

Sprawozdanie specjalne

Integralność unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji i jego wdrażanie



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2354-8	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/97055	QJ-AB-15-005-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2348-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/20437	QJ-AB-15-005-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2378-4	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/580647	QJ-AB-15-005-PL-E

© Unia Europejska, 2015
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne

Integralność unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji i jego wdrażanie

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności budżetowej lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę następujące aspekty: zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Obrachunkowego Augustyn Kubik i która zajmuje się obszarem wydatków związanych z zarządzaniem zasobami naturalnymi i ich ochroną. Kontrolą kierował Kevin Cardiff, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Mary Kerrigan, szef gabinetu; Gediminas Macys, attaché; Colm Friel, kierownik działu; Emese Fésűs, kierownik zespołu; Stefan den Engelsen, zastępca kierownika zespołu, oraz kontrolerzy: Marco Dentamaro, Andreas Dürrwanger, María Luisa Gómez-Valcárcel, Laura Gores, Joanna Kokot, Loulla Puisais-Jauvin, Frédéric Soblet i Anna Zalega.



Od lewej: S. den Engelsen, E. Fésűs, K. Cardiff, C. Friel.

Punkt

Wykaz skrótów

Glosariusz

I–VII Streszczenie

1–8 Wstęp

1–8 Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (ETS)

4–6 Unijny system ETS w praktyce w latach 2005–2012 (etapy I i II)

7–8 System ETS od 2013 r. (etap III)

9–11 Zakres kontroli i podejście kontrolne

12–86 Uwagi

12–41 Ramy prawne na rzecz ochrony integralności systemu ETS

14–24 Komisja nieustannie ulepszała regulację rynku uprawnień do emisji i jego nadzór, ale konieczne są dalsze postępy w tym względzie

25–28 Problemy związane z definicją uprawnień do emisji

29–41 Pewne niedociągnięcia w systemach powiązanych z rejestrem Unii, które służą do przetwarzania podstawowych informacji w ramach systemu ETS

42–86 Wdrażanie systemu ETS

46–63 Podczas drugiego etapu wdrażania unijnego systemu ETS systemy państw członkowskich w zakresie rejestracji i zgłaszania poziomów emisji nie były w wystarczającym stopniu dopracowane

64–79 Podczas drugiego etapu istniały braki w procesie wydawania wytycznych i monitorowaniu przez Komisję wdrażania systemu ETS przez państwa członkowskie

80–86 Wykryto pewne uchybienia we wdrażaniu systemu sankcji ETS na poziomie krajowym oraz w praktykach związanych z umarzaniem międzynarodowych jednostek emisji wygenerowanych w ramach projektów

87-97 **Wnioski i zalecenia**

Załącznik — Informacje ogólne

Odpowiedzi Komisji

CDM: mechanizm czystego rozwoju

CER: jednostka poświadczonej redukcji emisji

CO₂: dwutlenek węgla

CO₂e: ekwiwalent dwutlenku węgla

DG: Dyrekcja Generalna

ERU: jednostka redukcji emisji

ETS: system handlu uprawnieniami do emisji

EUA: unijne uprawnienie do emisji

EUTL: dziennik transakcji Unii Europejskiej

IPCC: Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu

IPPC: zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola

JI: mechanizm wspólnego wdrażania

MAD: dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku

MAR: rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku

MIFiD: dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych

UNFCCC: Ramowa konwencja ONZ w sprawie zmian klimatu

VAT: podatek od wartości dodanej

Centralny administrator: Zgodnie z dyrektywą w sprawie unijnego systemu ETS¹ centralny administrator wyznaczany jest przez Komisję w celu prowadzenia niezależnego rejestru transakcji, w którym odnotowuje się wydanie, przeniesienie oraz anulowanie przydziałów emisji. Przeprowadza on także zautomatyzowaną kontrolę każdej transakcji w celu zagwarantowania, że wydawanie, przekazywanie oraz anulowanie przydziałów odbywa się prawidłowo. Rozporządzenie w sprawie rejestru stanowi, że centralny administrator obsługuje i prowadzi rejestr Unii².

Czasowe wycofanie z rynku części uprawnień (tzw. *back-loading*): Aby stworzyć warunki sprzyjające wzrostowi popytu na uprawnienia do emisji, Komisja przyjęła krótkoterminowe rozwiązanie polegające na wstrzymaniu sprzedaży na aukcji 900 mln uprawnień aż do okresu 2019–2020³. Czasowe wycofanie z rynku nie ma wpływu na całkowity wolumen uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w ramach trzeciego etapu wdrożenia unijnego systemu ETS. W następstwie takiego wstrzymania zmienia się wyłącznie tzw. harmonogram sprzedaży na aukcji, czyli rozkład uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w poszczególnych latach w okresie 2013–2020. Czasowe wycofanie ze sprzedaży na aukcji części uprawnień zostało wdrożone na mocy rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie sprzedaży na aukcji w ramach systemu ETS⁴ przyjętego przez Komisję w 2014 r. po zatwierdzeniu przez unijny Komitet ds. Zmian Klimatu oraz po kontroli Parlamentu Europejskiego i Rady. W 2013 r. zmieniona została również dyrektywa w sprawie systemu ETS, aby umożliwić przyjęcie wspomnianego rozporządzenia⁵.

Dyrektywa i rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku (MAD/MAR): Pierwotna dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku) (dyrektywa 2003/6/WE) została uchylona i zastąpiona nowymi przepisami przyjętymi w 2014 r. Są nimi rozporządzenie (UE) nr 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku (MAR)⁶ oraz dyrektywa 2014/57/UE w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku (MAD)⁷. Rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku wejdzie w życie w lipcu 2016 r., natomiast nowa dyrektywa⁸ ma zostać transponowana przez państwa członkowskie do prawa krajowego w ciągu dwóch lat.

1 Art. 20 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32).

2 Art. 4 rozporządzenia Komisji (UE) nr 389/2013.

3 Komisja Europejska, DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

4 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 176/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji w latach 2013–2020 (Dz.U. L 56 z 26.2.2014, s. 11).

5 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1359/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących harmonogramu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 343 z 19.12.2013, s. 1).

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 1).

7 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/57/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku (dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku) (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 179).

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

Dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID): Pierwotna dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych (dyrektywa 2004/39/WE) została uchylona i zastąpiona nowymi przepisami przyjętymi w 2014 r. Są nimi nowa dyrektywa 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych. Nowe przepisy zaczną obowiązywać od stycznia 2017 r.⁹.

Emisje gazów cieplarnianych: Gazy cieplarniane to występujące w atmosferze gazy, co do których uważa się, że powodują globalne ocieplenie i zmianę klimatu. Głównymi gazami cieplarnianymi są dwutlenek węgla (CO₂), metan (CH₄) i podtlenek azotu (N₂O). Rzadziej występującymi, ale bardzo silnymi gazami cieplarnianymi są wodorofluorowęglowodory (HFC), perfluorowęglowodory (PFC) oraz heksafluorek siarki (SF₆)¹⁰.

Instalacja: Instalacja (w dyrektywie¹¹ określana mianem urządzenia) oznacza stacjonarną jednostkę techniczną, gdzie prowadzona jest działalność skutkująca emisją gazów cieplarnianych oraz inne czynności powiązane technicznie z tą działalnością, które mogą mieć wpływ na emisje i zanieczyszczenie.

Krajowy administrator: Krajowy administrator to podmiot odpowiedzialny za zarządzanie, w imieniu danego państwa członkowskiego, zbiorom rachunków użytkowników podlegających jurysdykcji tego państwa w rejestrze Unii.

Mechanizm czystego rozwoju (CDM): Mechanizm CDM obejmuje inwestycje w projekty z zakresu zrównoważonego rozwoju służące ograniczeniu emisji w krajach rozwijających się. W wyniku tych działań generowane są podlegające wymianie handlowej jednostki poświadczonej redukcji emisji (CER), które dopuszczone są, pod pewnymi warunkami, do wykorzystania w ramach unijnego systemu ETS.

Mechanizm odwrotnego obciążenia podatkiem od wartości dodanej (VAT): Mechanizm ten polega na przeniesieniu obowiązku płatności podatku VAT z dostawcy na odbiorcę, co oznacza, że to klient – w przypadku gdy zostanie zidentyfikowany jako podatnik – byłby zobowiązany zapłacić VAT zamiast dostawcy. Jest prawdopodobne, że mechanizm odwrotnego obciążenia wyeliminowałby przypadki tzw. oszustw karuzelowych związanych z podatkiem VAT.

Mechanizm wspólnego wdrożenia (JI): Obok mechanizmu czystego rozwoju (CDM) jest to jeden z dwóch mechanizmów wdrażanych za pośrednictwem projektów, który został wprowadzony na podstawie protokołu z Kioto. W ramach tego mechanizmu kraje uprzemysłowione realizują wspólnie z innymi krajami rozwiniętymi projekty na rzecz redukcji emisji w celu wygenerowania podlegających wymianie jednostek redukcji emisji (ERU), które pod pewnymi warunkami mogą zostać wykorzystane w ramach systemu ETS.

Mechanizmy przewidziane w protokole z Kioto: Na mocy protokołu z Kioto (aby uzyskać więcej szczegółowych informacji, zob. *ramka w załączniku*) ustanowiono trzy mechanizmy, które mogą zostać wykorzystane, aby osiągnąć cele w zakresie redukcji emisji: mechanizm handlu uprawnieniami do emisji, mechanizm czystego rozwoju (CDM) oraz mechanizm wspólnego wdrożenia (JI). Pierwszy z nich umożliwia krajom posiadającym niewykorzystane jednostki emisji sprzedaż tych jednostek krajom przekraczającym określone dla nich pułapy. Mechanizmy JI i CDM z kolei opierają się na projektach i generują jednostki emisji, które mogą stanowić przedmiot obrotu handlowego w celu kompensacji emisji.

9 Ibid.

10 Glosariusz skrótów z dziedziny zmian klimatu, Ramowa konwencja ONZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC).

11 Art. 3 dyrektywy 2003/87/WE.

Operator: Każda osoba¹² obsługująca lub kontrolująca instalację lub, w przypadku gdy jest to przedmiotem uregulowań ustawodawstwa krajowego, każda osoba posiadająca rozstrzygające uprawnienia gospodarcze w zakresie technicznego funkcjonowania takiej instalacji.

Posiadacz rachunku: Posiadacz rachunku¹³ oznacza osobę fizyczną lub prawną, która posiada rachunek w rejestrze Unii.

Pozagiełdowy (np. obrót): Termin „pozagiełdowy” opisuje wszystkie transakcje na rynku finansowym, które nie są realizowane w ramach obrotu giełdowego ani nie są zawierane na rynku regulowanym, ale zamiast tego są przedmiotem prywatnych negocjacji między dwoma kontrahentami.

Rejestr Unii: Rejestr Unii to elektroniczny system, w którym udokumentowane są zmiany własnościowe uprawnień do emisji. Za obsługę i prowadzenie rejestru odpowiada centralny administrator¹⁴. Rejestr¹⁵ jest dostępny dla ogółu społeczeństwa i zawiera osobne rachunki, na których rejestruje się uprawnienia posiadane przez każdą osobę, na rzecz której uprawnienia zostały wydane lub przekazane. W rejestrze Unii każda osoba może być posiadaczem uprawnień.

Rynek kasowy: Rynek, na którym papiery wartościowe lub towary są przedmiotem transakcji z natychmiastową dostawą – w przeciwieństwie do rynku terminowego.

Rynek wtórny: Rynek, na którym inwestorzy nabywają papiery wartościowe lub aktywa od innych inwestorów, a nie bezpośrednio od emitenta.

System „limit i handel”: System ETS uznawany jest za system typu „limit i handel” (*cap and trade*). Oznacza to, że istnieje pewien pułap czy też limit całkowitych dopuszczalnych emisji wytwarzanych przez instalacje objęte tym systemem. W ramach pierwszego i drugiego etapu wdrażania systemu ETS pułapy określone były na szczeblu krajowym za zgodą Komisji. Na trzecim etapie pułap ustalany jest na szczeblu UE. W ramach tego pułapu przedsiębiorstwa przemysłowe i operatorzy statków powietrznych uzyskują uprawnienia do emisji, które mogą oni sprzedawać lub nabywać od siebie nawzajem w zależności od potrzeb. Transakcji kupna i sprzedaży uprawnień mogą dokonywać również dobrowolni uczestnicy rynku. Ograniczenie całkowitej liczby dostępnych uprawnień gwarantuje, że mają one wartość.

Tona ekwiwalentu dwutlenku węgla (CO₂e): Tona metryczna dwutlenku węgla lub ilość jakiegokolwiek innego gazu cieplarnianego z równoważnym potencjałem powodowania globalnego ocieplenia¹⁶.

12 Art. 3 dyrektywy 2003/87/WE.

13 Art. 3 rozporządzenia Komisji (UE) nr 389/2013 z dnia 2 maja 2013 r. ustanawiającego rejestr Unii zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, decyzjami nr 280/2004/WE i nr 406/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającego rozporządzenia Komisji (UE) nr 920/2010 i nr 1193/2011 (Dz.U. L 122 z 3.5.2013, s. 1).

14 Art. 4 rozporządzenia Komisji (UE) nr 389/2013.

15 Art. 19 dyrektywy 2003/87/WE.

16 Załącznik II do dyrektywy 2003/87/WE.

Transakcja: Transakcja to proces¹⁷ w rejestrze Unii obejmujący przekazanie uprawnienia do emisji lub jednostki Kioto z jednego rachunku na inny.

Umarzanie uprawnień: W terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku operator każdej instalacji ma obowiązek umorzenia uprawnień w liczbie odpowiadającej zweryfikowanej łącznej emisji z danej instalacji, jaka miała miejsce w poprzednim roku kalendarzowym¹⁸. W ramach unijnego systemu ETS na drugim etapie operatorzy mogą także, z pewnymi ograniczeniami, umarzać międzynarodowe jednostki redukcji emisji (CER i ERU) wygenerowane w ramach mechanizmów przewidzianych w protokole z Kioto (CDM i JI). Łącznie operator musi umorzyć taką liczbę jednostek EUA, CER i ERU, aby w pełni pokryć swoje zweryfikowane potrzeby emisyjne.

Uprawnienie: W ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) jedno unijne uprawnienie do emisji (EUA) daje prawo do emisji jednej tony ekwiwalentu dwutlenku węgla (CO₂e) w danym okresie¹⁹. Unijne uprawnienia do emisji mogą być wykorzystywane przez operatorów w ramach systemu ETS w celu pokrycia ich zweryfikowanych potrzeb emisyjnych lub mogą stać się przedmiotem wymiany handlowej z innymi operatorami zgłaszającymi zapotrzebowanie na takie uprawnienia.

Właściwy organ: Organ lub organy wyznaczone przez państwa członkowskie w celu wdrożenia przepisów dyrektywy w sprawie systemu ETS.

Zharmonizowane zasady przydziału uprawnień: W ramach trzeciego etapu wdrożenia unijnego systemu ETS Komisja opracowała zharmonizowane zasady przydziału uprawnień²⁰ i określiła wskaźniki emisyjności dla poszczególnych produktów na podstawie przeciętnego poziomu emisji gazów cieplarnianych w 10% największych instalacji w UE. Wskaźniki te są obliczane niezależnie od stosowanych technologii, paliwa, rozmiaru instalacji czy jej położenia geograficznego.

17 Art. 3 rozporządzenia Komisji (UE) nr 389/2013.

18 Art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE.

19 Art. 3 dyrektywy 2003/87/WE.

20 Decyzja Komisji 2011/278/UE z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 130 z 17.5.2011, s. 1).

Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (ETS) jest przewodnim projektem politycznym UE na rzecz walki ze zmianami klimatu. To największy na świecie system typu „limit i handel” dotyczący emisji gazów cieplarnianych. Na łączny wolumen emisji gazów przez wysokoemisyjne sektory przemysłu został nałożony limit, nazywany także pułapem, który z czasem ulega ograniczeniu. Pułap ten ma zastosowanie do emisji pochodzących z ponad 11 tys. energochłonnych instalacji w całej UE i obejmuje około połowy emisji gazów cieplarnianych. Instalacje te otrzymują uprawnienia do emisji lub nabywają je podczas sprzedaży na aukcji, a także mogą nimi handlować w zależności od potrzeb. Każde uprawnienie do emisji stanowi prawo do wyemitowania jednej tony ekwiwalentu dwutlenku węgla (CO₂e). Co roku w przypadku każdej instalacji należy umorzyć uprawnienia odpowiadające wyemitowanej liczbie ton ekwiwalentu dwutlenku węgla.

System ETS jest często wskazywany w innych częściach świata jako punkt odniesienia przy opracowywaniu polityki w dziedzinie zmian klimatu i systemów handlu uprawnieniami do emisji. Ten innowacyjny system, który został wprowadzony w 2005 r. i był stopniowo ulepszany, znajduje się obecnie na trzecim etapie wdrażania. Na szczeblu europejskim celem unijnego systemu ETS w zakresie ochrony środowiska jest nie tylko ograniczenie emisji zgodnie z wyznaczonym pułapem, lecz także ustanowienie ceny dwutlenku węgla i nadanie wartości finansowej każdej tonie zaoszczędzonego ekwiwalentu dwutlenku węgla. Cena ta jest ustalana na rynku handlu uprawnieniami do emisji. Stanowi to zachętę do stosowania w instalacjach najbardziej racjonalnych pod względem kosztów rozwiązań na rzecz redukcji emisji, a także sprzyja inwestowaniu w technologie niskoemisyjne, zwłaszcza jeśli ceny uprawnień są wysokie.

Aby unijny system ETS mógł funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem, konieczne jest zagwarantowanie jego integralności i należytego wdrożenia. Trybunał ocenił, czy unijny system handlu uprawnieniami do emisji jest odpowiednio zarządzany. W tym celu zbadał on, czy ustanowiono odpowiednie ramy prawne służące ochronie integralności tego systemu jako mechanizmu opartego na zasadach rynkowych, a także skontrolował jego faktyczne wdrożenie. Trybunał skupił się na drugim etapie wdrażania systemu ETS (2008–2012), tak aby przedstawić wnioski użyteczne z punktu widzenia przyszłego kształtowania polityki w tym zakresie.

IV

Trybunał doszedł do wniosku, że ogólnie zarządzanie systemem ETS przez Komisję i państwa członkowskie nie było odpowiednie pod każdym względem. Na zarządzanie systemem negatywny wpływ miały pewne problemy dotyczące stabilności ram prawnych na rzecz ochrony jego integralności. Zarządzanie utrudniały również istotne uchybienia w trakcie drugiego etapu wdrażania systemu ETS.

V

Ramy prawne na rzecz ochrony integralności systemu zostały w znaczącym stopniu wzmocnione, co miało miejsce zwłaszcza w wyniku objęcia większej części rynku kasowego, na którym odbywa się obrót uprawnieniami do emisji, zakresem stosowania dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID) oraz dyrektywy i rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku (MAD/MAR) za sprawą zakwalifikowania uprawnień do emisji jako instrumentów finansowych. Niemniej wciąż istnieje szereg problemów, które należy rozwiązać, aby zagwarantować wystarczającą stabilność tych ram prawnych oraz zapewnić lepszą regulację i nadzór, a także zwiększyć zaufanie inwestorów, co zapewni efekt dźwigni w przypadku unijnego systemu ETS jako narzędzia służącego realizacji polityki w dziedzinie ochrony środowiska.

- a) Nadal występują problemy w zakresie regulacji i nadzoru rynku uprawnień do emisji dotyczące uczestników rynku podlegających systemowi ETS, dwustronnego obrotu pozagiełdowego na rynku kasowym oraz mniejszych uczestników rynku.
 - b) Rynek uprawnień do emisji nie jest nadzorowany na szczeblu UE, a zakres współpracy regulacyjnej jest niewystarczający.
 - c) Definicja prawna uprawnień do emisji nie jest wystarczająco jasna, brakuje także jasności co do tego, czy uprawnienia do emisji mogą być wykorzystywane jako zabezpieczenie wiarygodności i jak miałyby być one chronione.
- d) W rejestrze Unii przetwarzane są podstawowe dane dotyczące systemu ETS. Z uwagi na duże kwoty i różnorodność posiadaczy rachunków jest to narzędzie charakteryzujące się wysokim poziomem ryzyka. Bezpieczeństwo rejestru zostało co prawda znacząco wzmocnione w ramach drugiego etapu ETS, nadal istnieje jednak potrzeba dalszych działań na tym polu. Procedury państw członkowskich w zakresie kontroli otwierania rachunków w ramach systemu ETS, monitorowania transakcji i współpracy z organami regulacyjnymi wykazały znaczące uchybienia, a Komisja nie ma możliwości odpowiedniego monitorowania transakcji ze względu na ochronę danych. Ponadto rozwój i obsługa rejestru były utrudnione z powodu problemów w zakresie wewnętrznej koordynacji i ograniczonych zasobów w Komisji, co opisano w pkt 39–41.

VI

Stwierdzono istotne uchybienia we wdrażaniu przez państwa członkowskie i Komisję ram kontroli na drugim etapie ETS. Uchybienia te muszą zostać wyeliminowane w ramach trzeciego etapu, aby uzyskać wystarczającą pewność, że system funkcjonuje zgodnie z przeznaczeniem.

- a) Systemy monitorowania, zgłaszania i weryfikowania poziomów emisji nie zostały należycie wdrożone ani wystarczająco zharmonizowane. Właściwe organy nie kontrolowały w odpowiedni sposób pracy weryfikatorów, a przeprowadzane przez nie kontrole na miejscu na poziomie instalacji miały ograniczony zakres.
- b) W trakcie drugiego etapu stwierdzono braki w wytycznych i monitorowaniu przez Komisję procesu wdrażania unijnego systemu ETS przez państwa członkowskie. Dokonana przez Komisję ocena krajowych planów rozdziału uprawnień przedstawionych przez państwa członkowskie na drugim etapie nie była wystarczająco przejrzysta.
- c) Niektóre państwa członkowskie nie przedstawiły wszystkich wymaganych sprawozdań dotyczących funkcjonowania systemu ETS, a Komisja nie publikowała rocznych sprawozdań z wdrożenia wymaganych na podstawie przepisów dyrektywy w sprawie systemu ETS.

- d) Fora konsultacji i koordynacji między Komisją i państwami członkowskimi stanowiły co prawda wartościową inicjatywę, lecz ich wpływ był ograniczony ze względu na niski poziom uczestnictwa państw członkowskich.
 - e) Komisja miała ograniczoną rolę pod względem zapewnienia harmonizacji kluczowych mechanizmów kontroli dotyczących wdrażania systemu ETS przez państwa członkowskie.
 - f) Trybunał nie był w stanie dokonać oceny skuteczności różnorodnych systemów sankcji stosowanych przez państwa członkowskie z powodu braku skonsolidowanych danych na szczeblu państw członkowskich i na szczeblu europejskim. W poszczególnych państwach istniały także różnice w zakresie stosowania w praktyce specjalnych zasad umarzania międzyrodowych jednostek emisji wygenerowanych w ramach projektów. Taki stan rzeczy może sprawić, że operatorzy nie będą mieli równych warunków działania.
- wdrożone (zob. szczegółowe zalecenia pod adresem Komisji i państw członkowskich oznaczone numerem 3 lit. a)–e), zamieszczone po pkt 93).
- 4. Należy lepiej stosować ramy kontrolne na szczeblu państw członkowskich, tak aby zagwarantować, że podczas trzeciego etapu wdrażania systemu ETS uwzględnione zostaną wszystkie wykryte uchybienia (zob. szczegółowe zalecenia pod adresem Komisji i państw członkowskich oznaczone numerem 4 lit. a)–g), zamieszczone po pkt 94).
 - 5. Na trzecim etapie należy zapewnić lepsze wytyczne i informacje dotyczące wdrażania systemu ETS (zob. szczegółowe zalecenia pod adresem Komisji i państw członkowskich oznaczone numerem 5 lit. a)–c), zamieszczone po pkt 96).
 - 6. Wdrażanie sankcji nałożonych w związku z systemem ETS powinno odbywać się w sposób bardziej przejrzysty. Na poziomie unijnym i państw członkowskich dostępne powinny być aktualne i poprawne informacje na temat procedur nakładania kar i ich wyników, a Komisja powinna lepiej monitorować egzekwowanie kar w całej UE, jak również sprawdzać, czy kary krajowe nakładane są w sposób spójny (zob. szczegółowe zalecenia pod adresem Komisji i państw członkowskich oznaczone numerem 6 lit. a)–c), zamieszczone po pkt 97).

VII

Aby zaradzić opisanym powyżej problemom dotyczącym ram prawnych służących ochronie integralności systemu i problemom w jego wdrażaniu, Trybunał przedstawia następujące zalecenia:

1. Komisja powinna zająć się występującymi nadal problemami w zakresie regulacji rynku uprawnień do emisji i jego nadzoru w celu dalszego zwiększenia integralności tego rynku (zob. szczegółowe zalecenia pod adresem Komisji oznaczone numerem 1 lit. a)–c), zamieszczone po pkt 91).
2. Należy jasno sprecyzować status prawny uprawnień, tak aby zapewnić większą stabilność i zaufanie (zob. zalecenie 2 zamieszczone po pkt 92).
3. Systemy przetwarzania podstawowych danych w ramach systemu ETS (rejestr Unii i powiązane z nim procedury) wymagają dalszych usprawnień pod pewnymi względami. Komisja powinna rozważyć w szczególności, jak rozwijać i skoordynować skuteczne monitorowanie transakcji transgranicznych na poziomie unijnym w celu zmniejszenia ryzyka nadużyć i oszustw, a także wskazać odpowiednie działania na rzecz wzmocnienia ram kontroli i promować w całej UE najlepsze praktyki poszczególnych państw członkowskich dotyczące otwierania rachunków. Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby mechanizmy te zostały odpowiednio

Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (ETS)

01

Unijny system ETS ma zasadnicze znaczenie jako jeden z filarów polityki Unii Europejskiej w zakresie walki ze zmianami klimatu (więcej informacji na temat międzynarodowych ram w zakresie handlu uprawnieniami do emisji znajduje się w **części I załącznika**). Celem tej polityki jest wspieranie działań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sposób opłacalny i racjonalny pod względem kosztów. Polityka ta jest jednym z głównych elementów unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego²¹, w ramach którego główny nacisk położono na osiągnięcie do 2020 r. trzech następujących celów (znanymi pod nazwą cel 20-20-20):

- zmniejszenie o 20% emisji gazów cieplarnianych w stosunku do poziomu z 1990 r.;
- zwiększenie udziału energii uzyskiwanej ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii w UE do 20%;
- zwiększenie efektywności energetycznej UE o 20%.

02

ETS to największy na świecie system typu „limit i handel” (zob. **ramka 1**) dotyczący emisji gazów cieplarnianych. Często jest on wskazywany jako punkt odniesienia przy opracowywaniu polityki w dziedzinie zmian klimatu i systemów handlu uprawnieniami do emisji w innych częściach świata. Wyznaczony w jego ramach pułap ma zastosowanie do emisji pochodzących z ponad 11 tys. energochłonnych instalacji w całej UE²². Od 2013 r. unijny system ETS obejmuje około 50% emisji gazów cieplarnianych w UE²³. Oprócz ograniczania całkowitego wolumenu emisji w następstwie wystarczająco wysokiej ceny dwutlenku węgla system ETS powinien tworzyć zachęty do stosowania w instalacjach najbardziej opłacalnych rozwiązań na rzecz redukcji emisji, a także sprzyjać inwestowaniu w technologie niskoemisyjne²⁴.

- 21 COM(2008) 30 final z dnia 23 stycznia 2008 r., „20 i 20 do 2020 r. – szansa Europy na przeciwdziałanie zmianom klimatycznym”.
- 22 Pułapy dotyczą następujących głównych sektorów: instalacje energetycznego spalania, instalacje do produkcji cementu klinkierowego i wapna, rafinerie olejów mineralnych oraz instalacje do produkcji surowki odlewniczej i stali. Do sektorów nieobjętych pułapami należą transport lądowy, rolnictwo i sektor usług.
- 23 COM(2012) 652 final z dnia 14 listopada 2012 r., „Stan europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r.”.
- 24 Komisja Europejska, DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu, „Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)”, opracowanie o charakterze informacyjnym dostępne pod adresem http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_pl.pdf.

Ramka 1

ETS jako system typu „limit i handel”

Główna idea systemu typu „limit i handel” polega na określeniu limitu dotyczącego całościowej emisji gazów przez wysokoemisyjne sektory przemysłu, który z czasem jest stopniowo ograniczany. W ramach tego limitu przedsiębiorstwa mogą nabywać i sprzedawać uprawnienia do emisji zgodnie z zapotrzebowaniem. Każde uprawnienie do emisji stanowi prawo do wyemitowania jednej tony ekwiwalentu dwutlenku węgla. Liczba uprawnień do emisji określa wielkość dozwolonej emisji gazów, co oznacza, że poziom emisji jest ograniczony. Uprawnienia są rozdzielane pomiędzy instalacje i można nimi swobodnie obracać na rynku²⁵. Każdego roku w przypadku wszystkich instalacji istnieje obowiązek umorzenia uprawnień odpowiadających wyemitowanej przez nie liczbie ton ekwiwalentu dwutlenku węgla. Cena uprawnień ustalana jest na rynku.

25 COM(2010) 796 final z dnia 21 grudnia 2010 r., „Lepsze ramy prawne regulujące nadzór rynku w zakresie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji”.

03

Unijny system ETS został ustanowiony na mocy dyrektywy 2003/87/WE²⁶. Dyrektywa ta nakłada na państwa członkowskie obowiązek opracowywania i wprowadzania niezbędnych systemów i rozwiązań administracyjnych służących wdrożeniu systemu ETS na szczeblu krajowym. W dyrektywie przewidziano również szereg obowiązków po stronie Komisji, mających służyć zapewnieniu spójnego i skoordynowanego wdrożenia tego systemu. W związku z tym, że za sprawą systemu ETS doszło do utworzenia także rynku handlu uprawnieniami do emisji, państwa członkowskie i Komisja muszą zapewnić integralność i stabilność tego systemu, tak aby mógł on skutecznie przyczynić się do realizacji celów w dziedzinie ochrony środowiska.

Unijny system ETS w praktyce w latach 2005–2012 (etap I i II)

04

Funkcjonowanie unijnego systemu ETS zorganizowane jest na zasadzie okresów rozliczeniowych lub etapów: w przypadku dwóch pierwszych etapów (2005–2012) pułap uprawnień do emisji został określony na szczeblu krajowym w ramach sporządzonych przez państwa członkowskie i ocenionych przez Komisję krajowych planów rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

05

Pierwszy etap (2005–2007) wdrażania systemu ETS stanowił trzyletni okres pilotażowy przygotowujący do drugiego etapu (2008–2012). W jego ramach uprawnienia do emisji przydzielane były bezpłatnie. W związku z tym, że większość państw członkowskich nie posiadała jeszcze wówczas danych historycznych dotyczących emisji gazów przez instalacje objęte systemem ETS, pułapy określone na pierwszym etapie oparte były na badaniach i prognozach. Celem w ramach pierwszego etapu było ustanowienie funkcjonującego rynku, ustalenie ceny dwutlenku węgla oraz stworzenie infrastruktury niezbędnej na potrzeby monitorowania, zgłaszania i weryfikowania rzeczywistych poziomów emisji. Dane uzyskane w ramach pierwszego etapu pozwoliły uzupełnić braki informacyjne oraz pomogły określić pułapy krajowe, które miały obowiązywać na drugim etapie.

06

Drugi etap (2008–2012)²⁷ zbiegł się w czasie z pierwszym okresem zobowiązań w ramach protokołu z Kioto – pięcioletnim okresem, w którym państwa członkowskie UE powinny ograniczyć poziom emisji zgodnie z celami określonymi w protokole z Kioto²⁸. Na podstawie zweryfikowanych poziomów emisji zgłoszonych podczas pierwszego etapu wolumen uprawnień do emisji dopuszczony w drugim etapie został zmniejszony o 6,5% w stosunku do poziomu z 2005 r. (tj. pierwszego roku obowiązywania systemu ETS), zapewniając tym samym rzeczywistą redukcję emisji (zob. **część II załącznika** w celu uzyskania dodatkowych informacji na temat kształtowania się popytu i podaży podczas drugiego etapu wdrażania systemu ETS).

- 26 Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32).
- 27 Na drugim etapie do systemu ETS dołączyły Islandia, Liechtenstein oraz Norwegia, które są członkami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu należącymi do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.
- 28 Unia Europejska zobowiązała się do łącznego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 8% w okresie 2008–2012 w stosunku do poziomu z 1990 r. (co przewyższa cel dla wszystkich krajów przemysłowych, o którym jest mowa w **ramce w załączniku**). Cel ten jest wspólny dla 15 państw członkowskich na mocy prawnie wiążącego porozumienia, którym jest decyzja Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.U. L 130 z 15.5.2002, s. 1).

System ETS od 2013 r. (etap III)

07

W ramach trzeciego etapu (2013–2020) zrezygnowano z systemu krajowych planów rozdziału uprawnień. Pułap poziomu emisji z instalacji podlegających systemowi ETS jest obecnie ustalany na szczeblu UE. W przypadku uprawnień, które w dalszym ciągu przydzielane są za darmo, obowiązują zharmonizowane zasady przydziału oparte na ambitnych unijnych poziomach referencyjnych dotyczących poziomu emisji. Podobnie jak miało to miejsce na poprzednich etapach, instalacje, którym nie przydzielono żadnych darmowych uprawnień lub którym przydzielono uprawnienia w liczbie niewystarczającej na pokrycie ich potrzeb emisyjnych, muszą nabyć dodatkowe uprawnienia na rynku lub obniżyć poziom emisji.

08

Na początku trzeciego etapu ponad 40% wszystkich uprawnień trafiło do sprzedaży na aukcji. Sprzedaż na aukcji uważana jest przez Komisję i w świetle teorii ekonomii za najbardziej przejrzystą metodę alokacji, która ponadto stanowi praktyczną realizację zasady „zanieczyszczający płaci” (dodatkowe informacje na temat reformy i przyszłych perspektyw rozwoju unijnego systemu ETS przedstawiono w **części III załącznika**).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

09

Określając zakres kontroli i podejście kontrolne, Trybunał skupił się na podstawowych zagadnieniach dotyczących integralności systemu i jego wdrażania. Kontrola nie obejmowała badania ogólnej skuteczności systemu ETS. Celem było udzielenie odpowiedzi na pytanie: „Czy Komisja i państwa członkowskie odpowiednio zarządzają unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji?”. W tym celu przeanalizowano następujące pytania szczegółowe:

- a) **Czy istnieją odpowiednie ramy prawne na rzecz ochrony integralności systemu ETS?** Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał zbadał, czy przepisy dotyczące regulacji i nadzoru rynku mające zastosowanie do handlu uprawnieniami do emisji są odpowiednie, a także przeanalizował status prawny i definicję uprawnień oraz rejestr Unii służący do dokumentowania i udostępniania danych w ramach systemu ETS. Ta część kontroli skupiała się na szeregu działań w tym obszarze, które zostały zaproponowane i opracowane przez Komisję od 2011 r., i objęła zmiany wprowadzone do 30 września 2014 r. Zakres kontroli nie obejmował oceny działań podejmowanych na poziomie krajowym w celu wyeliminowania ryzyka oszustw karuzelowych związanych z podatkiem VAT²⁹.
- b) **Czy system ETS jest prawidłowo wdrażany?** Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał zbadał wdrożenie systemu ETS przez państwa członkowskie oraz Komisję podczas drugiego etapu. Ta część kontroli dotyczyła wyłącznie wdrożenia systemu w odniesieniu do instalacji stacjonarnych³⁰.

10

Kontrola została przeprowadzona zarówno w Komisji, jak i na szczeblu państw członkowskich. Działania kontrolne na poziomie Komisji polegały na zbadaniu, w jaki sposób kierowała ona procesem wdrażania systemu ETS przez państwa członkowskie, oraz na sprawdzeniu, czy wywiązała się ona z ciążących na niej zobowiązań wynikających z obowiązujących przepisów. Kontrolą objęto również siedem państw członkowskich. Państwa te zostały wybrane na podstawie wolumenów i rodzajów emisji. W pięciu z nich (w Niemczech, we Francji, Włoszech, w Polsce i Zjednoczonym Królestwie) przeprowadzono wizyty w odpowiednich organach, natomiast w przypadku dwóch kolejnych (Grecji i Hiszpanii) pozyskano odnośną dokumentację. Kontrola na szczeblu państw członkowskich skupiała się na rozdzielaniu i umarzaniu uprawnień, systemach monitorowania, zgłaszania i weryfikowania emisji oraz sankcjach stosowanych w przypadku stwierdzenia niezgodności z przepisami. Kontrola nie obejmowała sprzedaży na aukcji prowadzonej w ramach systemu ETS, ponieważ pod koniec drugiego etapu została ona wprowadzona jedynie na niewielką skalę i w ograniczonej liczbie państw członkowskich.

11

Dowody uzyskano ponadto w drodze bezpośrednich badań dokumentacji udostępnionej przez właściwe organy krajowe, dotyczącej 150 instalacji wybranych w siedmiu państwach członkowskich objętych kontrolą, oraz w drodze analizy informacji dotyczących instalacji i zgodności z przepisami, uzyskanych z publicznego dziennika transakcji UE (zob. **ramka 2**). Nie przeprowadzono kontroli na miejscu w wybranych instalacjach, ponieważ Trybunał nie miał prawa dostępu do nich.

29 Więcej informacji na temat zagadnień związanych z podatkiem VAT znajduje się w **ramce 3**.

30 Lotnictwo zostało uwzględnione w systemie ETS dopiero od 2012 r.

Ramy prawne na rzecz ochrony integralności systemu ETS

12

Aby zapewnić wystarczającą płynność na rynku uprawnień do emisji stworzonym w następstwie wdrożenia systemu ETS oraz aby ustanowić należyte funkcjonujący mechanizm przyczyniający się do realizacji celów polityki w dziedzinie ochrony środowiska, rynek musi być bezpieczny i atrakcyjny³¹ zarówno dla nabywców niepodlegających systemowi ETS³², jak i dla operatorów (nabywców podlegających systemowi ETS), którzy na podstawie dyrektywy w sprawie systemu ETS mają obowiązek uczestnictwa w tym systemie. W związku z tym należy rozważyć, czy integralność systemu ETS jest chroniona wystarczająco, by zagwarantować stabilność i zapewnić zaufanie inwestorów do tego rynku. Taka ochrona wymaga odpowiedniej regulacji i nadzoru rynku, a także współpracy między organami regulacyjnymi. Ponadto status prawny i definicja uprawnień powinny być wystarczająco jasne, aby zapewnić stabilność rynku uprawnień do emisji i zaufanie do niego.

13

Kluczowym elementem służącym ochronie integralności systemu ETS jest rejestr Unii (zob. **ramka 2**), który umożliwia dokumentowanie i śledzenie wszystkich realizowanych fizycznie transakcji związanych z uprawnieniami oraz zapewnia dostępność informacji o zasadniczym znaczeniu dla rynku. Unijny system ETS jest istotny nie tylko z punktu widzenia ochrony środowiska, ale również jako instrument finansowy. Szacunkowa wartość wszystkich uprawnień i innych jednostek objętych systemem ETS i ujętych w rejestrze Unii wynosi ponad 10 mld euro w zależności od aktualnej ceny tych jednostek i czasu dokonania kalkulacji. Integralność systemu ETS powinna ponadto być wystarczająco chroniona przed incydentami podobnymi do tych, do których doszło w latach 2008–2011 (tj. zgłoszonymi kradzieżami uprawnień, nadużyciami związanymi z podatkiem VAT oraz zagrożeniami cybernetycznymi, takimi jak wyłudzenie danych). Ważne jest zatem również, aby istniały skuteczne procedury w zakresie kontroli otwierania rachunków i transakcji ujętych w rejestrze Unii.

Komisja nieustannie ulepszała regulację rynku uprawnień do emisji i jego nadzór, ale konieczne są dalsze postępy w tym względzie

14

Komisja przyznała³³, że wzmocnienie regulacji i nadzoru rynku oraz zwiększenie bezpieczeństwa rejestru było konieczne, aby zapobiec ponownym incydentom w dziedzinie bezpieczeństwa (zob. także pkt 12 i 13 oraz **ramka 2**), do których doszło na drugim etapie. Komisja opracowała w związku z tym kompleksowy zestaw działań mających zniwelować te zagrożenia (o czym jest mowa poniżej w pkt 15 i 16).

31 Zob. na przykład COM(2010) 796 final.

32 Nabywcy niepodlegający systemowi ETS to podmioty uczestniczące w rynku uprawnień do emisji na zasadzie dobrowolności (np. przedsiębiorcy, inwestorzy, osoby fizyczne, pośrednicy finansowi itp.) w przeciwieństwie do nabywców podlegających systemowi ETS (czyli operatorów, którzy na mocy przepisów mają obowiązek uczestnictwa w tym rynku).

33 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm, Ensuring the integrity of the European carbon market [Zapewnianie integralności europejskiego rynku dwutlenku węgla], sekcja FAQ, kwiecień 2014 r.: „Zasady [tj. zasady dotyczące rynku finansowego] mają także na celu zapewnienie bezpiecznego i wydajnego środowiska obrotu służącego zwiększeniu zaufania do rynku dwutlenku węgla w związku z serią oszustw, do których doszło na tym rynku kilka lat temu”. Zob. także COM(2010) 796 final, zwłaszcza rozdział 1 – Wprowadzenie.

System rejestrów krajowych i rejestr Unii

W ramach pierwszego etapu oraz przez większą część etapu drugiego państwa członkowskie prowadziły rejestry krajowe zawierające rachunki, za pomocą których można było przechowywać i przekazywać uprawnienia do emisji oraz międzynarodowe jednostki emisji. Aby uprościć system ETS oraz umożliwić powiązanie go z innymi międzynarodowymi systemami handlu uprawnieniami, w 2009 r. współprawodawcy podjęli decyzję o scentralizowaniu rejestrów krajowych w jednym rejestrze Unii, którego prowadzenie i administrację powierzono Komisji Europejskiej. W latach 2008–2011 miała miejsce seria incydentów związanych z naruszeniem bezpieczeństwa, polegających głównie na nadużyciach finansowych związanych z podatkiem VAT oraz atakach cybernetycznych. Migracja rachunków i danych odbyła się w czerwcu 2012 r. Pomimo tej centralizacji państwa członkowskie nadal ponoszą wyłączną odpowiedzialność za otwieranie rachunków, zarządzanie nimi i ich aktualizację w krajowych sekcjach rejestru Unii. Centralny administrator Komisji nie uczestniczy w wykonywaniu powyższych działań. W dzienniku transakcji UE (EUTL) z kolei kontroluje się, rejestruje i zezwala na wszelkie transakcje zainicjowane w rejestrze Unii, dzięki czemu łatwiej jest dopilnować, by każde przekazanie uprawnień odbywało się zgodnie z przepisami dotyczącymi systemu ETS³⁴. W publicznie dostępnej wersji EUTL stosowne dane dotyczące systemu ETS są dostępne dla wszystkich zainteresowanych. Funkcjonowanie rejestru unijnego (oraz wcześniejszego systemu rejestrów krajowych) regulują rozporządzenia Komisji³⁵.

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

35 Są to przede wszystkim: rozporządzenie Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 386 z 29.12.2004, s. 1) oraz rozporządzenie Komisji (UE) nr 920/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 270 z 14.10.2010, s. 1), rozporządzenie Komisji (UE) nr 1193/2011 ustanawiające rejestr Unii na okres rozliczeniowy rozpoczynający się dnia 1 stycznia 2013 r. oraz zmieniające rozporządzenia Komisji (WE) nr 2216/2004 i (UE) nr 920/2010 (ustanawiające rejestr Unii na okres do dnia 31 grudnia 2012 r.) oraz rozporządzenie Komisji (UE) nr 389/2013 ustanawiające rejestr Unii na czas trwania trzeciego etapu wdrażania systemu ETS.

15

Potrzeba ulepszenia regulacji dotyczących rynku dwutlenku węgla zbiegła się z procesem przeglądu ram prawnych w zakresie regulacji rynków finansowych (MiFID/MAD)³⁶. Stanowiło to dla Komisji okazję, aby rozważyć regulację rynku dwutlenku węgla w kontekście całościowej regulacji rynków finansowych. Zgodnie z przedstawioną w październiku 2011 r. oceną skutków³⁷ towarzyszącą wnioskowi w sprawie przeglądu MiFID dwoma głównymi wariantami branymi pod uwagę przez Komisję były utworzenie specjalnego systemu na potrzeby rynku dwutlenku węgla lub uznanie uprawnień do emisji za instrumenty finansowe i włączenie ich w zakres ram regulacyjnych MiFID/MAD. Odpowiedź na pytanie, które podejście regulacyjne byłoby najbardziej odpowiednie w przypadku rynku uprawnień do emisji, wykraczała poza zakres niniejszej kontroli. Instrumenty pochodne dotyczące uprawnień do emisji³⁸, które według szacunków Komisji składają się na ponad 90% rynku emisji, są instrumentami finansowymi i w związku z tym zostały uregulowane na mocy przepisów MiFID i MAD już na pierwszym i drugim etapie wdrażania unijnego systemu ETS (2005–2012). Obrót uprawnieniami do emisji na wtórnym rynku kasowym nie został natomiast uregulowany w ten sposób. W 2011 r. Komisja zaproponowała, aby rozszerzyć i dostosować zakres stosowania dyrektywy MiFID tak, aby obejmował on także transakcje na wtórnym rynku kasowym, których przedmiotem są uprawnienia do emisji, przy czym te ostatnie miały zostać wyraźnie zakwalifikowane jako instrumenty finansowe. Propozycja ta została przyjęta w 2014 r.³⁹ i tym samym uprawnienia do emisji zostały objęte zakresem stosowania MAD/MAR. Te nowe przepisy zaczną obowiązywać od stycznia 2017 r.⁴⁰.

16

Kolejne istotne działania podjęte przez Komisję w celu zwiększenia integralności i bezpieczeństwa systemu ETS obejmowały:

- umożliwienie państwom członkowskim stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w celu rozwiązania problemu nadużyć związanych z podatkiem VAT (zob. **ramka 3**);
- dodatkowe środki bezpieczeństwa dotyczące rejestru Unii w celu zapobiegania potencjalnym cyberprzestępstwom i wielokrotnemu wykorzystywaniu międzynarodowych jednostek emisji;
- włączenie do rozporządzeń w sprawie rejestru przepisów z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy, opracowanych w oparciu o odnośną dyrektywę⁴¹;
- określenie zasad postępowania i uczestnictwa dla rynku pierwotnego w rozporządzeniu w sprawie sprzedaży na aukcji⁴².

17

Działania te przyczyniły się do istotnej poprawy stopnia uregulowania rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla i rzeczywiście – w ostatnich latach odnotowano znaczny spadek liczby zgłaszanych incydentów. Pomimo tych wysiłków Trybunał stwierdził jednak pewne uchybienia w zakresie realizacji tych działań, a także utrzymujące się problemy, które należy wziąć pod uwagę w celu zapewnienia wystarczającej stabilności ram prawnych. Zagadnienia te zostały omówione w poniższych punktach.

- 36 Dyrektywy MiFID i MAD to dwa najważniejsze filary w zakresie regulacji rynków finansowych. Dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID) dotyczy świadczenia usług inwestycyjnych w ramach instrumentów finansowych, natomiast dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku (MAD) dotyczy nadużyć na rynku.
- 37 Dokument roboczy służb Komisji z dnia 20 października 2011 r. pt. „Ocena skutków towarzysząca wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków instrumentów finansowych (przekształcenie) oraz wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków instrumentów finansowych” (SEC(2011) 1226 final).
- 38 Instrument pochodny jest kontraktem finansowym powiązany z przyszłą wartością lub przyszłym statusem instrumentu bazowego, do którego się odnosi (np. zmianą poziomu stóp procentowych lub kursu walutowego bądź ewentualnym bankructwem dłużnika). (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en)
- 39 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 349).
- 40 Od lipca 2016 r. w przypadku rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku.
- 41 Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz.U. L 309 z 25.11.2005, s. 15). W 2013 r. Komisja przyjęła wnioski dotyczące aktualizacji tej dyrektywy, a Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie polityczne w tej sprawie pod koniec 2014 r.
- 42 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz.U. L 302 z 18.11.2010, s. 1).

Na rynku ETS wciąż istnieje ryzyko wystąpienia nadużyć związanych z podatkiem VAT

W sprawozdaniu ogólnym z działalności za rok 2009 Europol oszacował, że w okresie od czerwca 2008 r. do grudnia 2009 r. straty wynikające z oszustw z wykorzystaniem jednostek emisji dwutlenku węgla (w następstwie oszustw karuzelowych związanych z podatkiem VAT) wyniosły ok. 5 mld euro. Rynek ETS był szczególnie narażony na ten rodzaj działalności przestępczej w ramach handlu transgranicznego. W odpowiedzi na te oszustwa przyjęto dyrektywę 2010/23/UE⁴³, która umożliwiła państwom członkowskim wdrożenie mechanizmu odwrotnego obciążenia dotyczącego podatku VAT, polegającego na przeniesieniu obowiązku uiszczenia podatku VAT na osobę, której przekazano uprawnienia do emisji lub inne jednostki objęte systemem ETS. Okres obowiązywania tego przepisu został przedłużony do grudnia 2018 r. (dyrektywa 2013/43/UE)⁴⁴.

W momencie przeprowadzania kontroli prawie jedna trzecia państw członkowskich nie wdrożyła jeszcze mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do uprawnień do emisji. Oznacza to, że ryzyko wystąpienia nadużyć związanych z podatkiem od wartości dodanej w przypadku uprawnień do emisji nie zostało jak dotąd w pełni wyeliminowane w Unii Europejskiej.

Z pięciu państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, jedynie Włochy nie stosowały jeszcze mechanizmu odwrotnego obciążenia podatkiem VAT w momencie przeprowadzania kontroli. W grudniu 2010 r. jedyna platforma, na której odbywał się obrót uprawnieniami do emisji we Włoszech, zawiesiła swoją działalność na rynku uprawnień do emisji z powodu anomalii związanych z wielkością obrotów. Operacje wymiany zostały definitywnie zakończone w marcu 2014 r. Dwustronny obrót uprawnieniami z wykorzystaniem włoskich rachunków w rejestrze ETS jest oczywiście nadal możliwy. W trakcie kontroli właściwy organ i krajowy administrator rejestru wyrazili opinię, że we Włoszech istnieje istotne ryzyko wystąpienia oszustw karuzelowych z powodu braku mechanizmu odwrotnego obciążenia podatkiem VAT.

43 Dyrektywa Rady 2010/23/UE z dnia 16 marca 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie fakultatywnego i tymczasowego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych usług podatnych na oszustwa (Dz.U. L 72 z 20.3.2010, s. 1).

44 Dyrektywa Rady 2013/43/UE z dnia 22 lipca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, w zakresie fakultatywnego i tymczasowego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa (Dz.U. L 201 z 26.7.2013, s. 4).

Pomimo zakwalifikowania uprawnień do emisji jako instrumentów finansowych kontrola wykazała pewne wciąż nierozwiązane problemy związane z regulacją rynku uprawnień do emisji i jego nadzorem

18

Trybunał zbadał, w jaki sposób w przedstawionym przez Komisję w 2011 r. wniosku dotyczącym przeglądu MiFID uwzględniono specyficzne kwestie dotyczące handlu uprawnieniami do emisji. Jedną z takich kwestii jest obecność na rynku uprawnień do emisji nabywców podlegających systemowi ETS (handlujących zarówno uprawnieniami na rynku kasowym, jak i instrumentami pochodnymi). Rynek ten jest obecnie w dużej mierze rynkiem finansowym, ale jego cechą charakterystyczną jest uczestnictwo w nim nabywców podlegających systemowi ETS. Kwestia ta wymaga starannego rozważenia podczas przeglądu przepisów. Wniosek Komisji dotyczący przeglądu przewidywał zwolnienie uczestników rynku podlegających systemowi ETS z wymogu uzyskania zezwolenia przewidzianego w dyrektywie MiFID⁴⁵. Trybunał zidentyfikował pewne aspekty związane ze stosowaniem przepisów MiFID do rynku uprawnień do emisji, które budzą wątpliwości z punktu widzenia regulacji i nadzorowania tego rynku, a które nie zostały jak dotąd w wystarczającej mierze przeanalizowane. Kwestie te omówiono w poniższych punktach.

19

W myśl nowych przepisów uczestnicy rynku podlegający systemowi ETS, a także niektóre inne podmioty handlujące uprawnieniami do emisji⁴⁶ będą zwolnieni z obowiązku uzyskania zezwolenia przewidzianego w dyrektywie MiFID. Zwolnienie to dotyczy będzie przede wszystkim dużych uczestników rynku podlegających systemowi ETS, którzy często posiadają rozbudowane, wyspecjalizowane działy zajmujące się handlem, jeżeli będą oni zawierać transakcje na własny rachunek⁴⁷ w ramach systemu ETS. Bez zezwolenia przewidzianego w MiFID będą mogły działać również małe podmioty handlujące na zasadzie dobrowolności uprawnieniami do emisji na rynku kasowym i zawierające transakcje na własny rachunek⁴⁸. Trybunał jest zdania, że jeżeli takie podmioty będą nadużywać zwolnienia wprowadzonego na mocy MiFID i podejmować będą działalność handlową nieobjętą przyznanym im zwolnieniem, zagrożona może zostać integralność rynku. Ponadto Trybunał zidentyfikował kolejny czynnik ryzyka polegający na tym, że zwolnienie ze stosowania MiFID w przypadku uczestników rynku podlegających systemowi ETS może być nadużywane przez podmioty usiłujące nabyć instalacje w celu kupna i sprzedaży uprawnień na rynku kasowym bez licencji przewidzianej w MiFID. Trybunał ustalił, że Komisja nie przeanalizowała w wystarczającym stopniu, jaki wpływ na rynek uprawnień do emisji mają nabywcy podlegający systemowi ETS, i nie wykazała, że ryzyko wynikające ze zwolnienia grup uczestników rynku z pewnych obowiązków jest marginalne.

45 Aby świadczyć usługi inwestycyjne, firma inwestycyjna musi uzyskać zezwolenie od krajowego organu regulacyjnego.

46 Np. art. 2 ust. 1 lit. j) ppkt (i) dyrektywy 2014/65/UE dotyczący osób zawierających na własny rachunek transakcje na uprawnieniach do emisji lub ich instrumentach pochodnych.

47 I zgodnie z wymogami określonymi w art. 2 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2014/65/UE.

48 W zleconym przez Komisję w 2012 r. sprawozdaniu biegłego rewidenta dotyczącym oceny skutków MiFID mających znaczenie dla rynku uprawnień do emisji wspomniano o ewentualnych konsekwencjach prawdopodobnych zwolnień z zakresu stosowania MiFID w przypadku mniejszych uczestników rynku, którzy mogli brać udział w oszustwach i rzekomych kradzieżach uprawnień, a którzy nie będą mieli obowiązku uzyskania zezwolenia przewidzianego w MiFID, nawet jeśli uprawnienia do emisji zostałyby zakwalifikowane jako instrumenty finansowe.

20

Poza zakresem stosowania zmienionej MiFID pozostaną ponadto dwustronne transakcje pozagiełdowe, w tym handel uprawnieniami do emisji, realizowane poza systemami obrotu regulowanymi na mocy MiFID. „Fizyczna” dostawa uprawnień do emisji będących przedmiotem transakcji między dwoma kontrahentami wymaga, aby obie strony posiadały rachunek w rejestrze Unii w ramach systemu ETS. Niemniej, jak opisano poniżej w pkt 37 i 38, transakcje z „fizyczną” dostawą w rejestrze Unii nie podlegają nadzorowi. Oznacza to, że w pewnych częściach rynku mogą działać podmioty, które nie będą w pełni widoczne dla organów regulacyjnych i innych właściwych organów. Zakwalifikowanie uprawnień do emisji jako instrumentów finansowych podlegających przepisom MiFID nie likwiduje zatem tej luki w przepisach. Z informacji udzielonych przez Komisję wynika jednak, że nieregulowany handel dwustronny na rynku kasowym, w porównaniu z handlem instrumentami pochodnymi, stanowi niewielką część (ok. 1%) wtórnego rynku uprawnień do emisji.

21

Komisja zaproponowała także⁴⁹ zwolnienie, uzależnione od ustalonego progu, mniejszych uczestników rynku z obowiązku ujawniania informacji wewnętrznych na podstawie zmienionych przepisów w dziedzinie nadużyć na rynku (MAD/MAR). Podczas kontroli nie znaleziono dowodów świadczących, że Komisja w wystarczający sposób przeanalizowała tożsamość i zachowanie takich uczestników oraz posiadane przez nich informacje, a także ich potencjalny skumulowany wpływ na rynek uprawnień do emisji. Znaczenie tej kwestii zależy od tego, w jaki sposób zdefiniuje się „mniejszych” uczestników rynku, a w czasie przeprowadzania kontroli definicja taka nie została jeszcze sformułowana.

Istnieją wątpliwości co do tego, czy pewne elementy ram nadzorczych dotyczących rynku uprawnień do emisji są odpowiednie

22

Podobnie jak w przypadku każdego mechanizmu rynkowego, tak również w przypadku systemu ETS konieczny jest odpowiedni nadzór rynkowy, który zapewni ochronę jego integralności (zob. także pkt 12). W tym celu Komisja powinna przeprowadzić konsultacje z krajowymi organami regulacyjnymi na temat funkcjonowania rynku uprawnień do emisji, a także rozważyć kwestię współpracy w obszarze regulacji tego rynku. Ważne jest również, aby mechanizmy bieżącej i skutecznej współpracy dotyczącej funkcjonowania rynku dwutlenku węgla zostały utworzone w strukturach Komisji Europejskiej, przede wszystkim pomiędzy służbami odpowiadającymi za regulację systemu ETS i rynków finansowych, czyli DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu⁵⁰ oraz DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług⁵¹.

- 49 Dokument roboczy służb Komisji z dnia 20 października 2011 r. pt. „Ocena skutków towarzysząca wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystywania informacji poufnych i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku) oraz wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sankcji karnych za wykorzystywanie informacji poufnych i manipulacje na rynku”, SEC(2011) 1217 final.
- 50 Dyrekcja generalna Komisji odpowiedzialna za działania w dziedzinie klimatu.
- 51 Dyrekcja generalna Komisji odpowiedzialna za rynek wewnętrzny i usługi. Od 2015 r. DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług nosi nazwę DG ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych.

23

Trybunał ustalił, że mimo transgranicznego charakteru transakcji oraz obaw dotyczących nadużyć finansowych i innych działań przestępczych (zob. także pkt 13, 14 i **ramka 2**) nie ustanowiono systemu nadzoru nad rynkiem uprawnień do emisji na szczeblu UE. Krajowe finansowe organy regulacyjne mogą zwrócić się do krajowego lub centralnego administratora o przekazanie informacji z rejestru Unii na temat transakcji dotyczących uprawnień do emisji z zachowaniem rygorystycznych procedur określonych w rozporządzeniu w sprawie rejestru. Trybunał stwierdził jednak, że w momencie przeprowadzania kontroli rzadko korzystano z takiej możliwości na poziomie państw członkowskich. Co więcej, w rejestrze Unii nie dokumentuje się ceny ani informacji finansowych dotyczących transakcji. W związku z tym krajowe organy regulacyjne nie mają możliwości uzyskania pełnych informacji na temat transakcji transgranicznych, które wydają im się podejrzane, co oznacza, że mają ograniczony dostęp do informacji dotyczących transakcji, które mogłyby budzić wątpliwości. Komisja nie posiada żadnych uprawnień nadzorczych w tym obszarze (zob. także pkt 37 i 38). Współpraca między krajowymi organami regulacyjnymi jest zatem tym bardziej istotna, tak aby zagwarantować, że obrót uprawnieniami do emisji podlega nadzorowi na odpowiednim poziomie, oraz aby zminimalizować ryzyko wystąpienia nadużyć.

24

Trybunał stwierdził, że nie ma procedur zharmonizowanych na szczeblu krajowych organów regulacyjnych, które dotyczyłyby ustanowienia nadzoru nad rynkiem uprawnień do emisji na szczeblu UE. Nadal istnieją także wątpliwości co do ram nadzoru nad rynkiem uprawnień do emisji, które będą obowiązywać po wejściu w życie zmienionej dyrektywy MiFID i rozporządzenia MAR⁵². Wewnątrz Komisji współpraca między DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu i DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług zorganizowana jest w sposób nieformalny i odbywa się na zasadzie *ad hoc*, co nie ułatwia w wystarczającej mierze skoordynowanego podejścia do monitorowania rynku uprawnień do emisji. Istniejące procedury w zakresie konsultacji między poszczególnymi służbami i przedstawiania wniosków ustawodawczych nie zostały zaprojektowane z myślą o regulacji i monitorowaniu rynku uprawnień do emisji.

Problemy związane z definicją uprawnień do emisji

25

Aby prawidłowo funkcjonować, rynek uprawnień do emisji potrzebuje wystarczającej płynności (zob. także pkt 12). Pod tym względem funkcjonowanie rynku uprawnień do emisji mogłoby zostać usprawnione, gdyby istniała większa pewność dotycząca ogólnounijnej definicji prawnej uprawnień oraz gdyby uprawnienia do emisji były bardziej interesujące z komercyjnego punktu widzenia dla dobrowolnych uczestników rynku. Można by to osiągnąć na przykład poprzez wspieranie możliwości wykorzystywania uprawnień do emisji jako bezpiecznych i egzekwawalnych zabezpieczeń wierzytelności⁵³.

- 52 W sprawozdaniu biegłego rewidenta zleconym przez Komisję stwierdzono potencjalne luki w ramach nadzorczych dotyczących uprawnień do emisji, które będą istnieć nawet po przyjęciu zmienionych przepisów dotyczących rynków finansowych. Odpowiedzialność za nadzór nad rynkiem dwutlenku węgla będzie spoczywać po części na wielu różnych podmiotach. Utrzymujące się luki prawne budzą obawy, ponieważ wiązać się będą z koniecznością dalszego dostosowania przepisów, jeśli funkcjonowanie rynku zostanie zakłócone.
- 53 Zabezpieczenia wierzytelności są prawami stron trzecich, takimi jak hipoteki czy inne zobowiązania prawne.

26

W dyrektywie w sprawie systemu ETS nie zdefiniowano statusu prawnego uprawnień do emisji. Opis uprawnień jako zamiennych, niematerialnych i zbywalnych instrumentów znajdujący się w rozporządzeniu w sprawie rejestru Unii⁵⁴ określa jedynie pewne sposoby wykorzystania uprawnień. Ponadto zakwalifikowanie uprawnień jako instrumentów finansowych wyjaśnia za ledwie, w jaki sposób należy je traktować w świetle przepisów dotyczących usług finansowych. Pozostaje jednak niejasne, jakie prawa przysługują posiadaczom uprawnień do emisji. W państwach członkowskich objętych kontrolą status prawny i sam charakter uprawnień do emisji postrzegane są w różny sposób. We Francji i Zjednoczonym Królestwie cechy uprawnień do emisji noszą znamiona prawne własności lub są w ten sposób traktowane. Niemniej w większości objętych kontrolą państw członkowskich nie ma prawnej definicji uprawnień do emisji.

27

Brak pewności co do prawnej definicji uprawnień na szczeblu unijnym i na poziomie państw członkowskich oraz stosowanie odmiennych podejść oznacza, że pojawiające się problemy rozwiązywane są dla każdego przypadku z osobna. Sytuacja ta dodatkowo zwiększa ryzyko występowania rozbieżnych definicji prawnych i odmiennego traktowania uprawnień nie tylko w poszczególnych państwach członkowskich (z których większość musi dopiero zdefiniować uprawnienia do emisji w swoich systemach prawnych), lecz także w ramach prawa krajowego danego państwa członkowskiego. Kwestia braku ogólnounijnej definicji prawnej uprawnień była już wielokrotnie poruszana w sprawozdaniach biegłych rewidentów⁵⁵ zleconych przez Komisję. Mimo to Komisja nie podjęła żadnych działań zmierzających do rozwiązania tego problemu. Trybunał uważa, że jaśniejsza definicja prawna

uprawnień może przynieść korzyści dla funkcjonowania rynku.

28

Ponadto nie jest obecnie jasne, z prawnego ani z praktycznego punktu widzenia, czy uprawnienia do emisji mogą być wykorzystywane jako zabezpieczenie wierzytelności, jak ma to miejsce w przypadku tradycyjnych instrumentów finansowych posiadających wartość handlową. Nie istnieje żaden wyraźny przepis regulujący rejestrowanie zabezpieczeń wierzytelności w formie uprawnień. Na podstawie rozporządzenia w sprawie rejestru Unii praktycznym rozwiązaniem umożliwiającym zarejestrowanie zabezpieczeń w formie uprawnień jest wyznaczenie „dodatkowych upoważnionych przedstawicieli”⁵⁶, których zgoda byłaby konieczna do przeprowadzenia transakcji z wykorzystaniem tych uprawnień. Jednoznaczny ogólnounijny przepis, w którym stwierdzono by, że uprawnienia do emisji mogą stanowić podstawę zabezpieczeń wierzytelności, a także ustanowienie mechanizmu rejestracji takich zabezpieczeń, mogłyby zwiększyć wartość handlową uprawnień do emisji w oczach uczestników rynku.

54 Art. 40 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 389/2013.

55 Trybunał otrzymał dwa sprawozdania biegłych rewidentów zlecone przez Komisję Europejską. Jedno z nich dotyczy tych części oceny skutków MiFID, które mają związek z rynkiem uprawnień do emisji (2012), a drugie – wzajemnych zależności między rejestrem ETS a infrastrukturą potransakcyjną (2013), przy czym w obu sprawozdaniach stwierdzono zagrożenia podobne do tych wskazanych przez Trybunał.

56 Art. 21 ust. 3 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1193/2011 oraz art. 23 ust. 3 rozporządzenia Komisji (UE) nr 389/2013.

Pewne niedociągnięcia w systemach powiązanych z rejestrem Unii, które służą do przetwarzania podstawowych informacji w ramach systemu ETS

29

Rejestr Unii to elektroniczny system służący do rejestrowania uprawnień i ich właścicieli oraz do przetwarzania podstawowych danych na temat instalacji i podmiotów handlowych objętych systemem ETS (zob. także pkt 13 i **ramka 2** powyżej). Zasady dotyczące procedur otwierania rachunku ujęte są w rozporządzeniu w sprawie rejestru⁵⁷, a ich wdrażaniem zajmują się krajowi administratorzy. Szczególne znaczenie mają procedury dotyczące otwierania rachunków dla dobrowolnych uczestników rynku (np. do celów handlowych lub inwestycyjnych), ponieważ określają one, pod jakimi warunkami podmioty inne niż uczestnicy rynku podlegający systemowi ETS mogą otworzyć rachunek w celu prowadzenia handlu uprawnieniami do emisji. Z chwilą uzyskania przez uczestników rynku dostępu do rachunku mogą oni prowadzić transakcje transgraniczne.

30

Rejestr Unii jest narzędziem o profilu wysokiego ryzyka, w związku z czym w jego ramach powinno się identyfikować i w sposób ukierunkowany śledzić transakcje, a także kontrolować posiadaczy rachunków i salda. Aby wspierać integralność rynku, wszystkie państwa członkowskie powinny w spójny sposób wdrożyć rygorystyczne procedury dotyczące otwierania rachunków.

Należy także prowadzić transgraniczne monitorowanie potencjalnie podejrzanych transakcji w celu powstrzymania i wykrywania działań nieuczciwych lub przestępczych. W rozporządzeniu w sprawie rejestru uwzględniono przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, które określają, w jaki sposób krajowi administratorzy powinni współpracować z właściwymi organami w tych dziedzinach, zwłaszcza z jednostkami wywiadu finansowego i organami ścigania. Biorąc pod uwagę duże ryzyko finansowe i zagrożenia dla bezpieczeństwa, pomyślnie funkcjonowanie rejestru wymaga stabilnych struktur zarządczych dysponujących wystarczającymi zasobami, z odpowiednim rozdziałem obowiązków w zakresie IT i obowiązków o charakterze operacyjnym w ramach struktury organizacyjnej Komisji.

31

W pracach nad systemem bezpieczeństwa rejestru Unii uwzględniono również odnośne incydenty z przeszłości (zob. pkt 13). Trybunał ustalił, że systemy i procesy w ramach rejestru zostały co prawda usprawnione, wciąż istnieją jednak pewne uchybienia, które opisano poniżej.

57 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 920/2010.

Procedury stosowane przy otwieraniu rachunków nie były wystarczająco solidne

32

Po serii poważnych incydentów stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa systemu rejestrów w latach 2008–2011 (zob. pkt 13 i **ramka 2**) w 2011 r. podjęto działania na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa systemu ETS. W tym celu znacznie wzmocniono zasady dotyczące otwierania rachunków i zatwierdzania upoważnionych przedstawicieli (tzn. kontrole zgodnie z zasadą „znaj swojego klienta”⁵⁸). W rozporządzeniu w sprawie rejestru ustanowiono zasady otwierania osobistych rachunków posiadania w rejestrze Unii oraz zapewniono krajowym administratorom podstawę do odmowy otwarcia rachunku dla dobrowolnych uczestników rynku, zwłaszcza jeśli wobec osoby wnioskującej toczy się śledztwo dotyczące udziału w oszustwie mającym związek z uprawnieniami do emisji lub jednostkami Kioto, praniem pieniędzy, finansowaniem terroryzmu lub innymi poważnymi przestępstwami, do popełnienia których może zostać wykorzystany rachunek. Państwa członkowskie otrzymały ponadto możliwość określenia bardziej szczegółowych zasad na poziomie krajowym dotyczących odmowy otwarcia rachunków w rejestrze. Wprowadzono również wymóg dotyczący wymiany informacji między państwami członkowskimi na temat przypadków odmowy otwarcia rachunków.

33

Mimo iż centralizacja systemu rejestrów miała miejsce w czerwcu 2012 r., kiedy to dane z rejestrów krajowych zostały przeniesione do nowego rejestru Unii zarządzanego przez Komisję, za prowadzenie rachunków (oraz dostęp osób fizycznych i podmiotów prawnych do rachunków służących do obrotu uprawnieniami do emisji) w dalszym ciągu odpowiadają

wyłącznie państwa członkowskie i ich krajowi administratorzy. Podobnie jak miało to miejsce przed centralizacją rejestrów, administratorzy krajowi nie mają dostępu do sekcji rejestru należących do innych państw członkowskich.

34

Trybunał stwierdził wiele różnic, jeśli chodzi o procesy, organizację wewnętrzną oraz zdolności administracyjne w zakresie weryfikacji stosowania zasady „znaj swojego klienta” i określania profilu ryzyka w poszczególnych państwach członkowskich, przy czym Francja i Zjednoczone Królestwo to przykłady państw członkowskich, które wyszły poza minimalne wymogi w tym zakresie. Oba te kraje wprowadziły złożone procedury dotyczące oceny ryzyka i szczegółowo weryfikują informacje z przeszłości.

35

Mimo wzmocnienia od 2011 r. ram prawnych w zakresie otwierania rachunków Trybunał stwierdził jednak, że w większości objętych kontrolą państw członkowskich nadal występowały następujące uchybienia:

- wnioski o otwarcie rachunków nie były rozpatrywane odmownie⁵⁹, nawet w przypadku gdy taka odmowa byłaby uzasadniona w oparciu o kryteria określone w rozporządzeniu w sprawie rejestru (zob. pkt 32);
- krajowi administratorzy i Komisja nie prowadzili skutecznej wymiany informacji o podejrzanych wnioskach dotyczących otwarcia rachunku (np. z uwagi na brak podstawy prawnej nie ma stałego ogólnounijnego wykazu wniosków o otwarcie rachunku rozpatrzonych odmownie, informacje te udostępniane są jedynie tymczasowo, a o wnioskach, które nie spotkały się z oficjalną odmową,

58 Zasada „znaj swojego klienta” jest stosowana przez instytucje finansowe lub inne podmioty w celu zachowania należytej staranności wobec klienta (co odbywa się poprzez przeprowadzanie kontroli klientów w celu weryfikacji ich tożsamości oraz tożsamości beneficjenta rzeczywistego, a także w celu zrozumienia charakteru łączących ich powiązań biznesowych oraz zapewnienia ich bieżącego monitorowania). Stosowanie tej zasady jest wymagane w celu zachowania należytej staranności i zgodności z regulacjami finansowymi, takimi jak przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 W trakcie kontroli Trybunał otrzymał informacje jedynie o trzech takich przypadkach: w Niemczech (1) i we Francji (2), z czego dwa miały miejsce na etapie trzecim.

ale zostały wstrzymane z powodu podejrzeń krajowego administratora, nie informowano pozostałych państw członkowskich, jak dzieje się to w przypadku rozpatrzonych odmownie wniosków o otwarcie rachunku);

- większość objętych kontrolą na miejscu państw członkowskich nie skorzystała z możliwości opracowania krajowych zasad dotyczących otwierania rachunków;
- procedury wewnętrzne dotyczące otwierania rachunków, które służą sprawdzeniu, czy od przyszłego posiadacza rachunku uzyskano wszystkie wymagane elementy wniosku, w wielu przypadkach nie były należycie dokumentowane lub nie podlegały zasadzie dwóch par oczu (np. w Niemczech, we Włoszech i w Polsce);
- w czasie przeprowadzania kontroli oficjalna współpraca właściwych organów i krajowych administratorów z krajowymi jednostkami wywiadu finansowego lub organami ścigania była nadal na etapie rozwoju i jeszcze nie funkcjonowała (zwłaszcza we Włoszech i w Polsce).

36

Procedury dotyczące otwierania rachunków regulują dostęp do systemu poprzez ocenę uczciwości uczestników rynku. Kraje, które mniej rygorystycznie podchodzą do kontroli otwieranych rachunków, mogą być celem działań podejmowanych przez jednostki mające zamiar popełnić przestępstwo. Jednak w przypadku tych procedur w rozporządzeniu w sprawie rejestru Komisji nie powierzono (w ramach jej roli jako centralnego administratora) uprawnień w zakresie egzekwowania skoordynowanego wdrażania systemów przez państwa członkowskie.

Transakcje nie są wystarczająco nadzorowane i monitorowane na szczeblu UE

37

Wcześniejsze incydenty o charakterze przestępczym (zob. pkt 13 i **ramka 2**) w ramach systemu ETS przyniosły poważne szkody finansowe państwom członkowskim i niektórym indywidualnym uczestnikom rynku oraz w znacznym stopniu zagroziły reputacji systemu ETS i Komisji Europejskiej. Znalazło to także odzwierciedlenie w zastrzeżeniu zgłoszonym przez DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu w rocznych sprawozdaniach z działalności za lata 2012 i 2013 sporządzonych od momentu centralizacji rejestru w 2012 r. (zob. także pkt 41). Mimo iż Komisja obsługuje rejestr Unii na szczeblu centralnym, nie dysponuje ona podstawą prawną umożliwiającą jej nadzorowanie i monitorowanie transakcji. Na poziomie UE nie prowadzi się monitorowania potencjalnie podejrzanych transakcji w rejestrze Unii (zob. także pkt 23). Sytuacja ta może zaszkodzić integralności unijnego systemu ETS.

Uwagi

38

Administratorzy rejestru z ramienia państw członkowskich mają obowiązek informować władze krajowe odpowiedzialne za przeciwdziałanie praniu pieniędzy (jednostki wywiadu finansowego) o podejrzeniach dotyczących prania brudnych pieniędzy lub działalności przestępczej. Trybunał jest zdania, że aby skutecznie prowadzić tego rodzaju działania, należy opracować odpowiednie procedury monitorowania potencjalnie podejrzanych transakcji. Od czasu centralizacji rejestru Unii na szczeblu Komisji w 2012 r. państwa członkowskie nie mają już bezpośredniego dostępu do własnych baz danych w rejestrach krajowych. Państwa mają też trudności z analizowaniem danych dotyczących transakcji transgranicznych. Niektóre państwa członkowskie⁶⁰ podejmują współpracę na zasadzie *ad hoc* i opracowują wspólne narzędzia poza systemem rejestrów. Mimo iż Komisja zarządza scentralizowaną bazą danych, nie może ona w pełni wykorzystywać danych, którymi dysponuje, ze względu na kwestie związane z ochroną i poufnością danych. Trybunał uważa, że w sytuacji gdy państwa członkowskie i Komisja borykają się z ograniczeniami natury technicznej i restrykcjami wynikającymi z ochrony danych, ryzyko ponownego wystąpienia nadużyć nie może zostać w pełni wyeliminowane.

Problemy w zakresie wewnętrznej koordynacji i ograniczone zasoby utrudniały obsługę i rozwój rejestru Unii

39

Jak była już o tym mowa w pkt 30, skuteczne wdrażanie rejestru wymaga starannej oceny celów i priorytetów, a także odpowiedniej alokacji zasobów. Należy ponadto wprowadzić odpowiednie rozwiązania dotyczące rozdziału obowiązków w zakresie IT i obowiązków o charakterze

operacyjnym w ramach odnośnej jednostki organizacyjnej Komisji.

40

Trybunał stwierdził, że podczas drugiego etapu wdrażania systemu ETS Komisja była czynnie zaangażowana w wiele ważnych działań (zob. pkt 16) mających na celu zwiększenie stopnia zaawansowania prac i wiarygodności systemu ETS.

41

Trybunał uważa jednak, że struktura organizacyjna i dostępne zasoby w służbach Komisji nie ułatwiają w wystarczającym stopniu zarządzania rejestrem ani jego rozwoju. Trybunał ustalił, że obowiązki w zakresie IT i obowiązki o charakterze operacyjnym nie zostały odpowiednio zdefiniowane i rozdzielone w poszczególnych działach DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu odpowiedzialnych za wdrażanie systemu ETS. Opisy funkcji pracowników zespołu zajmującego się rejestrem w DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu były ogólnikowe, a ich zakresy nakładały się na siebie. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji wydała już stosowne zalecenia pokontrolne w tej dziedzinie⁶¹. Mimo iż w momencie przeprowadzania kontroli wdrażano plan działania stanowiący odpowiedź na te zalecenia, konieczne są dalsze postępy, tak aby zwiększyć skuteczność zarządzania rejestrem i zapewnić jego lepszy rozwój. W tym kontekście Trybunał zwraca również uwagę na zastrzeżenia zgłoszone przez DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu w jej rocznych sprawozdaniach z działalności za lata 2012 i 2013 w odniesieniu do zagrożeń bezpieczeństwa w rejestrze Unii⁶².

60 Według Komisji w czasie przeprowadzania kontroli dotyczyło to ok. dziesięciu państw członkowskich.

61 Ustalenia Trybunału pokrywają się z wewnętrznym sprawozdaniem Komisji. Więcej informacji można znaleźć w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu za rok 2013, rozdział 2.3 – Oceny wyników kontroli i działania następcze wynikające z zaleceń pokontrolnych.

62 Roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu za rok 2013, Streszczenie: „Zastrzeżenie, poczynione ze względu na dobre imię Komisji, dotyczyło utrzymującego się poważnego uchybienia w zakresie bezpieczeństwa w rejestrze Unii dotyczącym systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) i zostało uwzględnione w rocznych sprawozdaniach z działalności za lata 2010, 2011 i 2012, a także powtórzono je w sprawozdaniu rocznym za rok 2013. Nie można uzyskać uzasadnionej pewności, że obecne środki bezpieczeństwa zapobiegają z powodzeniem atakom w przyszłości. Uzyskanie takiej gwarancji bezpieczeństwa stanowi warunek uchylenia przedmiotowego zastrzeżenia”.

Wdrażanie systemu ETS

42

Wdrażanie systemu ETS rozpoczęło się w 2005 r., ale pierwszy faktyczny okres zobowiązań w ramach protokołu z Kioto obejmował lata 2008–2012 (etap drugi ETS). Wdrożenie systemu ETS przez państwa członkowskie powinno obejmować rozdzielanie uprawnień między instalacje, realizację przez państwa członkowskie krajowych planów rozdziału uprawnień i wdrożenie odpowiednich przepisów oraz procedur monitorowania, zgłaszania i weryfikowania emisji, w tym – w stosownych przypadkach – akredytację lub uznanie weryfikatorów.

43

Roczny cykl weryfikacji zgodności systemu ETS w państwach członkowskich podczas drugiego etapu opisano w **ramce 4**. W tych ramach kluczowym mechanizmem kontroli jest zatwierdzanie planów monitorowania, ponieważ poprawność ujętych w nich danych i parametrów ma zasadnicze znaczenie dla wiarygodności zgłaszanych poziomów emisji. W dyrektywie w sprawie systemu ETS oraz w wytycznych dotyczących monitorowania i sprawozdawczości wydanych przez Komisję na potrzeby drugiego etapu⁶³ opisano, co powinny zawierać zezwolenia na emisję, plany monitorowania, sprawozdania na temat wielkości emisji oraz – w pewnej mierze – sprawozdania z weryfikacji, wskazano także terminy przedkładania tych dokumentów. Nie określono jednak, z jakich mechanizmów kontrolnych powinny korzystać właściwe organy w odniesieniu do wymienionych dokumentów. Na potrzeby trzeciego etapu zmieniono ramy kontroli i wprowadzono dodatkowe obowiązki w zakresie weryfikacji i akredytacji weryfikatorów⁶⁴.

44

W dyrektywie określono rolę Komisji Europejskiej, która polega na dokonywaniu oceny krajowych planów rozdziału uprawnień do emisji, wydawaniu wytycznych dla państw członkowskich, koordynowaniu wymiany informacji między właściwymi organami oraz monitorowaniu – w pewnej mierze – wdrożenia systemu przez państwa członkowskie.

45

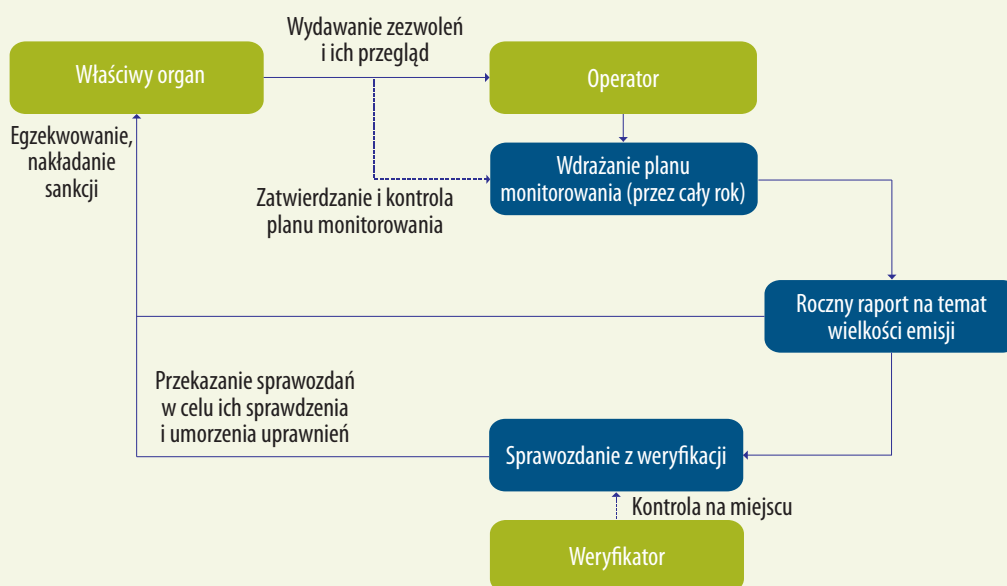
W celu wyegzekwowania prawidłowego umarzenia uprawnień należy wdrożyć stosowne systemy skutecznych i proporcjonalnych sankcji, które będą miały efekt odstrasżający. W dyrektywie przewidziano karę w wysokości 100 euro za tonę CO₂e, w przypadku gdy operator nie umorzył wystarczającej liczby uprawnień odpowiadających poziomowi emisji w danym roku⁶⁵. Państwa członkowskie zobowiązano także do wprowadzenia krajowych przepisów karnych mających zastosowanie do innych rodzajów naruszeń zasad systemu ETS.

63 W dniu 18 lipca 2007 r. Komisja przyjęła decyzję 2007/589/WE ustanawiającą wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą w sprawie systemu ETS, które miały zastosowanie i zostały zaktualizowane podczas drugiego etapu wdrażania unijnego systemu ETS (2008–2012) (Dz.U. L 229 z 31.8.2007, s. 1).

64 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 600/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie weryfikacji raportów na temat wielkości emisji gazów cieplarnianych i raportów dotyczących tonokilometrów oraz akredytacji weryfikatorów zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 181 z 12.7.2012, s. 1).

65 Art. 16 dyrektywy 2003/87/WE.

Całościowy obraz cyklu weryfikacji zgodności systemu ETS podczas drugiego etapu



Właściwy organ: państwa członkowskie wyznaczają jeden lub kilka organów (np. organy regionalne), które są odpowiedzialne za wdrażanie dyrektywy w sprawie systemu ETS.

Zezwolenie na emisję i plan monitorowania: zgodnie z dyrektywą w sprawie systemu ETS oraz wytycznymi dotyczącymi monitorowania i sprawozdawczości wydanymi przez Komisję właściwy organ wydaje zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych dla instalacji operatorów. Zezwolenia te obejmują plan monitorowania zawierający specyfikację techniczną instalacji i opisujący sposób jej monitorowania (np. z wykorzystaniem obliczeń lub pomiarów) i prowadzenia sprawozdawczości.

Roczne sprawozdania na temat wielkości emisji i sprawozdanie z weryfikacji: na podstawie monitorowania prowadzonego przez cały rok operatorzy przygotowują roczne sprawozdanie na temat wielkości emisji, które podlega weryfikacji przez zatrudnionego przez nich niezależnego weryfikatora. Po sprawdzeniu sprawozdania weryfikator przedstawia sprawozdanie z weryfikacji obejmujące opinię. Dokumenty te wysyłane są do właściwego organu w terminie do 31 marca następnego roku. Weryfikator sporządza również bardziej szczegółowe wewnętrzne sprawozdanie z weryfikacji, które może zostać przesłane do operatora lub właściwego organu.

Umarzanie uprawnień: w oparciu o dane przedstawione w zweryfikowanych rocznych sprawozdaniach na temat wielkości emisji dokonywane jest umorzenie stosownej liczby uprawnień na rachunku operatora w rejestrze w terminie do 30 kwietnia następnego roku.

Źródło: Analiza Europejskiego Trybunału Obrachunkowego sporządzona na podstawie przepisów oraz wytycznych dotyczących monitorowania i sprawozdawczości.

Podczas drugiego etapu wdrażania unijnego systemu ETS systemy państw członkowskich w zakresie rejestracji i zgłaszania poziomów emisji nie były w wystarczającym stopniu dopracowane

- o procedury mające zapewnić wysoką jakość pracy weryfikatorów;
- o inspekcje instalacji przeprowadzane przez właściwe organy;
- o sprawozdawczość w zakresie wdrażania systemu ETS.

46

Systemy państw członkowskich wykorzystywane do rejestracji i zgłaszania poziomów emisji obejmowały:

- o procedury mające zapewnić właściwe monitorowanie poziomów emisji w instalacjach;
- o procedury mające zapewnić właściwą weryfikację sprawozdań dotyczących poziomów emisji w instalacjach;

47

W związku z tym, że system ETS został ustanowiony na mocy dyrektywy i podlega przepisom Traktatu znajdującym się w części poświęconej środowisku, ten obszar polityki pozostaje zasadniczo w kompetencji państw członkowskich. Dlatego też mogą one wdrażać ten system na różne sposoby, co zostało przedstawione w **ramce 5**.

Ramka 5

Różnorodność modeli wdrażania systemu ETS w państwach członkowskich

W Grecji system ETS jest wdrażany na szczeblu centralnym. Właściwym organem w jego przypadku jest Urząd Handlu Uprawnieniami podlegający Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska działającej w ramach Ministerstwa Środowiska, Energii i Zmian Klimatu. Urząd ten jest odpowiedzialny za większość elementów rocznego cyklu weryfikacji zgodności systemu ETS, a ponadto wydaje on zezwolenia na emisję, zatwierdza plany monitorowania, gromadzi zweryfikowane roczne sprawozdania na temat wielkości emisji i przekazuje krajowemu administratorowi rejestru zweryfikowane dane na temat emisji. Jest on również odpowiedzialny za nakładanie kar i sankcji.

Włochy także stosują podejście scentralizowane. Za wdrażanie unijnego systemu ETS odpowiedzialny jest Komitet wspierany przez Sekretariat Techniczny w Ministerstwie Środowiska w Rzymie. Podczas drugiego etapu Komitet był odpowiedzialny za zatwierdzanie zezwoleń w ramach systemu ETS i planów monitorowania, cykl sprawozdawczy i uznawanie weryfikatorów.

W Hiszpanii wdrażanie systemu ETS odbywa się w sposób w dużej mierze zdecentralizowany. Odpowiednie organy wspólnot autonomicznych zatwierdzają zezwolenia i plany monitorowania, a także monitorują cykl sprawozdawczy. Centralny właściwy organ podlegający Ministerstwu Środowiska odpowiedzialny jest natomiast za całościową koordynację wdrażania systemu ETS w Hiszpanii oraz wspieranie harmonizacji poprzez wydawanie wytycznych i powołanie specjalnego komitetu koordynacyjnego.

W Niemczech, Francji i Polsce wydawanie zezwoleń na emisję i zatwierdzanie oraz sprawdzanie planów monitorowania leży zwykle w kompetencjach organów regionalnych lub lokalnych, podczas gdy krajowy właściwy organ odgrywa co do zasady przewodnią rolę w cyklu sprawozdawczym w zakresie emisji i całościowym koordynowaniu wdrażania systemu ETS.

Uchybienia i opóźnienia w procedurach zatwierdzania planów monitorowania

48

Zatwierdzanie planów monitorowania instalacji ma kluczowe znaczenie w procesie udzielania instalacjom zezwoleń na emisje oraz w celu zapewnienia w przyszłości wiarygodnej sprawozdawczości dotyczącej wielkości emisji.

49

Trybunał stwierdził, że procedury dotyczące zatwierdzania planów monitorowania w większości skontrolowanych państw członkowskich zawierały uchybienia, co przedstawiono w **ramce 6**.

Ramka 6

Uchybienia w procedurach dotyczących zatwierdzania planów monitorowania

We Francji nie ma zharmonizowanej metodyki na szczeblu krajowym, która umożliwiałaby analizę, kontrolę i zatwierdzanie planów monitorowania. Nawet w obrębie jednego regionu mogą występować różne podejścia, w zależności od kontrolera (inspektora ochrony środowiska). Podczas kontroli w Polsce ustalono, że kontrole planów monitorowania przeprowadzane przez organy lokalne ograniczają się do przeglądu dokumentacji dotyczącej podstawowych elementów tych planów. Nie przeprowadza się natomiast żadnych innych szczegółowych kontroli instalacji w celu zweryfikowania wiarygodności przedstawionych danych i sprawdzenia, czy plany monitorowania precyzyjnie odzwierciedlają sytuację w przypadku danej instalacji.

Trybunał ustalił, że w Niemczech podczas drugiego etapu wdrażania systemu ETS istniały różnice co do sposobu, w jaki poszczególne kraje związkowe stosowały przepisy dotyczące definiowania instalacji. W praktyce instalacja w jednym kraju związkowym mogła otrzymać jedno zezwolenie obejmujące cały zakład ze wszystkimi jego obiektami, podczas gdy w innym kraju związkowym zakład mógł zostać podzielony na kilka osobnych instalacji wymagających osobnych zezwoleń. Rozmiar instalacji, określony w zezwoleniu, mógł z kolei mieć wpływ na to, czy instalacja przekroczy próg umożliwiający uczestnictwo w systemie ETS czy też nie. Co więcej, w pierwszej połowie drugiego etapu kraje związkowe stosowały odmienne podejścia do zatwierdzania planów monitorowania (lub „konceptji”, jak nazywane są one w Niemczech), przy czym niektóre z nich zatwierdzały cały plan monitorowania od początku drugiego etapu, a inne zatwierdzały wyłącznie odstęstwa od wytycznych dotyczących monitorowania. Wyrokiem Federalnego Sądu Administracyjnego⁶⁶ nakazano później harmonizację praktyk w zakresie zatwierdzania, podkreślając, że zatwierdzanie przez odpowiednie organy kompleksowego planu monitorowania dotyczącego całego drugiego etapu ma duże znaczenie, ponieważ ogranicza ryzyko błędów w sprawozdawczości dotyczącej emisji.

W Hiszpanii, Włoszech i Grecji po przyjęciu w lipcu 2007 r. wytycznych dotyczących monitorowania i sprawozdawczości w drugim etapie wystąpiły nawet dwuletnie opóźnienia w procesie sporządzania i zatwierdzania planów monitorowania. Zdaniem właściwych organów ramy czasowe były zbyt krótkie, aby transponować nowe zasady do krajowych wytycznych lub przepisów i uwzględnić nowy plan monitorowania w zezwoleniu na emisje przed rozpoczęciem okresu sprawozdawczego. W niektórych przypadkach plany monitorowania zostały oficjalnie zatwierdzone dopiero w 2010 r.

66 Bundesverwaltungsgericht 7 C 10.09 z 18.2.2010.

Sprawozdawczość dotycząca ustaleń weryfikatorów nie zapewniała jasnego obrazu sytuacji, a właściwe organy podejmowały działania następcze w ograniczonym zakresie

50

W dyrektywie w sprawie systemu ETS państwom członkowskim powierzono ogólną odpowiedzialność za dopilnowanie, aby emisje były monitorowane na szczeblu instalacji oraz weryfikowane zgodnie z zasadami określonymi w tej dyrektywie oraz wytycznymi opracowanymi przez Komisję⁶⁷. Główne kroki związane z monitorowaniem, sprawozdawczością i weryfikacją w ramach rocznego cyklu weryfikacji zgodności systemu ETS przedstawiono w **ramce 4** powyżej. W drugim etapie opierały się one na wspomnianych wytycznych i przepisach. W tym kontekście sprawdzanie zweryfikowanych rocznych sprawozdań na temat wielkości emisji przekazanych przez operatorów jest centralnym elementem kontroli na szczeblu właściwego organu. Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej 150 instalacji w siedmiu wybranych państwach członkowskich Trybunał stwierdził wiele różnic w podejściach stosowanych w odniesieniu do organizacji takich kontroli i w poziomie ich skuteczności.

51

Podczas drugiego etapu wdrażania systemu ETS nie było żadnego standardowego szablonu, który określałby obowiązkową zawartość sprawozdania z weryfikacji. Z tego względu oraz z uwagi na brak bardziej konkretnych wytycznych dotyczących charakteru i zawartości takiego sprawozdania wypracowano wiele różnych formatów i podejść, które nie zawsze zapewniały jasny obraz ustaleń i wniosków.

52

Trybunał stwierdził, że udostępnione przez właściwy organ dowody dotyczące należytego przeprowadzenia weryfikacji były czasami niewystarczające lub niejasne⁶⁸. W sprawozdaniach znajdowały się na przykład tylko skrócone opisy niektórych ustaleń z weryfikacji oraz brakowało opisu działań następczych podjętych w wyniku ustaleń z poprzedniego roku lub wyników działań naprawczych. W większości wybranych państw członkowskich nie można było uzyskać dowodów świadczących o podjęciu przez właściwy organ działań w następstwie ustaleń sformułowanych wielokrotnie we wcześniejszych sprawozdaniach. Takie powtarzające się ustalenia dotyczyły na przykład niestosowania wymaganego poziomu szczegółowości przy obliczaniu poziomów emisji, braku kalibracji urządzeń pomiarowych lub wagowych w wymaganych odstępach czasu lub niekorzystania z usług laboratorium posiadającego stosowną akredytację. W większości państw członkowskich Trybunał stwierdził przypadki, gdy ustalenia weryfikatorów były powtarzane co roku, lecz nie towarzyszyły im odpowiednie informacje dotyczące powodów, kontekstu czy działań następczych. Jednocześnie w większości państw członkowskich Trybunał stwierdził również wiele przypadków, w których weryfikatorzy nie zgłaszali zupełnie żadnych nieprawidłowości pomimo złożoności i rozmiaru poszczególnych instalacji lub stosunkowo niewielkiego doświadczenia w zakresie monitorowania i sprawozdawczości w ramach systemu ETS. Więcej szczegółów na temat tych ustaleń przedstawiono w **ramce 7**.

67 Decyzja 2007/589/WE.

68 Trybunał ustalił także, że żadne z wybranych państw członkowskich nie skorzystało z przewidzianej w wytycznych możliwości przeprowadzenia przez właściwy organ oceny pracy weryfikatorów poprzez zażądanie wewnętrznych sprawozdań z weryfikacji i ich przegląd. Kwestia ta została bardziej szczegółowo omówiona w pkt 53–57.

Przykłady braku spójności w sprawozdawczości dotyczącej ustaleń z weryfikacji

W Niemczech stosuje się w wysokim stopniu zautomatyzowany i znormalizowany elektroniczny system składania zweryfikowanych rocznych sprawozdań na temat wielkości emisji. System ten zapewnia jasny obraz w zakresie wyników działań weryfikacyjnych i faktycznej opinii weryfikatora na temat danych dotyczących emisji, ale nie dostarcza szczegółowych informacji na temat zastosowanej metodyki i zakresu prac weryfikatorów. Ponadto formularze w sekcji dla weryfikatorów nie zawierały osobnego pola, w którym weryfikatorzy byliby zobowiązani wyszczególnić zalecenia dotyczące usprawnień lub podać informacje na temat konkretnych działań następczych wynikających z zeszłorocznych ustaleń i uwag.

We Francji weryfikatorzy przekazują właściwemu organowi poświadczenia wiarygodności dotyczące rocznego sprawozdania na temat wielkości emisji. W poświadczeniach tych weryfikatorzy zamieszczają swoje komentarze i zwracają uwagę na kwestie związane z niezgodnością z przepisami. Podczas kontroli stwierdzono jednak, że niektórzy weryfikatorzy nigdy nie zgłaszali żadnych nieprawidłowości w swoich poświadczeniach, nawet jeśli wewnętrzne sprawozdania z weryfikacji zawierały takie ustalenia, oraz że treść poświadczeń wiarygodności była różna w zależności od weryfikatora.

Włoskie ustawodawstwo przewiduje stosowanie przez weryfikatorów specjalnych szablonów sprawozdań, dzięki czemu udało się uzyskać wysoki poziom standaryzacji w cyklu sprawozdawczości. Trybunał zauważył jednak, że w większości przypadków weryfikatorzy nie zgłaszali żadnych nieprawidłowości. Widać tu wyraźny kontrast w porównaniu na przykład ze Zjednoczonym Królestwem, gdzie w większości przypadków weryfikatorzy zgłaszali nieprawidłowości.

W jednym przypadku we Włoszech weryfikator przez pierwsze trzy lata zgłaszał wiele nieprawidłowości. W dokumentacji nie było wzmianki na temat tego, w jaki sposób i czy w ogóle wykryte problemy zostały rozwiązane lub czy właściwy organ podjął interwencję. Tymczasem w roku sprawozdawczym 2011 operator zawarł umowę z nowym weryfikatorem, który nie zgłosił żadnych nieprawidłowości za ten rok.

W Polsce właściwy organ wykorzystuje elektroniczną bazę danych służącą do kontroli krzyżowej zgłaszanych poziomów emisji, ale nie podejmuje działań następczych w wyniku nieprawidłowości, jeśli takowe zostały zgłoszone w opiniach weryfikatorów.

Jakość pracy weryfikatorów nie była kontrolowana w wystarczającym stopniu

53

W dyrektywie w sprawie systemu ETS oraz związanych z nią wytycznych dotyczących monitorowania i sprawozdawczości w drugim etapie nie przewidziano jednoznacznych wymogów w zakresie akredytacji niezależnych weryfikatorów lub kontroli jakości wykonywanej przez nich pracy. W dyrektywie określono jedynie minimalne wymagania w zakresie kompetencji weryfikatorów, a w wytycznych dotyczących monitorowania i sprawozdawczości zawarto definicje „weryfikatora” i „akredytacji” oraz zwrócono się do państw członkowskich o uwzględnienie stosownych wskazówek wydanych przez Europejską Współpracę w Dziedzinie Akredytacji⁶⁹. W wytycznych dotyczących monitorowania i sprawozdawczości przewidziano także możliwość oceny wewnętrznego sprawozdania z weryfikacji przez właściwe organy lub organy akredytacyjne⁷⁰. Państwa członkowskie dysponowały znaczną swobodą działania w tych dziedzinach, co nie sprzyjało skutecznemu wdrażaniu wytycznych. Operatorzy nie musieli zatem spełniać takich samych wymogów na terenie całej UE, a poziom pewności uzyskany na podstawie działań weryfikacyjnych był ograniczony.

54

Wszystkie objęte kontrolą państwa członkowskie stosowały pewną formę akredytacji lub uznawania weryfikatorów, co miało na celu stworzenie zaplecza zatwierdzonych weryfikatorów, z usług których mogliby korzystać operatorzy. We Włoszech weryfikatorzy uznawani byli przez właściwy organ krajowy. Sporządził on wykaz 23 uznanych weryfikatorów na potrzeby systemu ETS we Włoszech, ale nie przeprowadzał okresowych ocen jakości ich pracy ani jej nie nadzorował. W trzecim etapie zrezygnowano z tego modelu. W pozostałych skontrolowanych państwach

członkowskich akredytacją lub uznaniem weryfikatorów zajmował się istniejący już organ akredytacji.

55

Trybunał ustalił, że aby uzyskać pewność co do wiarygodności rocznych sprawozdań na temat wielkości emisji, właściwe organy w wybranych państwach członkowskich opierały się w ogromnej mierze na wynikach pracy weryfikatorów. Mimo to żaden właściwy organ w państwach członkowskich nie przeprowadzał specjalnych kontroli jakości i zawartości sprawozdań z weryfikacji oraz towarzyszących im dokumentów, ponieważ zakładano, że leży to w kompetencji organów akredytacyjnych. Podobnie żadne z wybranych do kontroli państw członkowskich nie skorzystało z przewidzianej w wytycznych możliwości zażądania wglądu do sporządzonych przez weryfikatorów wewnętrznych sprawozdań z weryfikacji⁷¹ i wykorzystania ich do przeprowadzenia oceny ich pracy.

56

Ponadto w trzech z pięciu odwiedzonych państw członkowskich (w Niemczech, Polsce i Zjednoczonym Królestwie), w których weryfikatorzy byli akredytowani przez niezależny organ, brakowało koordynacji lub regularnej wymiany informacji między właściwymi organami i organami akredytacyjnymi na temat kompletności i jakości sprawozdań z weryfikacji oraz poziomu pewności, jaki można na ich podstawie uzyskać. Trybunał zauważa, że właściwe organy jako jedyne miały bezpośredni i pełny dostęp do przedkładanych im zweryfikowanych rocznych sprawozdań na temat wielkości emisji. Zdaniem Trybunału nieprawidłowości przedstawione powyżej wynikały po części z braku przepisów dotyczących akredytacji i kontroli (jakości) w ramach systemu ETS oraz z braku obowiązku dokonywania przez właściwe organy przeglądu pracy weryfikatorów podczas drugiego etapu wdrażania systemu ETS.

69 Europejska Współpraca w Dziedzinie Akredytacji jest stowarzyszeniem krajowych organów akredytacyjnych w Europie, które zostały oficjalnie uznane przez rządy krajowe za jednostki uprawnione do przeprowadzania oceny i weryfikacji – w oparciu o normy międzynarodowe – organizacji, które świadczą usługi związane z oceną, takie jak certyfikacja, weryfikacja, inspekcja, testowanie i kalibracja (znane także jako usługi związane z oceną zgodności) (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Decyzja Komisji 2007/589/WE, sekcja 10.4.2 lit. d), zob. także **ramka 4**.

71 Więcej informacji na ten temat znajduje się w **ramce 4**.

Uwagi

57

W żadnym państwie członkowskim nie obowiązywała ponadto polityka rotacji mająca służyć wzmocnieniu niezależności i bezstronności weryfikatorów. We Francji i w Polsce Trybunał stwierdził przypadki, gdy weryfikatorzy brali udział nie tylko w weryfikacji sprawozdań na temat wielkości emisji, ale także w opracowywaniu planu monitorowania dla tej samej instalacji lub w innych powiązanych z tym czynnościach (takich jak inspekcje instalacji zlecone przez właściwy organ), co mogło prowadzić do konfliktu interesów.

Przeprowadzane na miejscu kontrole instalacji miały bardzo ograniczony charakter

58

Dyrektywa w sprawie systemu ETS oraz wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości nie określają, jakie kontrole instalacji powinny zostać przeprowadzone przez właściwy organ. Nie przewidziano zwłaszcza wymogu kontroli instalacji na miejscu przez właściwy organ w celu dokonania oceny wdrożenia planu monitorowania lub wiarygodności zweryfikowanych sprawozdań na temat wielkości emisji.

59

Trybunał ustalił, że – z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa – właściwe organy w skontrolowanych państwach członkowskich nie przeprowadzały kontroli na miejscu w kontekście systemu ETS. Organы rządowe przeprowadzały często inne rodzaje wizyt na terenie instalacji, na przykład w kontekście wydawania zezwoleń w ramach IPPC⁷² lub w kontekście kontroli przestrzegania przepisów dotyczących odpadów i ochrony środowiska. Wizyty takie miały wyższy priorytet (np. w Niemczech, Francji i Polsce), ale nie dotyczyły bezpośrednio kwestii

związanych z systemem ETS. W Niemczech i Hiszpanii Trybunał stwierdził kilka przypadków, w których właściwy organ regionalny towarzyszył weryfikatorom podczas kontroli na miejscu na zasadzie *ad hoc*.

60

W żadnym z wybranych państw członkowskich nie można było uzyskać scentralizowanych danych statystycznych dotyczących kontroli realizowanych w ramach systemu ETS. Wyjątek stanowiło Zjednoczone Królestwo, gdzie liczba wizyt na miejscu stopniowo spadała⁷³ wraz ze zbliżaniem się do końca drugiego etapu.

Uchybienia w sprawozdawczości dotyczącej wdrażania systemu ETS przez państwa członkowskie

61

Zgodnie z art. 21 dyrektywy w sprawie systemu ETS państwa członkowskie mają obowiązek przedstawiania rocznych sprawozdań. Sprawozdania te, które dotyczą istotnych aspektów stosowania odnośnej dyrektywy, powinny zostać przedłożone Komisji. Trybunał uważa, że oprócz tej obowiązkowej sprawozdawczości w cyklu rocznym państwa członkowskie powinny informować ogół społeczeństwa o wdrażaniu systemu ETS na poziomie krajowym i jego wynikach.

62

Trybunał ustalił, że Włochy nie sporządziły ani nie przedłożyły Komisji sprawozdań za lata 2010, 2011 i 2012 wymaganych na mocy art. 21 oraz że Francja sporządziła sprawozdanie za 2012 r. dopiero po tym, jak z takim wnioskiem wystąpił Trybunał.

- 72 Zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola – IPPC (do 2013 r.) opierały się na dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. L 24 z 29.1.2008, s. 8), zastąpionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17).
- 73 W Zjednoczonym Królestwie procentowy wskaźnik kontroli instalacji spadł z poziomu ok. 5% na początku drugiego etapu w 2008 r. do ok. 1% pod koniec drugiego etapu w 2012 r.

63

Jeśli chodzi o inne rodzaje sprawozdawczości mające na celu zapewnienie ogółowi społeczeństwa informacji na temat wdrażania systemu ETS na poziomie krajowym, Niemcy i Hiszpania sporządzały szczegółowe sprawozdania roczne dotyczące systemu ETS, zawierające analizy tendencji i poszczególnych sektorów w kontekście emisji i zgodności. Grecja, Francja i Włochy z kolei tylko w niewielkim stopniu informowały publicznie na temat wdrażania systemu ETS i jego wyników na poziomie krajowym. Zjednoczone Królestwo sporządzało roczne sprawozdania krajowe dotyczące systemu ETS tylko do 2010 r.

Podczas drugiego etapu istniały braki w procesie wydawania wytycznych i monitorowaniu przez Komisję wdrażania systemu ETS przez państwa członkowskie

64

Podczas drugiego etapu obowiązki Komisji⁷⁴ obejmowały ocenę stosowanych przez państwa członkowskie zasad rozdzielania uprawnień określonych w krajowych planach rozdziału uprawnień, wydawanie wytycznych dla państw członkowskich i monitorowanie realizacji polityki. Powierzenie tych zadań Komisji ma na celu przede wszystkim zagwarantowanie, że system ETS będzie funkcjonował należycie na szczeblu ogólnoeuropejskim, nie będzie dochodzić do zakłóceń konkurencji, a inne kwestie wynikające z braku harmonizacji nie wpłyną negatywnie na skuteczne funkcjonowanie systemu ETS jako narzędzia opartego na zasadach rynkowych, służącego do redukcji emisji w sposób najbardziej racjonalny pod względem kosztów. Zaufanie zainteresowanych stron do właściwego funkcjonowania systemu ETS mogłoby się zwiększyć za sprawą regularnych, szczegółowych i istotnych informacji na temat całościowego wdrażania i funkcjonowania tego systemu, zwłaszcza

w przypadku gdy jest on wdrażany w zdecentralizowany sposób.

Przeprowadzana przez Komisję ocena krajowych planów rozdziału uprawnień do emisji w ramach drugiego etapu nie była przejrzysta

65

Na potrzeby pierwszego i drugiego etapu wdrażania systemu ETS państwa członkowskie opracowały krajowe plany rozdziału uprawnień do emisji, w których określono całkowitą liczbę uprawnień, jaką zamierzały one rozdzielić między operatorów. Opracowane w tym celu przez Komisję specjalne wytyczne⁷⁵ zawierały opisy głównych kryteriów, które mają wpływ na tendencje w zakresie emisji, takich jak wzrost PKB i intensywność emisji dwutlenku węgla, oraz sposoby dokonania oceny potencjału państw członkowskich w zakresie redukcji emisji. Na podstawie tego potencjału oraz poziomu emisji w odpowiednim roku bazowym można było obliczyć orientacyjny pułap emisji.

66

Po zatwierdzeniu pierwszej partii krajowych planów rozdziału uprawnień do emisji w drugim etapie Komisja wydała w 2006 r. komunikat⁷⁶, w którym wyjaśniła, że jako podstawę określenia wartości w zakresie intensywności emisji i wzrostu gospodarczego potrzebnych do obliczenia pułapów emisji zastosowała metodykę przedstawioną w sprawozdaniu „Europejskie trendy w energetyce i transporcie do 2030 r. – aktualizacja za 2005 r.”⁷⁷. Wyniki przedstawione w tym sprawozdaniu zostały uzyskane przy wykorzystaniu modelu PRIMES⁷⁸ opracowanego przez Politechnikę w Atenach. Państwa członkowskie nie zostały jednak poinformowane o tej metodzie oceny z odpowiednim wyprzedzeniem (np. w wytycznych do krajowych planów rozdziału uprawnień).

74 Art. 9, 14, 19, 20, 21 i 30 dyrektywy w sprawie systemu ETS.

75 COM(2005) 703 final z dnia 22 grudnia 2005 r.

76 COM(2006) 725 final z dnia 29 listopada 2006 r.

77 Dokument przygotowany przez służby Komisji w DG ds. Energii i Transportu w oparciu o model PRIMES.

78 Dokument „Europejskie trendy w energetyce i transporcie do 2030 r. – aktualizacja za 2005 r.” został przygotowany dla Komisji przez grecki Instytut Komunikacji i Systemów Komputerowych Państwowej Politechniki w Atenach (ICCS-NTUA). PRIMES jest modelem ogólnego przeznaczenia stworzonym do prognozowania, tworzenia scenariuszy i analiz wpływu różnych polityk. W modelu uwzględnia się technologie związane z popytem i podażą energii oraz technologie służące zmniejszaniu zanieczyszczenia. System ten uwzględnia kwestie związane z gospodarką rynkową, strukturą przemysłu, polityką dotyczącą energii i ochrony środowiska oraz regulowaniem tej polityki, które uważa się za kwestie wpływające na zachowania rynkowe podmiotów związanych z systemem energetycznym (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf).

67

Trybunał ustalił, że Komisja nie działała w sposób przejrzysty, podejmując decyzję o zastosowaniu modelu PRIMES jako podstawy obliczania pułapów w drugim etapie oraz przyjmując rok 2005 jako rok bazowy dla tych obliczeń, ponieważ państwa członkowskie zdążyły już rozpocząć prace nad krajowymi planami rozdziału uprawnień do emisji na podstawie dostępnych wytycznych w tym zakresie, które nie zawierały żadnej wzmianki o modelu PRIMES. Sytuacja ta doprowadziła do znacznego spadku efektywności działań państw członkowskich, ponieważ musiały one na nowo sporządzić krajowe plany rozdziału uprawnień z wykorzystaniem nowych kryteriów. Skutkiem był także brak przejrzystości podczas przygotowywania i oceny krajowych planów dotyczących drugiego etapu.

68

Ponadto w celu zbadania, czy krajowe plany rozdziału uprawnień dotyczące drugiego etapu zostały poddane ocenie w sposób spójny, rzetelny i szczegółowy, Trybunał zwrócił się do Komisji o przedstawienie wewnętrznej dokumentacji i dokumentów roboczych związanych z oceną przedmiotowych planów.

69

W związku z tym, że termin przechowywania tych dokumentów upłynął, służby Komisji mogły przedstawić jedynie wzór stosowanych przez nie list kontrolnych, a także wypełnione listy kontrolne dotyczące dwóch państw członkowskich. Uzyskanie list kontrolnych dotyczących pozostałych państw członkowskich nie było możliwe. Z uwagi na brak dokumentacji Trybunał nie był w stanie stwierdzić, czy dokonana przez Komisję ocena krajowych planów rozdziału uprawnień była w równym stopniu szczegółowa i kompletna w przypadku wszystkich państw członkowskich objętych kontrolą.

Komisja nie publikowała rocznych sprawozdań z wdrożenia wymaganych na mocy dyrektywy w sprawie systemu ETS

70

Art. 21 dyrektywy w sprawie systemu ETS nakłada na państwa członkowskie obowiązek przedstawienia Komisji rocznych sprawozdań ze stosowania dyrektywy (zob. także pkt 61 i 62). Na podstawie sprawozdań przedstawianych co roku przez państwa członkowskie Komisja powinna opublikować skonsolidowane sprawozdanie roczne dotyczące wdrażania dyrektywy w sprawie systemu ETS w terminie trzech miesięcy od otrzymania sprawozdań od państw członkowskich. Aby móc opublikować takie sprawozdanie, Komisja powinna monitorować terminowe składanie przez państwa członkowskie sprawozdań, które służą jako podstawa sprawozdania skonsolidowanego, a także powinna opracować metody konsolidowania i wykorzystywania informacji zawartych w tych sprawozdaniach.

71

Trybunał stwierdził, że Komisja nie publikowała rocznych sprawozdań z wdrożenia podczas drugiego etapu ETS. Oznacza to, że na tym etapie Komisja nie dysponowała szczegółowymi informacjami na temat stanu wdrożenia systemu ETS w poszczególnych państwach członkowskich.

72

Trybunał ustalił ponadto, że służby Komisji nie monitorowały odpowiednio terminowości składania i kompletności rocznych sprawozdań ze stosowania dyrektywy przez państwa członkowskie ani nie przechowywały otrzymanych danych w skonsolidowanej formie. Komisja nie wykorzystywała w sposób systematyczny tego źródła informacji na temat wdrożenia systemu ETS.

Monitorowanie przez Komisję wdrażania systemu ETS przez państwa członkowskie miało ograniczony charakter**73**

Zharmonizowane wdrażanie przez państwa członkowskie systemu handlu uprawnieniami do emisji jest absolutnie konieczne w celu lepszego spożytkowania korzyści płynących z obrotu uprawnieniami oraz uniknięcia zakłóceń na rynku wewnętrznym⁷⁹. System ETS jest w dużej mierze finansowany i wdrażany przez państwa członkowskie działające z zachowaniem swobody przewidzianej w odnośnej dyrektywie, a Trybunał przyznaje, że Komisja dysponuje jedynie ograniczonymi narzędziami, by wyegzekwować harmonizację w tym zakresie. Niemniej w odniesieniu do drugiego etapu wdrażania systemu ETS dyrektywa przewidywała szereg obowiązków po stronie Komisji w zakresie wydawania wytycznych oraz monitorowania wdrażania. Aby stwierdzić, w których obszarach wymagana jest większa harmonizacja, Komisja powinna odpowiednio monitorować wdrażanie systemu przez państwa członkowskie.

74

Trybunał ustalił, że w tych obszarach, w których Komisja aktywnie podejmowała działania na rzecz harmonizacji, na przykład poprzez przyjmowanie wytycznych⁸⁰, udało się w pewnym stopniu uzyskać konkretne rezultaty. Z kolei w przypadkach gdy Komisja nie przyjęła szczegółowych wytycznych, główne aspekty procesu wdrożenia nie były zharmonizowane – na przykład otwieranie rachunków (zob. pkt 32–36), analiza transakcji (zob. pkt 37–38), weryfikacja i akredytacja (zob. pkt 50–57), ramy kontrolne i systemy kar i sankcji (zob. pkt 80–85).

75

Konsekwencją różnorodnych podejść do wdrażania przyjętych przez państwa członkowskie jest to, że operatorzy i inni uczestnicy rynku w poszczególnych państwach członkowskich mogą mieć do czynienia z odmiennymi wymogami i przepisami (dotyczącymi na przykład statusu prawnego uprawnień do emisji, stosowania sankcji czy systemu monitorowania i weryfikowania), poza wymogami i zasadami wyraźnie określonymi w unijnym prawie lub wytycznych.

79 Motyw 8 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 63).

80 Np. wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości na potrzeby pierwszego i drugiego etapu.

76

Jednym ze sposobów, jak uzyskać szczegółowe informacje na temat poziomu harmonizacji w poszczególnych państwach członkowskich oraz wyegzekwować wdrożenie zharmonizowanych praktyk, jest przeprowadzanie kontroli na miejscu. Trybunał potwierdza, że Komisja nie ma wyraźnych uprawnień do dokonywania inspekcji na szczeblu państw członkowskich, ale ustalił, że nie ma także dowodów na to, by Komisja należycie monitorowała i oceniała ryzyko (np. zakłócenia konkurencji) lub potencjalny wpływ rozbieżnych praktyk wdrożeniowych na skuteczne funkcjonowanie i integralność systemu ETS. Mimo iż problemy związane z brakiem harmonizacji mogą być traktowane jako konsekwencja wdrażania systemu ETS na podstawie przepisów dyrektywy, Trybunał jest zdania, że monitorowanie przez Komisję poziomu harmonizacji procesu wdrażania w państwach członkowskich na drugim etapie ETS miało jedynie ograniczony charakter.

Organizowana przez Komisję wymiana informacji między właściwymi organami państw członkowskich na temat wdrażania systemu ETS była utrudniona z uwagi na niski poziom uczestnictwa**77**

Dyrektywa w sprawie systemu ETS stanowi, że Komisja organizuje pomiędzy właściwymi organami państw członkowskich wymianę informacji dotyczących kwestii związanych z rozdziałem przydziałów, wykorzystywaniem ERU⁸¹ i CER w systemie wspólnym, funkcjonowaniem rejestrów, monitorowaniem, sprawozdawczością, weryfikowaniem oraz przestrzeganiem przepisów tej dyrektywy.

78

W 2009 r. ustanowiono Forum Zgodności pełniące rolę platformy wymiany informacji między właściwymi organami państw członkowskich na temat wdrażania systemu ETS. Cele Forum Zgodności to: zapewnienie należytego funkcjonowania procesów w ramach łańcucha weryfikacji zgodności ETS, pomaganie państwom członkowskim we wdrażaniu wymogów zgodności i procesów w ramach systemu ETS, a także wspieranie ścisłej i skutecznej współpracy między właściwymi organami w państwach członkowskich. Forum Zgodności stanowiło jeden z głównych mechanizmów, za pomocą których Komisja dążyła do zapewnienia skutecznej wymiany informacji na temat systemu ETS, niezbędnej w celu ułatwienia wymiany najlepszych praktyk i usprawnienia zarządzania w ramach systemu ETS.

79

Podczas drugiego etapu wdrażania systemu ETS w ramach Forum Zgodności działały cztery grupy zadaniowe. Informacje dyskutowane i opracowywane w ramach Forum Zgodności były przekazywane wszystkim właściwym organom za pomocą specjalnego systemu internetowego. Na podstawie protokołów spotkań grup zadaniowych i wywiadów z właściwymi organami Trybunał ustalił, że pomimo dużego znaczenia Forum Zgodności uczestnictwo państw członkowskich w jego pracach było niewielkie (średnio w jednej sesji brało udział mniej niż sześć właściwych organów). W posiedzeniach grup zadaniowych regularnie uczestniczyła jedynie bardzo ograniczona liczba właściwych organów (średnio też mniej niż sześć). Tym samym, mimo iż wymiana informacji między właściwymi organami stanowi zasadniczy element przyczyniający się do realizacji celów systemu ETS, możliwości w tym zakresie były bardzo ograniczone.

81 ERU to jednostki redukcji emisji pochodzące z realizowanych w ramach mechanizmu wspólnego wdrażania (JI) projektów mających na celu redukcję emisji. CER są z kolei jednostkami poświadczonej redukcji emisji generowanymi w projektach realizowanych w ramach mechanizmu czystego rozwoju (CDM).

Wykryto pewne uchybienia we wdrażaniu systemu sankcji ETS na poziomie krajowym oraz w praktykach związanych z umarzaniem międzynarodowych jednostek emisji wygenerowanych w ramach projektów

80

Zgodnie z dyrektywą w sprawie systemu ETS państwa członkowskie są odpowiedzialne za ustanowienie i wdrażanie przepisów krajowych dotyczących kar stosowanych w przypadku naruszeń przepisów dotyczących systemu ETS. W dyrektywie przewidziano również specjalną ogólnounijną karę za nadmierne emisje, nie naruszając przy tym kompetencji państw członkowskich w zakresie możliwości ustanowienia dodatkowych sankcji. Kara ta wynosi 100 euro za każdą tonę ekwiwalentu dwutlenku węgla, w odniesieniu do której operator nie dokonał umorzenia uprawnień. W związku z tym, że kwota tej kary w znacznej mierze przekracza rynkową cenę uprawnień, stanowi ona skuteczną zachętę do tego, aby w instalacjach przestrzegano określonych dla nich pułapów i umarzono wystarczającą liczbę uprawnień. Trybunał zauważa, że jeśli chodzi o ogólnounijny obowiązek umarzania przez instalacje uprawnień w liczbie odpowiadającej ich zweryfikowanej łącznej emisji w terminie do końca kwietnia każdego roku, w ramach systemu ETS obowiązek ten jest przestrzegany w bardzo wysokim stopniu (w 99% przypadków, jak wynika z dostępnych publicznie informacji z dziennika transakcji EUTL). Komisja nie może egzekwować kar – jest to uprawnienie państw członkowskich.

Duża różnorodność krajowych przepisów dotyczących kar w poszczególnych państwach członkowskich może sprawić, że operatorzy nie będą mieli równych warunków działania

81

Trybunał ustalił, że państwa członkowskie określiły w przepisach krajowych różne rodzaje potencjalnych naruszeń, które pociągały za sobą sankcje w postaci kar lub innych środków (np. wycofania lub tymczasowego zawieszenia zezwolenia) dodatkowych w stosunku do kary 100 euro/tonę przewidzianej w dyrektywie. W **tabeli** poniżej przedstawiono niewyczerpującą listę krajowych naruszeń i związanych z nimi kar w niektórych państwach członkowskich objętych kontrolą.

82

Rodzaje naruszeń, które mogą skutkować karą, a także odpowiadające im kary finansowe lub sankcje bardzo się różnią w poszczególnych państwach członkowskich. Trybunał uważa, że te niezharmonizowane praktyki mogą mieć negatywny wpływ na zapewnienie uczestnikom rynku równych warunków działania.

Niepełny wykaz naruszeń określonych na poziomie krajowym i związanych z nimi kar w niektórych państwach członkowskich objętych kontrolą

Państwo członkowskie	Rodzaje naruszeń (niepełny wykaz)	Kary finansowe w EUR (GBP w przypadku Zjednoczonego Królestwa) min.–maks.		Kara więzienia (w miesiącach) min.–maks.
Niemcy	Prowadzenie działalności bez zezwolenia Niedopełnienie obowiązku powiadomienia o zmianach w instalacji Inne (5)	5–50 000		nie dotyczy
Hiszpania	Prowadzenie działalności bez zezwolenia Niedopełnienie obowiązku powiadomienia o wszelkich zmianach charakteru, sposobu funkcjonowania lub rozmiaru instalacji, które miałyby znaczący wpływ na poziom emisji lub wymagałyby zmian w monitorowaniu Niedopełnienie obowiązku przedstawienia rocznego sprawozdania na temat zweryfikowanej wielkości emisji Celowe zatajenie lub fałszowanie informacji we wniosku o przyznanie uprawnień Odmowa weryfikatorowi dostępu do instalacji	50 001–2 000 000		nie dotyczy
	Niedopełnienie obowiązku powiadomienia o zmianach danych osobowych lub miejsca zamieszkania operatora	10 001–50 000		nie dotyczy
Francja	Prowadzenie działalności bez zezwolenia	0–150 000		0–24
	Naruszenie obowiązków z zakresu monitorowania i sprawozdawczości Niedopełnienie obowiązku powiadomienia o zmianach w instalacji	0–75 000		0–6
Włochy (2010)	Prowadzenie działalności bez zezwolenia	25 000–250 000		nie dotyczy
	Niedopełnienie obowiązku zgłaszania danych historycznych Niedopełnienie obowiązku zgłoszenia zamknięcia instalacji	2 500–25 000 1 000–100 000		
Zjednoczone Królestwo	Prowadzenie działalności bez zezwolenia Naruszenie obowiązków z zakresu monitorowania i sprawozdawczości Niedopełnienie obowiązku powiadomienia o zmianach w instalacji Różne inne wykroczenia, w tym wykorzystywanie informacji fałszywych lub wprowadzających w błąd	0	W postępowaniu uproszczonym 5 000 i na podstawie aktu oskarżenia	0–24

Źródło: Informacje uzyskane ze sporządzonych na podstawie art. 21 sprawozdań państw członkowskich dotyczących drugiego etapu wdrażania unijnego systemu ETS.

Brakowało skonsolidowanych informacji na temat egzekwowania kar przez państwa członkowskie

83

W większości objętych kontrolą państw członkowskich, z wyjątkiem Niemiec i Zjednoczonego Królestwa, brakowało aktualnych informacji na temat stanu wdrożenia lub rezultatów kar ogólnounijnych i dodatkowych kar krajowych. Dane na temat liczby procedur wszczętych i pomyślnie zakończonych (tzn. takich, gdzie w następstwie nałożonej kary uiszczono płatność) podczas drugiego etapu były niekompletne. Trybunał zauważył, że skuteczne egzekwowanie przez państwa członkowskie kar w ramach systemu ETS było często utrudnione ze względu na ograniczenia o charakterze prawno-administracyjnym na poziomie krajowym. Właściwe organy albo nie miały uprawnień, aby samodzielnie nakładać sankcje (np. we Włoszech), albo musiały czekać na wynik długotrwałych postępowań i odwołań w sądach (np. w Niemczech). Mogło to zniechęcać właściwe organy do wszczynania nowych procedur. Ponadto brak kompleksowej sprawozdawczości na temat egzekwowania kar nie przyczynia się do wzmocnienia odstraszałającej funkcji takiego systemu.

84

Trybunał ustalił również, że Komisja – w celu monitorowania wdrażania systemu ETS – nie dysponuje wykazem krajowych kar dotyczących konkretnie tego systemu ani nie gromadzi danych statystycznych dotyczących nakładania tych kar w poszczególnych państwach członkowskich UE.

85

Ogólnie, z uwagi na brak skonsolidowanych informacji na szczeblu państw członkowskich i na szczeblu europejskim, Trybunał nie był w stanie ocenić stopnia realizacji procedur nakładania kar przez państwa członkowskie.

Szczegółowe kwestie dotyczące umarzania międzynarodowych jednostek emisji wygenerowanych w ramach projektów

86

Procentowe limity dotyczące wykorzystania lub umarzania międzynarodowych jednostek pochodzących z projektów realizowanych w ramach mechanizmu wspólnego wdrażania (JI – ERU) i mechanizmu czystego rozwoju (CDM – CER) (aby uzyskać więcej informacji, zob. **część I załącznika**) różniły się w poszczególnych państwach członkowskich, ale zostały ustalone w krajowych planach rozdziału uprawnień dla drugiego etapu. W sytuacji gdy właściwy organ zezwoli indywidualnym operatorom instalacji na przekroczenie limitu dotyczącego umarzania międzynarodowych jednostek emisji, może to spowodować naruszenie zasady równych warunków działania dla operatorów. W przypadku dziewięciu (6%)⁸² ze 150 instalacji skontrolowanych przez Trybunał doszło do przekroczenia krajowych limitów procentowych dotyczących umarzania międzynarodowych jednostek emisji wygenerowanych w ramach projektów. Więcej informacji na temat tych przypadków przedstawiono w **ramce 8**.

82 Francja (pięć przypadków), Grecja (trzy przypadki) oraz Zjednoczone Królestwo (jeden przypadek). Z finansowego punktu widzenia dla operatorów korzystniejsze było umarzenie jednostek emisji podlegających protokołowi z Kioto zamiast unijnych uprawnień do emisji (EUA), zwłaszcza pod koniec drugiego etapu, kiedy były one znacznie tańsze niż EUA. Na trzecim etapie wykorzystywanie tych jednostek w celu zapewnienia zgodności z wymogami systemu ETS zostało ograniczone. Dlatego też ich wykorzystanie przez operatorów wzrosło w postępie geometrycznym pod koniec drugiego etapu – zob. **wykres w załączniku**.

Nadmierne umarzenie międzynarodowych jednostek emisji

W ramach drugiego etapu limit dotyczący umarzenia międzynarodowych jednostek emisji pochodzących z projektów został wyrażony procentowo jako odsetek łącznej liczby uprawnień do emisji przydzielonych danej instalacji.

We Francji w dzienniku transakcji UE nie uwzględniono zwiększonej alokacji uprawnień wynikającej ze zwiększonej produkcji w pięciu z 20 skontrolowanych instalacji w latach 2008–2010. Większy przydział uprawnień spowodował, że zwiększyła się również całkowita kwota międzynarodowych jednostek emisji, które można było umorzyć. Operator wykorzystał tę możliwość i umorzył większą liczbę takich jednostek. Jednak w związku z tym, że państwo członkowskie nie powiadomiło Komisji o zwiększeniu produkcji i wynikających z tego faktu zmianach w przydziałach z krajowej rezerwy dla nowych instalacji, obliczenia Trybunału dokonane na podstawie danych z dziennika transakcji UE wykazały, że odsetek umorzonych jednostek międzynarodowych przekroczył 13,5%, co stanowiło górny limit we Francji.

W Zjednoczonym Królestwie Trybunał stwierdził jeden przypadek, w którym przekroczono limit dotyczący umarzenia międzynarodowych jednostek wygenerowanych w ramach projektów. Kiedy operator zamknął jedną ze swoich instalacji (dla której dokonano już przydziału uprawnień), uzyskał on od władz pozwolenie na zachowanie wszystkich przydzielonych uprawnień i przeniesienie ich wraz z odpowiadającym im limitem jednostek emisji pochodzących z projektów (tj. 8%) do jednej z innych należących do niego instalacji. Trybunał obliczył, że instalacja, na rzecz której przeniesiono w ten sposób uprawnienia, umorzyła więcej jednostek pochodzących z projektów niż pozwalałoby na to limit 8%. Trybunał ustalił, że operator przeniósł jedynie część zdolności produkcyjnej zamkniętej instalacji do funkcjonującej instalacji. W związku z tym, że operator otrzymał pozwolenie na umorzenie jednostek emisji pochodzących z projektów na pokrycie całkowitej liczby przydzielonych mu uprawnień, limit został przekroczony. Zdaniem Trybunału praktyka ta może skutkować różnym traktowaniem operatorów działających w tym samym sektorze.

87

Unijny system ETS stanowi fundament unijnej polityki w dziedzinie klimatu i często jest on wskazywany w innych częściach świata jako punkt odniesienia przy opracowywaniu polityki w dziedzinie zmian klimatu i systemów handlu uprawnieniami do emisji. Ten innowacyjny system, który został wprowadzony w 2005 r. i był stopniowo ulepszany, znajduje się obecnie na trzecim etapie wdrażania. Na szczęblu europejskim celem systemu ETS, który działa na zasadach rynkowych, jest nie tylko ograniczenie emisji zgodnie z wyznaczonym pułapem, lecz także stworzenie mechanizmu ustalania ceny dwutlenku węgla. Wyższa cena stanowi większą zachętę do inwestowania w technologie niskoemisyjne⁸³. Aby system ETS mógł funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem, konieczne jest także zagwarantowanie jego integralności i należytego wdrożenia. Incydenty, jakie miały miejsce w przeszłości, w tym rzekome kradzieże uprawnień i oszustwa karuzelowe związane z podatkiem VAT, potwierdzają konieczność zachowania czujności.

88

Podczas kontroli oceniono, czy unijny system ETS był odpowiednio zarządzany. W tym celu zbadano, czy ramowe zasady opracowane w celu ochrony integralności systemu ETS są wystarczająco solidne, aby umożliwić jego należyte funkcjonowanie, oraz czy system był prawidłowo wdrażany podczas drugiego etapu.

89

Trybunał doszedł do wniosku, że ogólnie zarządzanie systemem ETS przez Komisję i państwa członkowskie nie było odpowiednie pod każdym względem. Na zarządzanie systemem negatywny wpływ miały pewne problemy dotyczące stabilności ram prawnych na rzecz ochrony jego integralności.

Zarządzanie utrudniały również istotne uchybienia w trakcie drugiego etapu wdrażania systemu ETS.

90

Mimo iż ramy prawne na rzecz ochrony integralności rynku zostały w znacznym stopniu wzmocnione (pkt 14–17), zwłaszcza w wyniku objęcia większości transakcji dotyczących uprawnień zawieranych na rynku kasowym zakresem stosowania dyrektyw MiFID i MAD, wciąż istnieje szereg problemów, które należy rozwiązać, tak aby zapewnić wystarczającą stabilność tych ram oraz zwiększyć zaufanie inwestorów, co zapewni efekt dźwigni w przypadku systemu ETS jako narzędzia służącego do realizacji polityki w dziedzinie ochrony środowiska.

91

Trybunał ustalił, że pomimo zakwalifikowania uprawnień do emisji jako instrumentów finansowych nadal występują problemy w zakresie regulacji i nadzoru rynku uprawnień do emisji dotyczące uczestników rynku podlegających systemowi ETS, dwustronnego obrotu pozagiełdowego na rynku kasowym oraz mniejszych uczestników rynku (pkt 18–21). Choć rejestr Unii został w 2012 r. scentralizowany, na szczęblu UE brakuje nadzoru nad rynkiem uprawnień do emisji, a procedury w zakresie współpracy pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi w zakresie finansów i Komisją nie są wystarczająco jasne (pkt 22–24). Istnieje zatem ryzyko, że zakłócenia lub anomalie rynkowe mogące wywoływać poważne skutki nie będą odpowiednio zarządzane.

83 Komisja Europejska, DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu, „Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)”, opracowanie o charakterze informacyjnym dostępne pod adresem http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_pl.pdf.

Zalecenie 1

Komisja powinna zająć się nadal występującymi problemami w zakresie regulacji rynku uprawnień do emisji i jego nadzoru, tak aby zwiększyć integralność tego rynku. W tym celu Komisja powinna:

- a) w kontekście przyszłych zmian dyrektywy MiFID i rozporządzenia MAR przeanalizować potencjalne ryzyko związane z przewidzianymi w przepisach zwolnieniami dotyczącymi uczestników rynku podlegających systemowi ETS i mniejszych uczestników rynku uprawnień do emisji i ustalić, czy konieczne jest podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania tego ryzyka;
- b) dopilnować, aby rynek uprawnień do emisji został objęty odpowiednim nadzorem na szczeblu UE, mając na względzie zmieniające się przepisy dotyczące rynków finansowych (np. MiFID i MAR);
- c) wzmocnić mechanizmy współpracy regulacyjnej w celu zapewnienia lepszego nadzoru nad rynkiem.

92

Trybunał uważa, że jaśniejsza definicja prawna uprawnień mogłaby przynieść korzyści dla funkcjonowania rynku ETS (pkt 1–27). Aby zapewnić płynność rynku uprawnień do emisji, konieczne jest zaufanie, zwłaszcza ze strony przedsiębiorców inwestycyjnych, którzy nie mają obowiązku dalszego uczestnictwa w tym rynku. Do lepszego funkcjonowania rynku mogłaby przyczynić się również większa jasność co do tego, czy uprawnienia do emisji mogą być wykorzystywane jako zabezpieczenie wiarygodności i jak miałyby być one chronione (pkt 28).

Zalecenie 2

Należy doprecyzować status prawny uprawnień, tak aby zapewnić większą stabilność i zaufanie.

W tym kontekście Komisja powinna przeanalizować korzyści płynące z traktowania uprawnień do emisji jako praw własności na terenie całej UE oraz rozważyć, w jaki sposób stworzyć mechanizm błyskawicznej rejestracji zabezpieczeń wiarygodności.

93

Rejestr Unii to główne narzędzie służące do przetwarzania podstawowych informacji dotyczących systemu ETS, które jednocześnie przyczynia się do integralności rynku ETS. Z uwagi na duże kwoty i różnorodność posiadaczy rachunków rejestr charakteryzuje się wysokim poziomem ryzyka (pkt 29–31). Aby zabezpieczyć rynek na szczeblu UE, a także mając na uwadze incydenty zagrażające bezpieczeństwu, jakie miały miejsce w przeszłości, konieczne jest zharmonizowane podejście do procedur zarządzania ryzykiem. Podczas drugiego etapu wdrażania systemu ETS nastąpiła znaczna poprawa w zakresie bezpieczeństwa rejestru (pkt 32). Niemniej w większości skontrolowanych państw członkowskich procedury dotyczące kontrolowania otwierania rachunków w ramach systemu ETS, monitorowania transakcji oraz współpracy z organami regulacyjnymi nie są wystarczająco solidne (pkt 33–38). W związku z tym, że Komisja nie jest uprawniona do monitorowania transakcji ze względu na ochronę danych, taki stan rzeczy oznacza poważną lukę w nadzorze. Rozwój i obsługa rejestru przez Komisję stanowiły skomplikowane zadania, których realizacja była utrudniona z powodu problemów w zakresie wewnętrznej koordynacji i ograniczonych zasobów (pkt 39–41).

Zalecenie 3

Systemy przetwarzania podstawowych danych w ramach systemu ETS (rejestr Unii i powiązane z nim procedury) wymagają dalszych usprawnień pod pewnymi względami.

W tym celu Komisja powinna:

- a) rozważyć, w jaki sposób można rozwijać i koordynować monitorowanie transakcji transgranicznych na szczeblu UE w celu zmniejszenia ryzyka nadużyć i oszustw;
- b) wskazać odpowiednie działania na rzecz wzmocnienia ram kontroli i promować w całej UE najlepsze praktyki poszczególnych państw członkowskich dotyczące otwierania rachunków, tak aby ograniczyć ryzyko dla bezpieczeństwa i integralności systemu i zapewnić, że mechanizmy kontroli zostaną wdrożone na terenie całej UE;
- c) zapewnić odpowiedni rozdział obowiązków w zakresie IT i obowiązków o charakterze operacyjnym w odpowiednich służbach Komisji i zagwarantować należyte funkcjonowanie systemu rejestrów.

Państwa członkowskie powinny:

- d) wdrożyć mechanizmy kontroli, o których mowa w zaleceniu 3 lit. b);
- e) usprawnić współpracę między organami odpowiedzialnymi za rejestr Unii a innymi właściwymi organami, zwłaszcza jednostkami wywiadu finansowego i organami ścigania.

94

Trybunał stwierdził, że na drugim etapie wdrażania systemu ETS wystąpiły poważne uchybienia. Państwa członkowskie zdecydowały się na różne podejścia przy wdrażaniu dyrektywy w sprawie systemu ETS (pkt 47). Uchybienia stwierdzono również w procesie wdrażania przez państwa członkowskie ram kontroli. Systemy monitorowania, zgłaszania i weryfikowania poziomów emisji nie zostały dostatecznie zharmonizowane ani należycie wdrożone (pkt 48–60). Właściwe organy nie kontrolowały w wystarczającej mierze pracy weryfikatorów, a przeprowadzane przez nie kontrole na miejscu na poziomie instalacji miały ograniczony zakres. Niektóre państwa członkowskie nie przedstawiły również wszystkich wymaganych sprawozdań dotyczących działania systemu ETS (pkt 61–63).

Zalecenie 4

Stwierdzone w ramach kontroli Trybunału uchybienia w procesie wdrażania przez państwa członkowskie ram kontroli na drugim etapie powinny zostać wyeliminowane w trakcie wdrażania zmodyfikowanych ram na potrzeby trzeciego etapu.

Komisja powinna:

- a) zastanowić się, czy konieczne są dalsze zmiany w ramach monitorowania i sprawozdawczości, tak aby zapewnić lepsze monitorowanie, zgłaszanie i weryfikację poziomów emisji;
- b) zobowiązać właściwe organy do lepszego egzekwowania kar w celu uzyskania pewności co do jakości ram kontroli.

Państwa członkowskie powinny:

- c) wdrożyć spójne i skuteczne ramy kontroli (obejmujące także inspekcje) dotyczące monitorowania, zgłaszania i weryfikowania poziomów emisji;
- d) zapewnić lepszą koordynację i wymianę informacji między właściwymi organami i organami akredytacyjnymi w celu podniesienia jakości procesu weryfikacji;
- e) terminowo przedkładać Komisji sprawozdania roczne przewidziane w dyrektywie;
- f) regularnie publikować sprawozdania dotyczące wdrażania systemu ETS i wyników osiągniętych w jego ramach w celu zwiększenia przejrzystości dla operatorów i uczestników rynku.

95

Trybunał ustalił, że w trakcie drugiego etapu wystąpiły braki w wytycznych i monitorowaniu przez Komisję procesu wdrażania systemu ETS przez państwa członkowskie. Zdaniem Trybunału Komisja nie działała w sposób przejrzysty, podejmując decyzję o zastosowaniu modelu PRIMES jako podstawy do obliczenia pułapów w drugim etapie oraz przyjmując rok 2005 jako rok bazowy dla tych obliczeń. Doprowadziło to do znacznego spadku efektywności działań państw członkowskich oraz do braku przejrzystości podczas przygotowywania i oceny krajowych planów rozdziału uprawnień dotyczących drugiego etapu (pkt 65–67). Z uwagi na brak wewnętrznych dokumentów Komisji dotyczących oceny tych planów Trybunał nie był w stanie stwierdzić, czy dokonana przez Komisję ocena była w równym stopniu szczegółowa i kompletna w przypadku wszystkich państw członkowskich objętych kontrolą (zob. pkt 68 i 69).

96

Unijny system ETS to mechanizm oparty na zasadach rynkowych, w związku z czym konieczne jest regularne przedstawianie szczegółowych i istotnych informacji na temat jego wdrażania i funkcjonowania. Wiele informacji na ten temat jest wprawdzie powszechnie dostępnych, Komisja nie publikowała jednak jednego bardzo ważnego dokumentu, a mianowicie rocznego sprawozdania w sprawie wdrożenia, wymaganego na podstawie przepisów dyrektywy (zob. pkt 71 i 72). Zasadnicze znaczenie mają także koordynacja i wymiana informacji między państwami członkowskimi. Rola Komisji pod względem zapewnienia harmonizacji kluczowych mechanizmów kontroli dotyczących wdrażania systemu ETS przez państwa członkowskie była ograniczona (pkt 73–76). Ustanowiono co prawda rozliczne fora i grupy robocze ułatwiające wymianę informacji, co stanowiło istotne wsparcie dla państw członkowskich. Ich wpływ był jednak w pewnej mierze ograniczony ze względu na stosunkowo niski poziom uczestnictwa państw członkowskich w ich pracach (pkt 77–79).

Zalecenie 5

Na trzecim etapie należy zapewnić lepsze wytyczne i informacje dotyczące wdrażania systemu ETS. W tym celu Komisja powinna:

- a) usprawnić monitorowanie wdrażania systemu przez państwa członkowskie w celu zidentyfikowania obszarów, w których harmonizacja jest absolutnie konieczna;
- b) regularnie publikować wymagane sprawozdania dotyczące wdrażania systemu ETS, a w szczególności uwzględnić w nich kwestie związane z brakiem harmonizacji i wynikającymi z tego zagrożeniami.

Państwa członkowskie powinny:

- c) dopilnować, aby przedstawiciele właściwych organów regularnie brali udział w spotkaniach i uczestniczyli w wymianie informacji, doświadczeń i wiedzy z zakresu wdrażania systemu ETS.

97

Jeśli chodzi o ogólnounijny obowiązek umarzania co roku przez instalacje wymaganej liczby uprawnień, w ramach systemu ETS obowiązek ten jest przestrzegany w bardzo wysokim stopniu. Mimo to Trybunał zauważył, że państwa członkowskie przyjęły różnorodne przepisy mające zastosowanie do innych rodzajów naruszeń, co potencjalnie ogranicza możliwość zapewnienia operatorom równych warunków działania (pkt 81 i 82). Z powodu braku skonsolidowanych informacji na szczeblu państw członkowskich i na szczeblu europejskim Trybunał nie był w stanie ocenić skuteczności systemów sankcji stosowanych przez państwa członkowskie. Skuteczne egzekwowanie kar przez państwa członkowskie było czasem utrudnione ze względu na ograniczenia o charakterze prawno-administracyjnym na poziomie krajowym (pkt 83–85). Ponadto istniały także różnice w zakresie stosowania w praktyce specjalnych zasad umarzania międzynarodowych jednostek emisji wygenerowanych w ramach projektów (pkt 86). Taki stan rzeczy może sprawić, że operatorzy nie będą mieli równych warunków działania.

Zalecenie 6

Wdrażanie sankcji nałożonych w związku z systemem ETS powinno odbywać się w sposób bardziej przejrzysty. Na poziomie unijnym i państw członkowskich dostępne powinny być aktualne i poprawne informacje na temat procedur nakładania kar i ich wyników, a Komisja powinna lepiej monitorować egzekwowanie kar w całej UE, jak również sprawdzać, czy kary krajowe nakładane są w sposób spójny.

Komisja powinna:

- a) dopilnować, by państwa członkowskie gromadziły aktualne informacje na temat nakładania wszelkiego rodzaju kar (zarówno ogólnounijnych, jak i krajowych), a także przedstawiać odpowiednie propozycje i zapewniać wytyczne na rzecz zwiększenia przejrzystości działania odnośnych organów.

Państwa członkowskie powinny:

- b) w spójny sposób nakładać kary ustalone na poziomie krajowym, jak również kary przewidziane w dyrektywie;
- c) przechowywać aktualne i dokładne dane na temat nałożonych kar.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczył Augustyn KUBIK, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 15 kwietnia 2015 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego,



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Informacje ogólne

CZĘŚĆ I – Międzynarodowe ramy handlu uprawnieniami do emisji

1. W środowisku naukowym istnieje powszechna zgoda co do tego, że gazy cieplarniane wytwarzane w wyniku działalności człowieka i uwalniane do atmosfery mają bezpośredni wpływ na efekt cieplarniany, powodując globalne ocieplenie i negatywnie wpływając na klimat. W ramach tego konsensusu uważa się także, że jeśli średnia temperatura na świecie wzrośnie o 2°C w stosunku do temperatury w czasach przedindustrialnych, istnieje dużo wyższe ryzyko, że wystąpią niebezpieczne, a możliwe że nawet katastroficzne zmiany w środowisku globalnym. W związku z tym wspólnota międzynarodowa zaleca, by ocieplenie nie wyniosło więcej niż 2°C, w czym pomóc ma ograniczenie emisji gazów cieplarnianych¹.
2. Unia Europejska poprzez swoje działania na rzecz walki ze zmianami klimatu została międzynarodowym liderem w tej kwestii. Zobowiązała się ona do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych zgodnie z przyjętym w 1997 r. protokołem z Kioto (zob. **ramka**) dołączonym do Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) z 1992 r., w którym określono ogólne ramy międzyrządowych działań na rzecz sprostania wyzwaniom związanym ze zmianami klimatu.

Ramka – Protokół z Kioto

Protokół z Kioto został przyjęty w Kioto w Japonii w dniu 11 grudnia 1997 r. i wszedł w życie w dniu 16 lutego 2005 r. Protokół ten został podpisany przez 188 państw i jedną regionalną organizację integracji gospodarczej (Unię Europejską). Spośród wszystkich sygnatariuszy UNFCCC jedynie Stany Zjednoczone nie ratyfikowały protokołu. W protokole określono prawnie wiążący cel dla 37 uprzemysłowionych państw oraz Unii Europejskiej, którym jest redukcja emisji gazów cieplarnianych średnio o 5% w porównaniu z poziomami z 1990 r. w ciągu pięcioletniego okresu obejmującego lata 2008–2012. Protokół z Kioto przewidział trzy oparte na zasadach rynkowych mechanizmy pomagające w realizacji tego celu: system handlu uprawnieniami do emisji, mechanizm czystego rozwoju (CDM) i mechanizm wspólnego wdrażania (JI).

3. Długoterminowy plan działania Komisji dotyczący emisji gazów cieplarnianych zakłada ich zmniejszenie o 80% do 2050 r.². W dniu 23 października 2014 r. Rada uzgodniła ramy polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. oraz wyraziła poparcie dla wiążącego celu UE dotyczącego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w UE do 2030 r. co najmniej o 40% w stosunku do poziomu z 1990 r.³. Unijny system ETS będzie nadal odgrywać centralną rolę w osiągnięciu tych celów.

1 Zob. Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) powołany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska i Światową Organizację Meteorologiczną w 1988 r. (www.ipcc.ch).

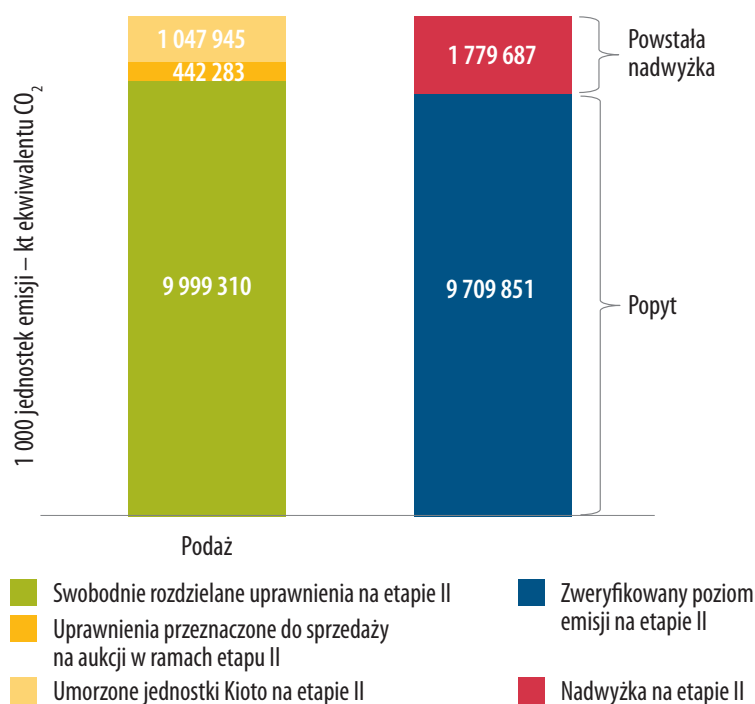
2 COM(2011) 112 final z dnia 8 marca 2011, „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”.

3 Rada Europejska (23 i 24 października 2014 r.), Konkluzje dotyczące ram polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r., SN 79/14.

CZĘŚĆ II – Podaż i popyt w ramach unijnego systemu ETS podczas drugiego etapu jego wdrażania (2008–2012)

4. Kryzys gospodarczy, który rozpoczął się mniej więcej w 2008 r., spowodował bardzo mocne ograniczenie działalności przemysłowej i związanych z nią emisji⁴. Popyt na uprawnienia do emisji w trakcie drugiego etapu wdrażania systemu ETS był w związku z tym niższy niż się spodziewano, co przełożyło się na powstanie nadwyżki uprawnień na rynku (zob. **wykres**) i wpłynęło na cenę uprawnień, która spadła z poziomu ok. 22 euro do poziomu 5 euro w okresie między początkiem drugiego etapu w 2008 r. a jego zakończeniem w 2012 r.

Wykres – Podaż, popyt i nadwyżka uprawnień na drugim etapie wdrażania unijnego systemu ETS (2008–2012)



Źródło: Analiza Trybunału na podstawie informacji z bazy danych EOG ETS Dataviewer (czerwiec 2014 r.) dotyczących instalacji stacjonarnych.

⁴ Związek między kryzysem gospodarczym a spadkiem poziomu emisji został potwierdzony przez Komisję („Stan europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r.”, COM(2012) 652 final), a także w licznych innych źródłach (np. w sprawozdaniu Banku Światowego pt. „Przegląd inicjatyw w zakresie ustalania cen uprawnień do emisji” z 2013 r.).

CZĘŚĆ III – Debata na temat reform w celu zmniejszenia liczby nadwyżkowych uprawnień oraz na temat przyszłych perspektyw

5. Nadal trwają debaty na temat kolejnych zmian w unijnym systemie ETS i jego reformy strukturalnej, której rozpoczęcie planuje się na 2020 r. W trakcie drugiego etapu system był zbyt mało elastyczny, aby zareagować na zmieniającą się sytuację gospodarczą, mniejszy popyt na uprawnienia i ich rosnącą nadwyżkę. Komisja uznała to za element osłabiający skuteczność systemu. Zdaniem Komisji wyższa cena rynkowa uprawnień stanowiłaby większą zachętę do inwestowania w technologie niskoemisyjne⁵. Dążąc do złagodzenia skutków nadwyżki uprawnień ETS (która na początku trzeciego etapu wyniosła według obliczeń Komisji ok. 2 mld uprawnień⁶) (zob. również **wykres**) oraz do wzmocnienia sygnału cenowego dotyczącego emisji dwutlenku węgla, w 2012 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący czasowego wycofania ze sprzedaży na aukcji części uprawnień do emisji (tzw. *back-loading*) podczas trzeciego etapu. Sprzedaż na aukcji 900 mln uprawnień została wstrzymana aż do okresu 2019–2020. Czasowe wycofanie ze sprzedaży nie oznacza zmniejszenia całkowitej liczby dostępnych uprawnień, a jedynie zmianę ich dystrybucji w tym okresie. Ten wniosek ustawodawczy został przyjęty przez Parlament i Radę w 2013 r.
6. Komisja doszła do wniosku, że aby rozwiązać problem nadwyżki uprawnień i zwiększyć wpływ systemu na ochronę środowiska, potrzebne jest trwałe rozwiązanie w celu zniwelowania nierównowagi między podażą i popytem. W związku z tym w styczniu 2014 r. Komisja zaproponowała – wraz z wnioskiem dotyczącym pakietu klimatyczno-energetycznego do 2030 r.⁷ – podjęcie działań na rzecz strukturalnej reformy systemu ETS, która miałyby polegać na wprowadzeniu od 2021 r. rezerwy zapewniającej stabilność rynku w celu rozwiązania problemu nadwyżki uprawnień oraz zwiększenia odporności systemu na poważne wstrząsy poprzez automatyczne dostosowywanie podaży uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji. Wniosek ustawodawczy jest obecnie rozpatrywany przez Radę i Parlament Europejski.

5 Komisja Europejska, DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu, „Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)”, opracowanie o charakterze informacyjnym dostępne pod adresem http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_pl.pdf.

6 Komisja Europejska, DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm).

7 COM(2014) 15 final z dnia 22 stycznia 2014, „Ramy polityczne na okres 2020-2030 dotyczące klimatu i energii”.

Streszczenie

II

Unijny system handlu uprawnieniami do emisji jest podstawą unijnej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu. W ramach tego systemu ustanowiono cenę dwutlenku węgla i emisje z instalacji objętych tym systemem zmniejszają się zgodnie z planami: do 2012 r. zmalały o 19% w porównaniu z poziomem z 1990 r.

System ETS zapewnia niezbędne redukcje emisji przy niskich kosztach. Żaden inny środek z zakresu polityki, czy to opodatkowanie, czy rozporządzenie, nie gwarantuje tego efektu tak, jak robi to handel uprawnieniami do emisji.

Powodzenie unijnego systemu ETS zainspirowało innych na całym świecie, a Komisja będzie nadal promowała ten system jako środek z zakresu polityki.

III

Podczas gdy Trybunał skoncentrował kontrolę na drugim etapie systemu ETS (lata 2008–2012), wprowadzono już wiele usprawnień na potrzeby trzeciego etapu (lata 2013–2020), które w szczególności odnoszą się do uwag zgłoszonych przez Trybunał. Takie uwagi docenia się zatem jako dalsze wsparcie powiązanych rozwiązań wprowadzonych już na potrzeby trzeciego etapu oraz jako kwestie do rozważenia w innych przypadkach.

IV

Komisja odnotowuje wniosek Trybunału.

Komisja podkreśla, że na drugim etapie na zarządzanie systemem ETS negatywny wpływ miały problemy dotyczące stabilności ram prawnych na rzecz ochrony jego integralności. Fakt występowania uchybień w trakcie wdrażania drugiego etapu ETS jest jedną z ważnych przyczyn starannego rozważenia nowych zmian i ulepszeń wprowadzanych obecnie na trzecim etapie.

V

W stosownych przypadkach należy zająć się nadal występującymi istotnymi problemami w zakresie regulacji rynku uprawnień do emisji i jego nadzoru, tak aby zwiększyć integralność tego rynku. W celu zapewnienia, aby działanie UE było konieczne i skuteczne, Komisja ocenia skutki swojej polityki i wniosków na każdym etapie, od wniosku przez wdrażanie do przeglądu. Ocena niedawno przyjętych przepisów dotyczących regulacji rynku uprawnień do emisji i jego nadzoru, które to przepisy są obecnie wdrażane, może odbywać się w kontekście sprawozdań, które Komisja ma przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w 2019 r. na mocy art. 90 MiFID II¹ i art. 38 rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku².

V a)

Komisja i współprawodawcy dokładnie przeanalizowali potencjalne ryzyko w zakresie regulacji i nadzoru rynku uprawnień do emisji dotyczące uczestników rynku podlegających systemowi ETS, dwustronnego obrotu pozagiełdowego na rynku kasowym oraz mniejszych uczestników rynku w trakcie procesu przyjmowania dyrektywy MiFID II (zwanej dalej „MiFID”), która w związku z tym zawiera wyważony system wyłączeń. Wyłączenia, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. e) i j) oraz art. 3 ust. 1 lit. e) MiFID, są objęte warunkami i nadzorem regulacyjnym i niekoniecznie są specyficzne dla uprawnień do emisji, lecz mają również zastosowanie do pochodnych instrumentów towarowych. Przyczyny wyłączeń wynikają z oceny celu wymagania zezwolenia na mocy MiFID (głównie służącego ochronie klientów firm inwestycyjnych w transakcjach transgranicznych), jak również ich proporcjonalności w odniesieniu do kosztów uzyskania takiego zezwolenia w porównaniu z jego korzyściami dla osób objętych wyłączeniem.

1 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 349).

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 1).

V b)

Ramy nadzoru ustanowione prawodawstwem UE dotyczącym rynków finansowych, które to ramy są również stosowane we wszystkich pochodnych instrumentach towarowych będących przedmiotem obrotu w UE (np. sprawozdania dotyczące pozycji na mocy MiFID, daleko idące mechanizmy współpracy określone w rozporządzeniu w sprawie nadużyć na rynku), mają zastosowanie do rynku uprawnień do emisji.

Mechanizmy współpracy regulacyjnej wejdą w życie w 2017 r. i od tego momentu staną się skuteczne.

V c)

Analiza unijnego rynku dwutlenku węgla ogólnie pokazuje, że rynek ten rozrósł się i dojrzał, pomimo tego, że status prawny uprawnień nie jest określony na poziomie UE oraz że nie przewidziano wyraźnie, że uprawnienia do emisji mogą być wykorzystywane jako zabezpieczenie wierzycelności ani jak miałyby być one chronione.

V d)

W oparciu o postępy poczynione na drugim etapie Komisja zapewni ciągłe doskonalenie wymagane do utrzymania bezpieczeństwa rejestru Unii na najwyższym standardzie.

W prawodawstwie nie przewidziano obowiązku monitorowania przez Komisję transakcji w rejestrze Unii. Można poprawić nadzór na poziomie UE nad europejskim rynkiem dwutlenku węgla, aby wykrywać nadużycia i oszustwa, ale ten problem ma szerszy zakres niż rejestr, w którym rejestrowane są informacje tylko o fizycznym przesunięciu jednostek dwutlenku węgla, a nie o finansowym aspekcie transakcji.

VI a)

Rozporządzenia Komisji zostały przyjęte w celu osiągnięcia jeszcze większej poprawy pod względem skuteczności, efektywności i harmonizacji monitorowania i sprawozdawczości oraz weryfikacji i akredytacji na trzecim etapie ETS.

VI b)

Decyzja wykonawcza Komisji 2014/166/UE i związana z nią nota objaśniająca spowodowały ponowne uruchomienie systemu zobowiązującego państwa członkowskie do składania Komisji rocznych sprawozdań na mocy art. 21 z wdrażania dyrektywy w sprawie systemu ETS. Sprawozdania te są publicznie dostępne za pośrednictwem systemu ReportNet Europejskiej Agencji Środowiska.

VI c)

Komisja zdaje sobie sprawę z tego, że na drugim etapie wystąpiła pewna niekompletność pod względem składowania sprawozdań zgodnie z art. 21. W odniesieniu do trzeciego etapu wymogi wdrażane są obecnie bardziej rygorystycznie na podstawie decyzji wykonawczej Komisji 2014/166/UE.

VI d)

Komisja nadal koordynuje częstą wymianę informacji z i między państwami członkowskimi w postaci posiedzeń o wysokiej frekwencji wraz z publikowaniem protokołów i konsultacjami.

VI e)

Komisja uważa, że w dalszym ciągu odgrywa ważną rolę pod względem zapewniania harmonizacji kluczowych mechanizmów kontroli dotyczących wdrażania systemu ETS poprzez ramy prawne oraz pomocnicze wytyczne i szablony, a także za pośrednictwem odpowiednich konferencji, spotkań i konsultacji.

VI f)

Przegląd systemów sankcji stosowanych przez państwa członkowskie w ramach ETS realizowany jest w ramach podjętego przez Komisję przeglądu zgodności państw członkowskich z wymogami systemu ETS oraz na mocy decyzji wykonawczej Komisji 2014/166/UE uaktualniającej system zobowiązujący państwa członkowskie do składania Komisji rocznych sprawozdań na mocy art. 21 z wdrażania dyrektywy w sprawie systemu ETS.

Na trzecim etapie każdy operator może korzystać z międzynarodowych jednostek emisji pochodzących z projektów aż do pewnego limitu, określonego na podstawie przepisów ustanowionych w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1123/2013.

VII 1.

Komisja częściowo przyjmuje zalecenia i zgadza się, że w stosownych przypadkach należy zająć się wszelkimi nadal występującymi istotnymi problemami w zakresie regulacji rynku uprawnień do emisji i jego nadzoru, tak aby zwiększyć integralność tego rynku.

VII 2.

Komisja przyjmuje zalecenie i przeanalizuje korzyści wynikające z wyjaśnienia statusu prawnego uprawnień.

VII 3.

Komisja przyjmuje odpowiednie zalecenia. Od 2012 r. bezpieczeństwo systemu rejestru znacznie poprawiono, a Komisja będzie dążyć do dalszego ulepszenia systemu w odniesieniu do aspektów wskazanych przez Trybunał.

VII 4.

Komisja przyjmuje odpowiednie zalecenia. Konkretnie role i obowiązki wszystkich stron uczestniczących w systemie ETS są wyjaśnione w wyniku rozporządzeń Komisji w sprawie akredytacji i weryfikacji oraz monitorowania i sprawozdawczości, które przyjęto na potrzeby trzeciego etapu.

VII 5.

Komisja przyjmuje odpowiednie zalecenia i zgadza się, że wytyczne i informacje dotyczące wdrażania systemu ETS na drugim etapie mogły być lepsze. Uważa ona, że sytuacja w tym zakresie została należycie poprawiona na potrzeby trzeciego etapu.

VII 6.

Komisja uważa system sankcji w ramach ETS za skuteczny. Kara w wysokości 100 EUR za tonę wyemitowanego CO₂, w odniesieniu do której nie dokonano umorzenia uprawnień do dnia 30 kwietnia, ma silny efekt odstrasżający. Świadczy o tym zwłaszcza bardzo wysoki poziom zgodności.

Państwa członkowskie powinny dążyć do przejrzystości pod względem sankcji, które mają zastosowanie na poziomie krajowym, a także powinny publikować informacje o operatorach, którzy naruszyli obowiązek umorzenia uprawnień.

Komisja przyjmuje odpowiednie zalecenia i przywiązuje wagę do przejrzystości między właściwymi organami państw członkowskich w celu utrzymania bardzo wysokiego poziomu zgodności.

Wstęp**Ramka 2 – System rejestrów krajowych i rejestr Unii**

Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (ETS) napotkał różne zagrożenia, którym zaradziły konkretne działania. Problem oszustw karuzelowych związanych z podatkiem VAT na rynku dwutlenku węgla rozwiązano poprzez zapewnienie państwom członkowskim

możliwości stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia. Kilka rejestrów krajowych było celem ataków informatycznych; bezpieczeństwo systemu rejestru poprawiło się wskutek centralizacji operacji w jednym rejestrze Unii. Ponadto wzmocniono regulację rynku dwutlenku węgla i nadzór nad nim.

15

Komisja zwraca uwagę, że Trybunał wyraźnie stwierdził, iż pytanie, które podejście regulacyjne byłoby najbardziej odpowiednie w przypadku rynku uprawnień do emisji, wykraczało poza zakres niniejszej kontroli.

Komisja uważa, że pozostałe kwestie, które trzeba rozważyć pod kątem dalszych działań regulacyjnych, powinny być zbadane z uwzględnieniem ram regulacyjnych dotyczących uprawnień do emisji, kiedy staną się one instrumentami finansowymi w 2017 r.

16 – Odpowiedź na tiret pierwsze

Na wniosek Komisji Rada przyjęła dyrektywę Rady 2010/23/UE³, w której przewidziano (w art. 199a zmienionej dyrektywy 2006/112/WE) możliwość stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia do przeniesienia uprawnień do emisji. Okres stosowania tej dyrektywy przedłużono do dnia 31 grudnia 2018 r.⁴

16 – Odpowiedź na tiret trzecie

Rozporządzenie (UE) nr 389/2013 (rozporządzenie w sprawie rejestru) nie zawiera bezpośredniego odniesienia do istotnych przepisów dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, ale zapewnia doraźny system dla administratorów krajowych rejestru, oparty na ujednoliconym zbiorze kontroli zgodnie z zasadą „znaj swojego klienta” oraz innych odpowiednich wymogach, który to system ustanawia zatem zharmonizowane zasady w tej dziedzinie bezpośrednio stosowane na poziomie UE.

3 Dyrektywa Rady 2010/23/UE z dnia 16 marca 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie fakultatywnego i tymczasowego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych usług podatknych na oszustwa (Dz.U. L 72 z 20.3.2010, s. 1)).

4 Na mocy dyrektywy Rady 2013/43/UE z dnia 22 lipca 2013 r. (Dz.U. L 201 z 26.7.2013, s. 4).

Ramka 3 – Odpowiedź na akapit drugi

Komisarze właściwi do spraw odpowiednio ETS i VAT wysłali w czerwcu 2011 r. wspólne pismo do wszystkich państw członkowskich, które jeszcze nie stosują mechanizmu odwrotnego obciążenia, prosząc je, aby wprowadziły stosowne przepisy krajowe. To pokazuje, że problem zajęto się na najwyższym możliwym szczeblu.

Ramka 3 – Odpowiedź na akapit trzeci

W ustawodawstwie Włoch przewidziano mechanizm odwrotnego obciążenia w odniesieniu do uprawnień do emisji od dnia 1 stycznia 2015 r.

18

Nabywcy podlegający systemowi ETS muszą uczestniczyć w rynku dwutlenku węgla, jeżeli ich emisje przekraczają ich przydział bezpłatnych uprawnień. Mogą oni kupić uprawnienia za pośrednictwem banków lub firm inwestycyjnych, które podlegają zasadom określonym w MiFID. Dyrektywa MiFID (stosowana w związku z rozporządzeniem w sprawie nadużyć na rynku i rozporządzeniem w sprawie infrastruktury rynku europejskiego (EMIR)⁵) ma na celu poprawę stabilności i integralności rynku, w tym zmniejszenie ryzyka systemowego przy jednoczesnym uwzględnieniu opłacalności i proporcjonalności prawodawstwa UE.

19

Zwolnienia obejmują podmioty „niefinansowe”, które handlują uprawnieniami. Jest to podobne do zwolnień przewidzianych w innych przepisach dotyczących rynków finansowych, np. zwolnienia z obowiązku rozliczania w odniesieniu do kontrahentów niefinansowych na mocy EMIR lub zwolnienia mające zastosowanie do pochodnych instrumentów towarowych. Nie są to zwolnienia generalne – są one zależne od warunków lub nadzoru ze strony właściwych organów krajowych, a także na poziomie UE. W niektórych przypadkach zwolnienia mają zakres krajowy i nie mają żadnych skutków transgranicznych.

Nawet w przypadku gdy podmioty są objęte zwolnieniem na mocy MiFID, wiele z nich nadal będzie jednak podlegać obowiązkom na mocy rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku w odniesieniu do wykorzystywania informacji wewnętrznych i manipulacji na rynku.

Wniosek Komisji został zatwierdzony przez współprawodawców, którzy wyraźnie zaakceptowali i potwierdzili to podejście, a nawet poszerzyli zakres zwolnień.

Biorąc pod uwagę zasadę proporcjonalności, Komisja uważa, że w stosunku do celów zezwolenia na mocy MiFID, jego odpowiednich kosztów w porównaniu z korzyściami płynącymi ze zwolnień oraz związanego z nim obciążenia regulacyjnego, zwolnienia dