030-as időszakra”, COM(2014) 15 final, 2014. január 22.



## Összefoglaló

### II

Az EU ETS az uniós éghajlat-politika sarokköve. A rendszer árat rendelt a szén-dioxid-kibocsátáshoz, a rendszerbe bevont létesítmények kibocsátása pedig a tervek szerint csökken: 2012-re az 1990-es szinthez képest 19%-kal mérséklődött.

Az EU ETS alacsony költség mellett valósítja meg a szükséges kibocsátáscsökkentést. Egyetlen más – akár adóügyi, akár szabályozási – szakpolitikai intézkedés révén sem valósítható meg e cél a kibocsátáskereskedelemhez fogható módon.

Az EU ETS sikere másokra is ösztönzőleg hat világszerte, és a Bizottság továbbra is elő fogja mozdítani az ETS-t szakpolitikai intézkedésként.

### III

A Számvevőszék az EU ETS II. szakaszára (2008–2012) összpontosított, ugyanakkor a III. szakasz (2013–2020) tekintetében már számos javítás érvényesül, amelyek kifejezetten a Számvevőszék észrevételeiben kiemelt problémákkal foglalkoznak. Ezeket az észrevételeket a Bizottság tehát a III. szakaszra már bevezetett, kapcsolódó fejlesztések terén értékes támogatásnak, más esetekben pedig további gondolatébresztő adaléknak tekinti.

### IV

A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék következtetését.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az EU ETS irányításának II. szakaszát a rendszer integritásának védelmét szolgáló keretek megbízhatóságával kapcsolatos problémák akadályozták. A III. szakaszban jelenleg alkalmazott új fejlesztések és javítások alapos megfontolásának az az egyik lényeges oka, hogy az EU ETS II. szakaszának alkalmazása során hiányosságok merültek fel.

### V

A piaci integritás javítása érdekében szükség esetén orvosolni kell a kibocsátási piac szabályozásával és felügyeletével kapcsolatos, továbbra is fennálló problémákat. Annak biztosítása érdekében, hogy az uniós fellépés szükséges és eredményes legyen, a Bizottság a javaslatlételtől a végrehajtáson át a felülvizsgálatig minden szakaszban értékeli szakpolitikái és javaslati hatását. A kibocsátási piac szabályozásával és felügyeletével kapcsolatos, közelmúltban elfogadott, jelenleg végrehajtás alatt álló szabályok értékelésére a Bizottság által az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a MiFID II.<sup>1</sup> 90. cikke és a MAR<sup>2</sup> 38. cikke szerint 2019-ben benyújtandó jelentések keretében kerülhet sor.

### V a)

A Bizottság és a társjogalkotók alaposan megvizsgálták a kibocsátási piac szabályozásával és felügyeletével kapcsolatos, a kötelezett (azaz a piacon kötelezően részt vevő) kereskedőket, a kétoldalú, tőzsdén kívüli (OTC) azonnali kereskedelmet és a kisebb piaci szereplőket illetően felmerülő potenciális kockázatokat a MiFID II. (a továbbiakban: MiFID) elfogadási folyamata során; a MiFID ennél fogva kellően kiegyensúlyozott mentességi rendszert tartalmaz. A MiFID 2. cikke (1) bekezdésének e) és j) pontjában, valamint 3. cikke (1) bekezdésének e) pontjában említett mentességek feltételekhez és szabályozási felügyelethez kötöttek, és nem feltétlenül konkrétan a kibocsátási egységekre, hanem az árualapú származtatott termékekre is vonatkoznak. A mentességek okai az (elsősorban a befektetési vállalkozások ügyfeleinek a határokon átnyúló ügyletek során való védelmére szolgáló) MiFID-engedély előírására vonatkozó cél értékelésére, valamint az engedély megszerzési költségei és a mentességet élvező személyek számára keletkező előnyei tekintetében jelentkező arányosságukra vezethetők vissza.

1 Az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 2014/65/EU irányelve a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról.

2 Az Európai Parlament és a Tanács 2014. április 16-i 596/2014/EU rendelete a piaci visszaélésekről (piaci visszaélésekről szóló rendelet), valamint a 2003/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2003/124/EK, a 2003/125/EK és a 2004/72/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről.

### V b)

A pénzügyi piacokra vonatkozó uniós jogszabályok által létrehozott felügyeleti keretrendszer, amely az EU-ban kereskedés tárgyát képező valamennyi árualapú származtatott termék esetében is használatos (például a MiFID szerinti pozíciójelentés, a MAR által megállapított széles körű együttműködési mechanizmusok), a kibocsátási piacra is alkalmazandó.

A szabályozási együttműködési mechanizmusok 2017-ben lépnek hatályba.

### V c)

Az uniós szén-dioxid-piac elemzéséből általában véve az derül ki, hogy a piac ellenére növekszik és érik ki, hogy a kibocsátási egységek jogi státusza uniós szinten nincs meghatározva, továbbá a kibocsátási egységek hitelbiztosítékként történő létrehozására és védelmére vonatkozóan nincs kifejezett rendelkezés.

### V d)

A Bizottság a II. szakaszban elért eredményekre építve gondoskodni fog az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék legmagasabb biztonsági szintjének fenntartásához szükséges folyamatos javításokról.

A jogszabályok nem írják elő, hogy a Bizottságnak figyelemmel kell kísérnie az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzéken belüli ügyleteket. Az európai szén-dioxid-piac uniós szintű felügyelete javítható a visszaélés és a csalárd tevékenységek kiszűrése érdekében, ez a kérdés azonban túllép a kibocsátási egység-forgalmi jegyzék keretein, amely csak a szén-dioxid-kibocsátási egységek fizikai átruházásáról rögzít információkat, a pénzügyi oldalról nem.

### VI a)

Az EU ETS III. szakasza alatti monitoring, jelentéstétel, hitelesítés és akkreditálás eredményességének, hatékonyságának és összehangolásának még további javítása érdekében bizottsági rendeletek elfogadására került sor.

### VI b)

A 2014/166/EU bizottsági végrehajtási határozat és egy ahhoz kapcsolódó magyarázó feljegyzés újraindította azt a rendszert, amely előírta a tagállamok számára, hogy a 21. cikk szerinti éves jelentést kell benyújtaniuk a Bizottságnak az EU ETS irányelv végrehajtásáról. Ezek a jelentések az Európai Környezetvédelmi Ügynökség ReportNet rendszerén keresztül nyilvánosan hozzáférhetőek.

### VI c)

A Bizottság elismeri, hogy a II. szakasz során volt hiányosság a 21. cikk szerinti jelentések benyújtásában. A III. szakasz esetében a követelmények végrehajtása a 2014/166/EU bizottsági végrehajtási határozat alapján jelenleg szigorúbb.

### VI d)

A Bizottság továbbra is megfelelő részvétel mellett tartott értekezletek, valamint közzétett jegyzőkönyvek és konzultációk formájában hangolja össze a tagállamokkal és a tagállamok között folytatott gyakori eszmecseréket.

### VI e)

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a szabályozási kerettel, a támogató iránymutatásokkal és jelentésmintákkal, valamint a megfelelő konferenciákkal, értekezletekkel és konzultációkkal továbbra is kiemelkedő szerepet játszik az EU ETS végrehajtása során a fő kontrollmechanizmusok összehangolásának ösztönzésében.

### VI f)

Az EU ETS-t illető tagállami megfelelés felülvizsgálatára irányuló bizottsági felmérések keretében, valamint a tagállamok számára az EU ETS irányelv végrehajtásáról szóló, a 21. cikk szerinti éves jelentések Bizottságnak történő benyújtását előíró rendszert naprakésszé tevő 2014/166/EU bizottsági végrehajtási határozat keretében folyamatban van az EU ETS tagállami szankciórendszereire vonatkozó áttekintések összegyűjtése.

A III. szakaszban minden üzemeltető egy bizonyos, az 1123/2013/EU bizottsági rendeletben meghatározott szabályok alapján megállapított felső határértékig felhasználhat projektekből származó nemzetközi jóváírásokat.

### VII 1.

A Bizottság részben elfogadja az ajánlásokat, és egyetért azzal, hogy a piac integritásának javítása érdekében a kibocsátási piac szabályozásával és felügyeletével kapcsolatban még megoldatlan jelentős problémákat szükség esetén orvosolni kell.

### VII 2.

A Bizottság elfogadja az ajánlást, és meg fogja vizsgálni, hogy a kibocsátási egységek jogi státuszának tisztázása milyen előnyökkel járhat.

## A Bizottság válasza

### VII 3.

A Bizottság elfogadja a vonatkozó ajánlásokat. A kibocsátásiegység-forgalmi jegyzék rendszerének biztonsága 2012 óta jelentősen javult, és a Bizottság törekedni fog arra, hogy a Számvevőszék által meghatározott szempontok tekintetében tovább tökéletesítse a rendszert.

### VII 4.

A Bizottság elfogadja a vonatkozó ajánlásokat. A Bizottság a III. szakaszra elfogadott, akkreditálásra, hitelesítésre, monitoringra és jelentéstételre vonatkozó bizottsági rendeletek eredményeként tisztázta az EU ETS-ben részt vevő felek konkrét szerepét és felelősségi köreit.

### VII 5.

A Bizottság elfogadja a vonatkozó ajánlásokat és azt, hogy az EU ETS alkalmazására vonatkozó, a II. szakaszban alkalmazott iránymutatások és információk minősége lehetett volna jobb. Megítélése szerint a helyzet megfelelően javult a III. szakasz esetében.

### VII 6.

A Bizottság eredményesnek tartja az EU ETS szankciórendszerét. Az április 30-ig kibocsátási egység átadása nélkül kibocsátott CO<sub>2</sub>-ért tonnánként kirótt 100 EUR összegű pénzbüntetés határozottan visszatartó erejű. Ezt különösen a nagyon magas megfelelési arány bizonyítja.

A tagállamoknak átláthatóságot kell biztosítaniuk a nemzeti szinten alkalmazandó szankciókkal kapcsolatban, és közzé kell tenniük az átadási kötelezettséget megsértő üzemeltetőkre vonatkozó információkat is.

A Bizottság elfogadja a vonatkozó ajánlást, emellett az igen magas megfelelési arány fenntartásához fontosnak tartja a tagállamok illetékes hatóságai között áramló információk átláthatóságát.

## Bevezetés

### 2. háttérmagyarázat

Az EU ETS működését különféle kockázatok kísérték, amelyek kezelése célzott intézkedésekkel történt. A szén-dioxid-piaci körhíntacsalást a tagállamok számára biztosított fordított adózási mechanizmus

alkalmazásának lehetőségével orvosolták. Több nemzeti jegyzék volt informatikai támadás célpontja, és a műveletek egységes uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékben történő központosítását követően javult a kibocsátásiegység-forgalmi jegyzék rendszerének biztonsága. Végezetül megerősödött a szén-dioxid-piac szabályozása és felügyelete.

### 15

A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék kifejezetten kijelentette, hogy annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy melyik szabályozási módszer illene jobban a kibocsátási piachoz, meghaladta az ellenőrzés hatókörét.

A Bizottság megítélése szerint a további szabályozási intézkedések tekintetében mérlegelendő, még megoldatlan problémákat a kibocsátási egységekre vonatkozó szabályozási keret figyelembevételével kell megvizsgálni, azt követően, hogy a kibocsátási egységek 2017-ben pénzügyi eszközökké válnak.

### 16 – Válasz az első francia bekezdésre

A Tanács a Bizottság javaslatára elfogadta a 2010/23/EU tanácsi irányelvet<sup>3</sup>, amely (a 199a. cikkben) rendelkezett a fordított adózási mechanizmus kibocsátási egységekre történő alkalmazásának lehetőségéről. Ennek az irányelvnek az alkalmazását 2018. december 31-ig meghosszabbították<sup>4</sup>.

### 16 – Válasz a harmadik francia bekezdésre

A 389/2013/EU rendelet (a kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékekre vonatkozó rendelet) nem tartalmaz közvetlen hivatkozást a pénzmossási irányelv anyagi jogi rendelkezéseire, ugyanakkor az „ismerd meg az ügyfeled” célú ellenőrzések és más releváns követelmények harmonizált rendszerére építve rendelkezik a nemzeti jegyzékek kezelőinek eseti rendszeréről, amely ennél fogva közvetlenül alkalmazandó, uniós szinten harmonizált szabályokat hoz létre ezen a területen.

<sup>3</sup> A Tanács 2010. március 16-i 2010/23/EU irányelve a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelvnek a fordított adózási mechanizmus bizonyos csalásra alkalmas szolgáltatásokra vonatkozó választható és ideiglenes alkalmazása tekintetében történő módosításáról (HL L 72., 2010.3.20., 1. o.).

<sup>4</sup> A 2013. július 22-i 2013/43/EU tanácsi irányelv (HL L 201., 2013.7.26., 4. o.) útján.

### 3. háttérmagyarázat – Válasz a második bekezdésre

Az ETS-, illetve a héapolitikáért felelős biztosok 2011 júniusában közös levelet intéztek minden olyan tagállamhoz, amelyek még nem alkalmazták a fordított adózási mechanizmust, és nemzeti rendelkezések bevezetésére kérték azokat. Ez azt bizonyítja, hogy a Bizottság a lehető legmagasabb szinten foglalkozott a kérdéssel.

### 3. háttérmagyarázat – Válasz a harmadik bekezdésre

Az olaszországi jogszabályok 2015. január 1-jétől rendelkeznek kibocsátási egységek esetében alkalmazandó fordított adózási mechanizmusról.

#### 18

A kötelezett, azaz kötelezően részt vevő kereskedőknek részt kell venniük a szén-dioxid-piacon, ha a kibocsátásaik meghaladják az ingyenes kibocsátási egységeiket. E szereplők a MiFID alapján szabályozott bankokon vagy befektetési vállalkozásokon keresztül vásárolhatnak. A (piaci visszaélésekről szóló rendelettel [MAR] és az európai piaci infrastruktúra-rendelettel [EMIR]<sup>5</sup> együtt alkalmazott) MiFID célja a piac stabilitásának és integritásának javítása, többek között a rendszerkockázatok csökkentése, az uniós jogszabályok költséghatékonyágának és arányosságának figyelembevétele mellett.

#### 19

A mentességek kiterjednek a kibocsátási egységekkel kereskedő „nem pénzügyi” szervezetekre. Ez hasonló a pénzügyi piacokra vonatkozó egyéb szabályok szerinti mentességekhez, például a nem pénzügyi szerződő feleknek az EMIR szerinti elszámolási kötelezettség alóli mentességéhez, vagy az árualapú származtatott termékekre alkalmazandó mentességekhez. E mentességek nem általános mentességek, hanem feltételekhez kötött és/vagy a nemzeti illetékes hatóságok felügyelete és uniós szintű felügyelet alá is tartozó mentességek. Egyes esetekben a mentességek nemzeti hatállyal bírnak, és nem fejtenek ki nemzetközi hatást.

Még abban az esetben is, ha a szervezetek a MiFID értelmében mentességet élveznek, sokuk ennek ellenére továbbra is a MAR szerinti, bennfentes kereskedelemre és piaci manipulációra vonatkozó kötelezettségek hatálya alá tartozik.

A Bizottság javaslatát támogatták a társjogalkotók, akik egyértelműen jóváhagyták és megerősítették ezt

a megközelítést, és ha mást nem is tettek, kiterjesztették a mentességek hatályát.

Az arányosság elvének figyelembevételével a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a MiFID szerinti engedélyezés célkitűzései, költség-haszon aránya és a szabályozási terhek tekintetében a kötelezett, azaz kötelezően részt vevő kereskedők mentességei jelentik a legkevésbé megterhelő eszközt a kívánt eredmény eléréséhez.

A mentességet élvező jogi vagy természetes személyek pedig továbbra is a MAR hatálya alá tartoznának.

#### 20

A tőzsdén kívüli származtatott ügyletek tekintetében az EMIR kötelezettségeket ír elő bizonyos, származtatott termékekkel való kereskedést folytató piaci szereplők számára, így azok szabályozottak<sup>6</sup>.

Több tanulmányból az derül ki, hogy az el nem számolt, tőzsdén kívüli azonnali ügyletek aránya 2010-ben 1% volt. A piac közelmúltbeli alakulására vonatkozóan rendelkezésre álló adatok elemzése alátámasztja azt a következtetést, hogy ez az arány jelenleg valószínűleg még ennél is alacsonyabb<sup>7</sup>.

Ezen túlmenően a tisztán kétoldalú, tőzsdén kívüli kereskedés továbbra is a MAR hatálya alá tartozik, amely kifejezetten kimondja, hogy a rendelet a 2. cikk (1) és (2) bekezdésében „említett pénzügyi eszközökkel kapcsolatos valamennyi ügyletre, megbízásra vagy magatartásra vonatkozik, függetlenül attól, hogy az ügyletre, megbízásra vagy magatartásra kereskedési helyszínen kerül-e sor”.

5 Teljes címe: a tőzsdén kívüli származtatott ügyletekről, a központi szerződő felekről és a kereskedési adattárakról szóló rendelet (648/2012/EU rendelet).

6 Az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (ESMA) által alkalmazandó elszámolási értékhatárok tervezetével kapcsolatban lebonyolított konzultációra adott válaszok szinte kivétel nélkül az értékhatárok növelését javasolták, arra hivatkozva, hogy a nem pénzügyi vállalkozások – mivel nem állnak kapcsolatban egymással – elhanyagolható mértékű rendszerszintű kockázatot jelentenek a pénzügyi rendszer számára. Ugyanez elmondható a nem pénzügyi vállalkozásokról, ha tisztán kétoldalú, tőzsdén kívüli, azonnali formában kereskednek kibocsátási egységekkel.

7 A Bloomberg New Energy Finance-nek az uniós kibocsátási egység-piac teljes méretére, valamint az árverésekkel, tőzsdei és tőzsdén kívüli ügyletekkel való felosztására vonatkozó adatokon, továbbá a London Energy Brokers Associationnak (LEBA) az uniós kibocsátási egységekkel folytatott, tőzsdén kívüli kereskedés azonnali termékeket érintő 2010-es részarányára vonatkozó becslésein és a LEBA 2010–2014 közötti időszakra vonatkozóan a tőzsdén kívüli kereskedésben el nem számolt ügyletek részarányát érintő adatain alapuló bizottsági számítások.

## 21

A Bizottság 2013 októberében azért fordult tanácsért az ESMA-hoz, hogy az nyújtson számára segítséget a MAR egyes rendelkezéseiben előírt felhatalmazáson alapuló jogi aktusok tartalmával, többek között a szén-dioxid-egyenértékben kifejezett kibocsátás határértékével, valamint a névleges bemenő hőtéljesítmény szintjével kapcsolatban.

A kapcsolódó ESMA-konzultáció válaszadóinak többsége azzal értelt, hogy alig van, vagy egyáltalán nincs olyan releváns szervezetspecifikus információ, amelyet már ne tettek volna közzé más szabályozások, nevezetesen a nagykereskedelmi energiapiacok integritásáról és átláthatóságáról szóló rendelet (REMIT) értelmében.<sup>8</sup>

A kibocsátási piacra kifejtett esetleges kumulatív hatás csak akkor lenne jelentős, ha a kisebb piaci szereplők tekintélyes hányada összehangolná a tevékenységeit, ami nemcsak a hatáskörrel rendelkező felügyeleti szervek trösztellenes vizsgálataihoz vezethetne, hanem e szereplők nagy száma miatt nehezen is lenne fenntartható.

## 22

A Bizottság egyetért azzal, hogy a kibocsátási egységek piacára vonatkozó felügyeleti keretrendszeren belüli szabályozói együttműködési mechanizmusokkal kapcsolatban még lenne teendő. A mechanizmusokra vonatkozó meglévő rendelkezések azonban csak 2017-ben lépnek hatályba. Ezért a jövőbeli munkának – indokolt esetben az EU ETS-t vagy az európai szén-dioxid-piacot érő még elháríthatlan kockázatok nagyságrendjének egyértelmű értékelése alapján, illetve a legköltséghatékonyabb és legarányosabb módon – a meglévő rendszerek szigorításának lehetőségeire kell összpontosítania.

## 23

A pénzügyi piacokra vonatkozó uniós jogszabályok által létrehozott felügyeleti keretrendszer az EU-ban kereskedés tárgyát képező valamennyi árualapú származtatott termék esetében is használatos (például a MiFID szerinti pozíciójelentés, a MAR által megállapított széles körű együttműködési mechanizmusok). Felülvizsgálat nem támasztotta alá azt az álláspontot, hogy ez a keretrendszer – összevetve az általában vett árualapú származtatott ügyletekkel – a kibocsátási piac esetében ne volna megfelelő.

Ami a MAR-t illeti, az illetékes hatóságok a rendeletből fakadó feladataikat és kötelezettségeiket más hatóságokkal vagy a piaci vállalkozásokkal együttműködésben teljesítik. A MAR szerinti illetékes hatóságoknak együtt kell működniük az ESMA-val, többek között a szükséges információk cseréje terén, valamint az uniós tagállamok illetékes hatóságaival.

Ami az uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzéket és a Bizottság hatásköreit illeti, a tagállami pénzügyi szabályozók az uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzéken belüli ügyletekről a 389/2013/EU rendelet 110. cikkének (2) bekezdésével összhangban a megfelelő nemzeti tisztviselőtől vagy a Bizottságtól mint központi tisztviselőtől szerezhetnek információt (amely utóbbi több vagy minden tagállamra vonatkozóan szolgáltatathat adatokat). Azt is érdemes megjegyezni, hogy a kibocsátási egységekkel kapcsolatos határidős ügyletek 30–40%-át nem tartják lejáratiig, ezért azokat nem természetben egyenlítik ki, így nem láthatóak az uniós kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékben.

## 24

A Bizottság megjegyzi, hogy a kibocsátási piac felügyelete a tagállami szabályozók feladata. A kibocsátási piac uniós szintű felügyeletének ellátására a felülvizsgált MiFID és a MAR hozott létre a tagállami szabályozók közötti integrált eljárásokat; e jogszabályok részletes szabályokat állapítanak meg a tagállami illetékes hatóságok közötti, a tagállami illetékes hatóságok és az ESMA közötti, az uniós szintű, valamint világszerte a harmadik országokkal folytatott, határon átnyúló együttműködésre.

Ezen túlmenően a kibocsátási egységekre 2017 januárjától alkalmazandó felülvizsgált MiFID/MiFIR<sup>9</sup>, illetve 2016 júliusától alkalmazandó MAR/MAD rendelkezései alapján (tagállami és uniós szinten) kiterjedt ellenőrzési, adatszolgáltatási és felügyeleti keretrendszer bevezetésére kerül majd sor.

A Bizottság szervezeti egységei közötti meglévő formális és informális kapcsolatfelvétel gyakorisága és kialakítása elegendő az általános szabályozási feladatokhoz, és arányos azokkal.

<sup>9</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 600/2014/EU rendelete a pénzügyi eszközök piacairól és a 648/2012/EU rendelet módosításáról.

<sup>8</sup> Az 1227/2011/EU rendelet.

## 25

Az uniós szén-dioxid-piac annak ellenére növekszik és érik, hogy a kibocsátási egységek jogi státusza uniós szinten nincs meghatározva. A likviditást befolyásoló tényezők inkább jórészt gazdasági, mint jogi természetűek<sup>10</sup>.

A Bizottság úgy véli, hogy a 2003/87/EK irányelv és az azt végrehajtó jogszabály, konkrétan a 389/2013/EU rendelet<sup>11</sup> 40. cikke, valamint az uniós pénzügyi piacok szabályozásának kialakulófélben lévő keretrendszere<sup>12</sup> a piac stabilitása és integritása mellett biztosítja a szükséges jogi támogatást is az átlátható és likvid uniós szén-dioxid-piachoz.

## 26

Az EUMSZ 345. cikke szerint az uniós jog értelmében a tulajdoni rendet szabályozó jog a tagállamok előjoga. Ez még inkább így van egy olyan eszközcsoportra vonatkozó tulajdonjogok uniós szintű létrehozására adott felhatalmazással kapcsolatban, amely eszközcsoport esetében a Számvevőszék megállapítása szerint a tagállamokban korábban nem léteztek tulajdonjogok.

A kereskedési célú eszközökre vonatkozóan a tulajdoni rendet szabályozó külön jogi rendszer létezése inkább a kivételt, mint a főszabályt jelenti az ügyletek tárgyát képező eszközök – többek között a pénzügyi eszközök – túlnyomó többsége esetében. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a nemzeti kötelmi és a tulajdoni rendet szabályozó jog szokásos elvei nem feltétlenül alkalmazandók ilyen eszközöket érintő ügyletekre<sup>13</sup>. A kibocsátási egységekhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatos valamennyi fontos jogi jellemzőre a 2003/87/EK irányelv és az azt végrehajtó jogszabály irányadó.

10 A Bizottság már javaslatot tett piaci stabilizációs tartalék létrehozására (COM(2014) 20), hogy az árverés útján értékesítendő kibocsátási egységek kínálatának kiigazításával kezelje a kibocsátási egységek többletét és javítsa a rendszer jelentős sokkhatásokkal szembeni ellenálló képességét; a javaslatról az Európai Parlament és a Tanács jelenleg vitát folytat.

11 Kibocsátási egységet bárki birtokolhat, de a jogosultság az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékre hivatkozással határozható meg, ugyanis a jegyzékben szereplő bejegyzés szolgáltat meggyőző és elegendő bizonyítékot a kibocsátási egységek feletti tulajdonjogra.

12 2017-től a kibocsátási egységek Unión belüli jogi státusza meg fog egyezni a pénzügyi eszközökével, és a kibocsátási egységek a pénzügyi piacok uniós szabályozására vonatkozó keretrendszer hatálya alá fognak tartozni.

13 A bankszámlán tartott pénzre vonatkozóan például nincs külön jogi rendszer. Ily módon a számlatulajdonos nem birtokolja a számláján lévő pénzt, hanem pusztán jogi követelést támaszt arra, ez ugyanakkor sem az Unión belül, sem világszerte nem gátolta meg eleve a pénzügyi piacok pénzre épülő kialakulását.

A kibocsátási egységek birtoklásával, átruházásával, visszaadásával és törlésével kapcsolatos jogokat teljes egészében a 2003/87/EK irányelv garantálja, és az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék is maradéktalanul támogatja, amelynek keretében e jogok gyakorolhatók.

## 27

A fentiek fényében a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a jogi érdekek védelme megfelelő, és a kibocsátási egységekkel kapcsolatos jogviták a tagállami polgári bíróságok elé vihetők. A Bizottság mindazonáltal törekedni fog annak vizsgálatára, hogy a kibocsátási egységek uniós jogon belüli jogi státuszának további tisztázása milyen potenciális előnyökkel jár az EU ETS és az európai szén-dioxid-piac működésére nézve.

## 28

A Bizottság az EU ETS közpolitikai célkitűzéseinek fényében mérlegelni fogja, hogyan valósítható meg jogilag és műszakilag a kibocsátási egységek hitelbiztosítékként történő bejegyzésének elősegítése.

## 30

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék bevezetése javított a helyzeten a decentralizált II. szakasz szerinti nemzeti jegyzékek rendszerében feltárt korábbi hiányosságok kezelése érdekében. Később az EU ETS irányelv 2009. évi felülvizsgálatát követően további intézkedésekre is sor került az EU ETS III. szakaszában. Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék 2012-es bevezetése óta nem jelentettek biztonsági eseményt; az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékben vagy az EUTL-ben tárolt adatokat hivatalos vizsgálatok vagy jogi eljárások során átadják a nemzeti bűnüldöző szerveknek.

A Bizottság egyetért azzal, hogy a szén-dioxid-piac felügyelete javítható. Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék nem tartalmaz pénzügyi információkat, ezért a benne lévő adatok korlátozottan használhatók fel a pénzügyi tranzakciók felügyeletéhez.

Ezenkívül a releváns elsődleges jogszabályoknak és a 389/2013/EU rendeletnek megfelelően a Bizottságnak nincs jogalapja az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékben tárolt tagállami adatok elemzésére.

A Bizottság aktívan támogatja a tagállamokat a pénzügyi információs egységekkel való együttműködés megvalósításában.

## 31

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a kibocsátási egység-forgalmi jegyzékek rendszerei idővel fokozatosan javultak, és hogy a Számvevőszék által kiemelt számos probléma kezelésére a III. szakaszban sor kerül.

## 32

Ami az ún. KYC ellenőrzéseket és gyakorlatokat illeti, a 389/2013/EU rendelet tételesen felsorolja a kötelezett résztvevők számlanyitási feltételeit és dokumentumait. Az önkéntes résztvevők számláival kapcsolatos előírások azonban csak a számlanyitás minimumkövetelményeit határozzák meg.

## 34

A 389/2013/EU rendelet önkéntes résztvevőkre vonatkozó előírásai lehetőséget biztosítanak arra, hogy a tagállamok megfelelő kockázatértékelési gyakorlatokat alkalmazzanak.

## 35 – Válasz a második francia bekezdésre

A 389/2013/EU rendelet felsorolja, hogy a nemzeti tisztviselők milyen gyanús számlanyitás-kérelmezésekre vonatkozó információkat osztanak meg egymással. Az elutasított számlanyitások állandó uniós jegyzékének létrehozása problémákat vet fel a személyes adatok védelmére vonatkozó jogi keret tekintetében.

## 36

A 2003/87/EK irányelv és a 389/2013/EU bizottsági rendelet a kibocsátási egység-forgalmi jegyzéken belüli ügyfélszámlák vezetését a szubszidiaritás elvével összhangban a tagállamokra bízta. A Bizottságnak központi tisztviselőként az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék működtetése és fenntartása a szerepe. A Bizottság a releváns jogi rendelkezések végrehajtását az „ismerd meg az ügyfeled” célú ellenőrzésekre vonatkozó információ és bevált gyakorlatok cseréjének lebonyolításával hangolja össze különösen a jegyzékkezelői munkacsoporton belül, különös hangsúlyt fektetve a meglévő jogi kereten belül alkalmazható módszerekre és eszközökre.

## 37

Az európai szén-dioxid-piac uniós szintű felügyelete tovább javítható, többek között az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék releváns adatainak felhasználásával. Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék azonban csak a szén-dioxid-kibocsátási egységek fizikai átruházásáról rögzít információkat, az ügyletek pénzügyi oldaláról nem, ami nem elegendő a visszaélés és a csalárd tevékenységek kiszűréséhez.

## 38

A határon átnyúló ügyletek elemzése az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzékre való áttérés előtt nem volt lehetséges, mivel a nemzeti jegyzékeket az egyes tagállamok működtették, és az adatokat nem összesítették.

A jelenlegi jogi keretben a Bizottság biztosítja az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék alkalmazását, azonban nem feladata az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzéken belüli ügyletek tagállamok nevében tárolt adatok felhasználásával történő aktív felügyelete.

## 41

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a szervezeti felépítése megfelelő. Az üzleti/szakpolitikai felelős és az informatikai szolgáltató szerepének elkülönítése a releváns projektirányítási módszertannak megfelelően 2014 óta érvényesül, és a megfelelő belső szervezet biztosítása érdekében a Bizottság tovább optimalizálta az erőforrásokat és a készségeket.

A Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálatát által végzett informatikai ellenőrzést követően végrehajtott cselekvési terv kiterjed a feltárt hiányosságokra, és fokozni fogja a jegyzék fejlesztésének és kezelésének eredményességét.

## 50

A számvevőszéki jelentés 4. háttérmagyarázata megnevezi a monitoring, a jelentéstétel és a hitelesítés szempontjából lényeges fő szempontokat. Bár ésszerűen elvárható, hogy a hitelesített éves kibocsátási jelentéseket az illetékes hatóságok valamilyen formában ellenőrizzék, a 2003/87/EK irányelv és a végrehajtási intézkedések ezt kifejezetten nem írják elő. Ha a hitelesítést mindkét oldalon teljes körűen elvégeznék, az a többletköltségek miatt sem lenne célravezető.

### 51

AZ EU ETS hitelesítési jelentés meghatározott kötelező elemei és szabványosított mintája immár érvényben van a III. szakaszra. Az EU ETS II. szakasza esetében az uniós szintű jogszabályok nem írtak elő szabványosított mintát.

### 52

A Bizottság egyetért azzal, hogy a II. szakaszban hiányzott a hitelesítői megállapítások hasznosulásvizsgálata. A III. szakaszban az üzemeltetőknek immár fejlesztési jelentést kell jóváhagyásra benyújtaniuk az illetékes hatóságnak a hitelesítő által bejelentett valamennyi szabálytalansággal és ajánlással kapcsolatban. A Bizottság ezenkívül iránymutatást adott ki a hitelesítők számára a többször is megjelenő megállapítások kezelésének módjára vonatkozóan.

## 7. háttérmagyarázat

A Bizottság által mostanra már közzétett hitelesítési jelentés-mintában szerepel, hogy a III. szakaszra vonatkozó tagállami hitelesítésjelentés-mintáknak minimálisan mi a kötelező tartalma, emellett külön rendelkezést tartalmaz arról, hogy a hitelesítő fogalmazzon meg ajánlásokat.

A III. szakasz esetében további kötelezettségeket vezettek be az akkreditálással és hitelesítéssel, valamint a hitelesítők nemzeti akkreditációs szervek általi folyamatos felügyeletével kapcsolatban. E folyamatos felügyelet egyik legfontosabb célja a hitelesítő folyamatos kompetenciájának ellenőrzése, amelynek során különösen olyan következtetéseket keresnek, mint például a szabálytalanságot soha nem jelentő hitelesítők, az ajánlások következtelenségei, vagy a belső hitelesítési dokumentáció és a kiadott hitelesítési jelentés közötti következtelenségek.

### 53

A II. szakaszban a Monitoring és jelentési iránymutatások mind (a 2007/589/EK határozat I. melléklete 2. szakasza 5.m) pontja szerinti) előírt „hitelesítőre”, mind (a 2007/589/EK határozat I. melléklete 2. szakasza 5.k) pontja szerinti) „akkreditációra” vonatkozóan külön fogalom meghatározást tartalmaztak, mielőtt az Európai Akkreditációs Együttműködés megfelelő útmutatójára utaltak volna. Az iránymutatások arra vonatkozó

rendelkezést is tartalmaztak, hogy az akkreditációs szervek és az illetékes hatóságok szerezzenek hozzáférést a hitelesítő belső hitelesítési jelentéséhez, hogy azt értékelhessék. Azonban annak, hogy a III. szakaszra elfogadásra került az EU ETS-en belüli akkreditációra és hitelesítésre vonatkozó 600/2012/EU rendelet, az a legfőbb oka, hogy az EU ETS-en belüli hitelesítést és akkreditációt jóval nagyobb mértékben össze kell hangolni.

### 56

Az EU ETS-en belül az egyes szervezetek szerepe a hatáskörükön alapul. A hitelesítés elsősorban a hitelesítők hatáskörébe tartozik (nem a szabályozó hatóságokéba). A hitelesítők akkreditálására a nemzeti akkreditációs szervek rendelkeznek hatáskörrel és felhatalmazással (nem a szabályozó hatóságok). Az EU ETS általános végrehajtására a kijelölt illetékes hatóságok rendelkeznek hatáskörrel és felhatalmazással (nem a hitelesítők, illetve a nemzeti akkreditációs szervek). A különböző szervezetek közötti koordináció fontos az EU ETS összességében eredményes végrehajtásának előmozdításához, ennek azonban a hatáskörrel arányosnak kell lennie, emellett ki kell küszöbölnie a nem hatékony és kontraproduktív párhuzamos eljárásokat és többletköltségeket.

### 57

A Bizottság megítélése szerint összeférhetetlenséget jelent az az ismertetett helyzet, amikor a hitelesítők ugyanazon telephelyet érintő hitelesítésben, valamint monitoringtervek kidolgozásában vesznek részt. A 600/2012/EU rendelet (a III. szakaszra vonatkozó akkreditációs és hitelesítési rendelet) konkrétan fogalmaz ezzel a témával kapcsolatban, és a kérdés a nemzeti akkreditációs szervek számára a legnagyobb aggodalomra okot adó, vizsgálandó és kezelendő kérdés.

### 58

A 2003/87/EK irányelv és a végrehajtási intézkedések nem határoznak meg az illetékes hatóságok általi helyszíni szemlére vonatkozó követelményt. Ezáltal az illetékes hatóságok általi arányos és hatékony végrehajtás továbbra is rugalmas marad, többek között a szemlél legeredményesebb lefolytatásának helye és ideje, a hitelesítői szerep megkettőzésének elkerülése és az egyéb szabályozási feladatkörökkel való ötvözhetőség tekintetében.



### 64

A Bizottság egyetért azzal, hogy az EU ETS általános alkalmazására és működésére vonatkozó releváns információk rendszeres átadása kedvezően befolyásolja az érdekeltek rendszerbe vetett bizalmát. A 2003/87/EK irányelvben – különösen annak 10. és 21. cikke szerint – előírányzott jelentéstétel kielégíti ezt az igényt.

### 67

A tagállamok nemzeti kiosztási terve értékelésének összefüggésében a PRIMES-modell (mint széles körben alkalmazott elemzőeszköz) bizonyult a legjobb rendelkezésre álló referenciának. Különösen azért, mert a modell ismert volt a tagállamok körében, egyes tagállamok maguk is megbízhatónak tartották, és használták a nemzeti kiosztási tervek kidolgozása során.

A Bizottság elismeri, hogy a 2005 decemberében kiadott iránymutatás nem tartalmazott a 2005. évi kibocsátási adatok felhasználására vonatkozó utasítást. A 2005. évi hitelesített kibocsátási adatok azonban 2006 tavasza óta, tehát jóval a nemzeti kiosztási tervek benyújtási határideje előtt és jóval a nemzeti kiosztási tervek többségének tényleges benyújtása előtt a tagállamok rendelkezésére álltak. A Bizottságnak – tekintettel az EU ETS célkitűzésére – a nemzeti kiosztási terveket a legfrissebb kibocsátási adatokkal kellett összevetnie, amit az Éghajlatpolitikai Bizottság is hangsúlyozott.

### 69

A Bizottság elismeri, hogy nem tudott minden tagállam esetében kitöltött ellenőrző listát benyújtani a Számvevőszék számára. E dokumentumok megőrzési ideje lejárt. Azonban számos egyéb dokumentumot benyújtott a Számvevőszéknek, például a tagállamokkal folytatott levelezést, prezentációkat és rövid ismertetőket.

A Bizottság azonban úgy véli, hogy nincs ok annak vélelmezésére, hogy a nemzeti kiosztási tervek értékelése nem volt ugyanolyan részletes vagy teljes.

A tagállamok nemzeti kiosztási terveire vonatkozó, nyilvánosan hozzáférhető bizottsági határozatok mindegyike ugyanolyan felépítésű, és e határozatok a preambulumbekendésekben részletesen megindokolják a nemzeti kiosztási tervek jóváhagyását vagy elutasítását alátámasztó okokat. Minden olyan szempont esetében, amelyet a Bizottságnak az irányelv III. mellékletével összhangban ellenőriznie kellett, részletesen szerepel, hogy a jogi követelmények teljesültek-e vagy sem. Így e határozatok azt bizonyítják, hogy a Bizottság minden tagállam esetében ugyanolyan módon végezte el az értékelést a 2003/87/EK irányelv szerinti felhatalmazásnak megfelelően.

### Együttes válasz a 71 és 72 bekezdésre

A Bizottság elismeri, hogy az EU ETS alkalmazására vonatkozó, a 21. cikk szerinti jelentéstétel nem mindig volt teljes körű a II. szakaszban. A III. szakasz esetében a követelmények végrehajtása a 2014/166/EU bizottsági végrehajtási határozat alapján jelenleg szigorúbb, annak érdekében, hogy a jövőben teljesülhessen a teljes körű éves végrehajtási jelentés közzétételére vonatkozó feltétel.

### 74

A Bizottság a III. szakaszban tovább harmonizálja az EU ETS alkalmazását (ezért került sor 2009-ben a felülvizsgált EU ETS elfogadására), emellett továbbra is mérlegeli a jövőben végrehajtandó további javítások lehetőségét.

### 76

A jogi keret a tagállamokra bízta, hogyan bonyolítják le a szemléket szabályozási feladataik végrehajtásának általános megközelítése alapján, és a szubszidiaritás elvére tekintettel a Bizottságnak nincs különösebb szerepe.

### 77

A Bizottság továbbra is széles körű információcserét szervez az EU ETS tekintetében illetékes tagállami hatóságokkal, például az Éghajlatváltozási Bizottság és a kibocsátáskereskedelemmel foglalkozó 3. munkacsoportja, eseti szakmai munkacsoportok, fórumok, köztük az akkreditációs és hitelesítési fórum és a megfelelési fórum, továbbá ezek munkacsoportjai, valamint a témában érintett csoportok, mint például a jegyzékező munkacsoport rendszeres tanácskozásai révén. Az értekezleteken személyesen részt venni nem tudó munkatársak segítése érdekében a Bizottság általában elektronikus úton megosztja a jegyzőkönyveket.

### 79

A Bizottság elismeri az EU ETS megfelelési fórumának és munkacsoportjainak az EU ETS harmonizált alkalmazásában és a bevált gyakorlatokra vonatkozó információ tagállami illetékes hatóságok közötti cseréjében betöltött jelentős kiegészítő szerepét. Bár a nemzeti hatóságok részvétele időnként alacsony mértékű volt, a megfelelési fórumon megvitatott és megfogalmazott információkat az interneten keresztül valamennyi illetékes hatóság számára megosztották.

### 80

A magas megfelelési arány az EU ETS szankciórendszer – nevezetesen a kibocsátási egységek átadásának elmaradása esetén alkalmazandó, az irányelvben foglalt uniós szintű szankcióra vonatkozó rendelkezés – visszatartó erejének legjobb mutatója.

Az uniós szintű, harmonizált szankció mellett a tagállamok a vonatkozó nemzeti jogszabályok alapján bizonyos szabályszegésekre, például a kibocsátási jelentés időben történő benyújtásának elmulasztására szankciókat határoznak meg és alkalmaznak.

### 82

A Bizottság megjegyzi, hogy a különféle tagállami szabályszegés- és szankciótípusok a tagállami körülmények és közigazgatási eljárások figyelembevételével teljes mértékben indokoltak lehetnek, annál is inkább, mivel a társjogalkotók úgy döntöttek, hogy a szubsidiaritás elve alapján a 2003/87/EK irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerinti szankciókat nemzeti hatáskörbe utalják.

### 83

Az EU ETS-t illető tagállami megfelelés felülvizsgálatára irányuló bizottsági felmérések keretében, valamint a tagállamok számára az EU ETS irányelv végrehajtásáról szóló, a 21. cikk szerinti éves jelentések Bizottságnak történő benyújtását előíró rendszert naprakészé tévő 2014/166/EU bizottsági végrehajtási határozat keretében folyamatban van az EU ETS tagállami szankciórendszereire vonatkozó áttekintések összegyűjtése.

### 84

A Bizottságnak határozottan az a célja, hogy legyen rálátása kifejezetten az EU ETS szempontjából a tagállami szankciókra, és hogy statisztikai adatokat gyűjtsön azok alkalmazásáról. A Bizottság már szisztematikusabban megközelítést alkalmaz a szankciórendszer monitoring-jára azáltal, hogy tökéletesíti a 2003/87/EK irányelv 21. cikke szerinti jelentés vonatkozásában a tagállamoknak a szankciókkal kapcsolatban feltett kérdéseket.

A tagállami hatóságok felelnek az EU ETS-re vonatkozó rendelkezések végrehajtásáért, azonban a Bizottság fokozottan figyelemmel kíséri az EU ETS irányelv tagállami végrehajtását. Amikor a II. szakaszban kétségek merültek fel a szankciók alkalmazásának jogszerűségével kapcsolatban, a Bizottság mindig megvizsgálta ezek hasznosulását, és szükség esetén rendszeresen kapcsolatot tartott a tagállamokkal. A Bizottság például következetesen emlékeztetett arra, hogy a tagállamok nem csökkenthetik a kibocsátási egységek átadásának elmulasztása esetén alkalmazott 100 EUR összegű bírságot<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> A 16. cikknek ezt az értelmezését időközben a Bíróság is megerősítette.

## A Bizottság válasza

### 86

Az EU ETS III. szakaszában az üzemeltetők közvetlenül már nem használhatnak nemzetközi jóváírásokat az EU ETS szerinti kötelezettségeik teljesítésére. Az üzemeltetőknek először is be kell váltaniuk jóváírásaikat kibocsátási egységekre, amelyeket ezt követően felhasználhatnak a megfelelés érdekében.

Az üzemeltetők által beváltható nemzetközi jóváírások száma korlátozott. Az egyes létesítményekre és légtér-üzemeltetőkre jutó nemzetközi jóváírási jogosultságok meghatározásának szabályait az 1123/2013/EU bizottsági rendelet állapítja meg. Az üzemeltetők a 2008–2020 közötti időszakra kapnak jogosultságot, ezért a III. szakaszra vonatkozó jogosultságuk figyelembe veszi a II. szakaszban szerzett jogosultságukat.

### 8. háttérmagyarázat – Válasz a második bekezdésre

Az EU ETS III. szakaszában hasonló problémák már nem fordulhatnak elő. Lásd a Bizottság 86. bekezdésre adott válaszát.

### 8. háttérmagyarázat – Válasz a harmadik bekezdésre

Az EU ETS III. szakaszában hasonló problémák már nem fordulhatnak elő. Lásd a Bizottság 86. bekezdésre adott válaszát.

## Következtetések és ajánlások

### 87

Az ETS bevezetésekor nemzeti és uniós szinten sem voltak gyakorlati tapasztalatok. A Bizottság és a tagállamok ezért cselekvés általi tanulási megközelítést alkalmaztak, amely a tervezés és az alkalmazás területén egyaránt egyenletes javulást eredményezett.

Ami az EU ETS-t és a körhintacsálást illeti, a Bizottság a héacsálás kezelése érdekében jogalapot biztosított a csalárd héaügyletekre vonatkozó célzott információk tagállamok közötti gyors cseréjére szolgáló Eurofisc hálózat létrehozásához. A tagállamok ezzel összefüggésben figyelemmel kísérik az új csalási tendenciákat, és új csalások megjelenése esetén korai előrejelzést biztosítanak egymásnak. A szén-dioxid-kibocsátások kereskedelme az egyik olyan ágazat, amelyet a tagállamok ennek kapcsán fokozottan figyelemmel kísérek.

### 89

A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék következtetését.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az EU ETS II. szakaszát a rendszer integritásának védelmét szolgáló keretek megbízhatóságával kapcsolatos problémák akadályozták. A III. szakaszban jelenleg alkalmazott új fejlesztések és javítások alapos megfontolásának az az egyik lényeges oka, hogy az EU ETS II. szakaszának alkalmazása során hiányosságok merültek fel.

### 91

Ami a Számvevőszék azon megállapításait illeti, hogy továbbra is maradtak még gondok a kibocsátási piac szabályozása és felügyelete tekintetében, főként a kötelezett (azaz a piacon kötelezően részt vevő) kereskedőket, a kétoldalú, tőzsdén kívüli (OTC) azonnali kereskedelmet és a kisebb piaci szereplőket illetően, a Bizottság és a társjogalkotók alaposan megvizsgálták a potenciális kockázatokat a MiFID elfogadási folyamata során, amely ennél fogva kellően kiegyensúlyozott mentességi rendszert tartalmaz. A pénzügyi piacokra vonatkozó uniós jogszabályok által létrehozott felügyeleti keretrendszer, amely az EU-ban kereskedés tárgyát képező valamennyi árualapú származtatott termék esetében is használatos (például a MiFID szerinti pozíciójelentés, a MAR által megállapított széles körű együttműködési mechanizmusok), a kibocsátási piacra is alkalmazandó. A szabályozási együttműködési mechanizmusok 2017-ben lépnek hatályba.

### 1. ajánlás

A Bizottság egyetért azzal, hogy a piaci integritás javítása érdekében szükség esetén orvosolni kell a kibocsátási piac szabályozásával és felügyeletével kapcsolatos továbbra is fennálló jelentős problémákat. Annak biztosítása érdekében, hogy az uniós fellépés szükséges és eredményes legyen, a Bizottság a javaslatlételtől a végrehajtáson át a felülvizsgálatig minden szakaszban értékeli szakpolitikai és javaslati hatását.

A kibocsátási piac szabályozásával és felügyeletével kapcsolatos, közelmúltban elfogadott, jelenleg végrehajtás alatt álló szabályok értékelésére a Bizottság által az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a MiFID II. 90. cikke és a MAR 38. cikke szerint 2019-ben benyújtandó jelentések keretében kerülhet sor.

## A Bizottság válasza

### 1.a) ajánlás

A Bizottság elfogadja az 1.a) ajánlást. A Bizottság és a társjogalkotók a felülvizsgált MiFID elfogadási folyamata során alaposan megvizsgálták a potenciális kockázatokat; a MiFID ennél fogva kellően kiegyensúlyozott mentességi rendszert tartalmaz. E mentességek a vonatkozó jogszabályok értelmében 2019-ben felülvizsgálatra kerülnek.

A MiFID 2. cikke (1) bekezdésének e) és j) pontjában, valamint 3. cikke (1) bekezdésének e) pontjában említett mentességek feltételekhez és szabályozási felügyelethez kötöttek, és nem feltétlenül konkrétan a kibocsátási egységekre, hanem az árualapú származtatott termékekre is vonatkoznak. A mentességek okai (elsősorban a befektetési vállalkozások ügyfeleinek a határokon átnyúló ügyletek során való védelmére szolgáló) MiFID-engedély előírására vonatkozó cél értékelésére, valamint az engedély megszerzési költségei és a mentességet élvező személyek számára keletkező előnyei tekintetében jelentkező arányosságukra vezethetők vissza.

### 1.b) ajánlás

A Bizottság elfogadja az 1.b) ajánlást, mivel az figyelembe veszi a pénzügyi piacokra vonatkozó, elfogadott és jelenleg végrehajtás alatt álló uniós joganyagot.

### 1.c) ajánlás

A Bizottság részben elfogadja az 1.c) ajánlást. Érvényesülnek együttműködési mechanizmusok, amelyeket a Bizottság a kibocsátási piac jelenlegi helyzete szempontjából megfelelőnek tart. A Bizottság szervezeti egységei a szakpolitikai kérdések megvitatásakor jelen vannak az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (ESMA) igazgatóságában/állandó bizottságaiban és munkacsoportjaiban, és kapcsolatot tartanak fenn az Energia-szabályozók Együttműködési Ügynökségével (ACER). Ugyanakkor folyamatban van a Bizottságon belüli együttműködés további megerősítése a felülvizsgált jogszabály végrehajtási szakaszában. Más szabályozók és felügyeleti hatóságok (köztük az ügynökségek) tekintetében és a jövőbeli piaci fejlemények fényében a Bizottság mérlegelni fogja a már érvényesülő mechanizmusokon kívüli szabályozói együttműködés további megerősítését célzó kezdeményezések előmozdításának lehetőségeit.

### 2. ajánlás

A Bizottság elfogadja a 2. ajánlást. A Bizottság meg fogja vizsgálni, milyen előnyökkel jár a kibocsátási egységek jogi státuszának tisztázása, emellett mérlegelni fogja azt is, hogy a hitelbiztosítékok esetében létrehozható-e, illetve hogyan hozható létre expressz regisztrációs mechanizmus.

Az uniós szén-dioxid-piac annak ellenére növekszik és érik, hogy a kibocsátási egységek jogi státusza uniós szinten nincs meghatározva. A likviditást befolyásoló tényezők inkább jórészt gazdasági, mint jogi természetűek.

A Bizottság ezért már javaslatot tett piaci stabilizációs tartalék létrehozására (COM(2014) 20), hogy az árverés útján értékesítendő kibocsátási egységek kínálatának kiigazításával kezelje a kibocsátási egységek többletét, és javítsa a rendszer jelentős sokkhatásokkal szembeni ellenálló képességét; a javaslatról az Európai Parlament és a Tanács jelenleg vitát folytat.

A Bizottság úgy véli, hogy a 2003/87/EK irányelv és a 389/2013/EU rendelet, valamint az uniós pénzügyi piacok szabályozásának kialakulófélben lévő keretrendszer a piac stabilitása és integritása mellett biztosítja a szükséges jogi támogatást is az átlátható és likvid uniós szén-dioxid-piachoz.

### 93

Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék biztonsága az EU ETS III. szakaszában jelentősen javult. A számlanyitásra vonatkozó szabályozási követelmények végrehajtása mellett a Bizottság előmozdítja a tagállamok közötti aktív együttműködést és a bevált gyakorlatok cseréjét. 2012 óta az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzéknek a vonatkozó projektmódszertan szerinti folyamatos javítása kiigazításokat tett szükségessé a Bizottságnál.

### 3.a) ajánlás

A Bizottság elfogadja a 3.a) ajánlást. Az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék nem tartalmazza a visszaélés és a csalárd tevékenységek kiszűrése szempontjából releváns összes adatot. A kibocsátási egységekre irányuló ügyletek pénzügyi vetületével kapcsolatban azonban a Bizottság már jelentős adatgyűjtést irányzott elő a MiFID/MiFIR és a MAR/MAD értelmében, miután azok teljes körű végrehajtása megtörténik 2017-ben.

### 3.b) ajánlás

A Bizottság elfogadja a 3.b) ajánlást.

### 3.c) ajánlás

A Bizottság elfogadja a 3.c) ajánlást. Ami a struktúrát illeti, a Bizottság úgy ítéli meg, hogy annak bevezetése már megtörtént. A Bizottság a Belső Ellenőrzési Szolgálat általi informatikai ellenőrzést követően még egyértelműbbé tette a személyzet tagjainak szerepét és optimalizálta a struktúrát. A Bizottság elkötelezett a kibocsátási egység-forgalmi jegyzék rendszere helyes működésének biztosítása mellett.

### 3.d)–e) ajánlás

Ezen ajánlásoknak a tagállamok a címzettjei.

## 94

A III. szakasz kezdete előtt elfogadott bizottsági rendeletek javítják az EU ETS alkalmazásának a III. szakasz alatti eredményességét, hatékonyságát és összehangolását. Ezek a rendeletek kitérnek a Számvevőszék által ismertetett hiányosságokra. A javítások a következőkre terjednek ki: monitoring, jelentéstétel, hitelesítés, akkreditálás, a felek – többek között az illetékes hatóságok, az üzemeltetők, a hitelesítők, a nemzeti akkreditációs szervek, a tagállamok – szerepének és felelősségi köreiből megerősítése.

### 4. ajánlás

A Bizottság a III. szakaszra elfogadott, akkreditálásra, hitelesítésre, monitoringra és jelentéstételre vonatkozó bizottsági rendeletek eredményeként tisztázta az EU ETS-ben részt vevő felek konkrét szerepét és felelősségi köreit.

### 4.a) ajánlás

A Bizottság elfogadja a 4.a) ajánlást.

### 4.b) ajánlás

A Bizottság elfogadja a 4.b) ajánlást. A 2003/87/EK irányelv és a végrehajtási intézkedések meghatározzák a végrehajtási keretrendszert. E megközelítés révén az illetékes hatóságok általi arányos és hatékony végrehajtás továbbra is rugalmas marad, többek között a szemlék legeredményesebb helye és ideje, a hitelesítői szerep megkettőzésének elkerülése és az egyéb szabályozási feladatkörökkel való ötvözhetőség tekintetében.

### 4.c)–f) ajánlás

Ezen ajánlásoknak a tagállamok a címzettjei.

## 95

A Bizottság átfogó iránymutatással szolgált a II. szakaszra vonatkozó nemzeti kiosztási tervek kidolgozása és végrehajtása során. A Bizottság elismeri, hogy ez az iránymutatás nem tartalmazott a 2005. évi kibocsátási adatok felhasználására vonatkozó utasítást, ami azonban nem befolyásolta a Bizottság értékelésének minőségét.

Az EU ETS III. szakaszában javul a tagállami alkalmazásra vonatkozó bizottsági iránymutatás és monitoring. A 2014/166/EU bizottsági végrehajtási határozat és egy ahhoz kapcsolódó magyarázó feljegyzés újraindította azt a rendszert, amely előírta a tagállamok számára, hogy a 21. cikk szerinti éves jelentést kell benyújtaniuk a Bizottságnak a 2003/87/EK irányelv végrehajtásáról. Ezek a jelentések az Európai Környezetvédelmi Ügynökség ReportNet rendszerén keresztül nyilvánosan hozzáférhetőek.

### 96

A Bizottság elismeri, hogy az EU ETS alkalmazására vonatkozó, a 21. cikk szerinti jelentéstétel nem mindig volt teljes körű a II. szakaszban. A III. szakasz esetében a követelmények végrehajtása a 2014/166/EU bizottsági végrehajtási határozat alapján jelenleg szigorúbb, annak érdekében, hogy a jövőben teljesülhessen a teljes körű éves végrehajtási jelentés közzétételére vonatkozó feltétel.

A Bizottság továbbra is széles körű információcserét szervez az EU ETS tekintetében illetékes tagállami hatóságokkal, például az Éghajlatváltozási Bizottság és a kibocsátás-kereskedelemmel foglalkozó 3. munkacsoportja, eseti szakmai munkacsoportok, fórumok, köztük az akkreditációs és hitelesítési fórum és a megfelelési fórum, továbbá ezek munkacsoportjai, valamint a témában érintett csoportok, mint például a jegyzékezelői munkacsoport rendszeres tanácskozásai, továbbá kapcsolódó dokumentummegosztó eszközök révén.

### 5.a) ajánlás

A Bizottság elfogadja az 5.a) ajánlást.

Az EU ETS összehangolása lényeges a III. szakaszban, amelynek során a Bizottság szigorúbban kíséri figyelemmel az EU ETS tagállami alkalmazását.

### 5.b) ajánlás

A Bizottság elfogadja az EU ETS alkalmazásáról szóló jelentés rendszeres közzétételére vonatkozó 5.b) ajánlást.

### 5.c) ajánlás

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

### 97

Az EU ETS-t illető tagállami megfelelés felülvizsgálatára irányuló bizottsági felmérések keretében, valamint a tagállamok számára a 2003/87/EK irányelv végrehajtásáról szóló, 21. cikk szerinti éves jelentések Bizottságnak történő benyújtását előíró rendszert naprakésszé tevő 2014/166/EU bizottsági végrehajtási határozat keretében folyamatban van az EU ETS tagállami szankciórendszereire vonatkozó áttekintések összegyűjtése.

### 6. ajánlás

A Bizottság eredményesnek tartja az EU ETS szankciórendszerét. Az április 30-ig kibocsátási egység átadása nélkül kibocsátott CO<sub>2</sub>-ért tonnánként kirótt 100 EUR összegű pénzbüntetés határozottan visszatartó erejű. Ezt különösen az bizonyítja, hogy éves szinten a kibocsátásoknak mintegy 99%-át az előírt számú kibocsátási egységgel fedezik, így a szankciót csupán a bejelentett kibocsátások 1%-a esetében kell alkalmazni.

A tagállamoknak átláthatóságot kell biztosítaniuk az átadási kötelezettséget érintő szabályszegésektől eltérő szabályszegésekkel kapcsolatban, és közzé kell tenniük az átadási kötelezettséget megsértő üzemeltőkre vonatkozó információkat is. Fontos azonban megjegyezni, hogy a 2003/87/EK irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerint továbbra is a tagállamokat illeti meg a szankciók meghatározásának joga, és a szankciók változó mértéke – figyelembe véve az adott tagállamon belüli helyzetet – kellően indokolt lehet.

A Bizottság az igen magas megfelelési arány fenntartása érdekében fontosnak tartja a tagállamok illetékes hatóságai között áramló információk átláthatóságát.

## A Bizottság válasza

### 6.a) ajánlás

A Bizottság elfogadja a 6.a) ajánlást. A Bizottság részletesen elemezni fogja az EU ETS-t illető megfelelés felülvizsgálatára irányuló felmérés keretében kapott információkat és a tagállamok által az EU ETS irányelv 21. cikke értelmében benyújtott éves jelentéseket, és a megfelelőnek ítélt esetekben intézkedni fog.

### 6.b)–c) ajánlás

Ezen ajánlásoknak a tagállamok a címzettjei.





## HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

### **Ingyenes kiadványok:**

- egy példány:  
az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:  
az Európai Unió képviselőin keresztül ([http://ec.europa.eu/represent\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/represent_hu.htm)),  
nem uniós országokban a küldöttségektől ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_hu.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm)),  
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül ([http://europa.eu/europedirect/index\\_hu.htm](http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm))  
vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (\*).

(\* ) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

### **Megvásárolható kiadványok:**

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

Az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer (EU ETS) az EU éghajlat-politikájának sarokköve, amelyet a világ más tájain gyakran említenek a jövő éghajlat-változási politikájának modelljeként. A Számvevőszék jelentős hiányosságokat állapított meg a II. szakasz (2008–2012) végrehajtásában és problémákat talált a piac integritásának védelmére szolgáló keretrendszer megbízhatóságával. Javulást kell elérni a piacszabályozást és -felügyeletet, a kibocsátási egységek jogi státuszát és az EU ETS alapvető információit feldolgozó rendszereket illetően. A tagállamoknak növelniük kell a kontrollrendszer és a szankciók hatásosságát. A Számvevőszék számos ajánlást tesz, melyek célja a kibocsátáskereskedelmi rendszer integritásának és működésének javítása.



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal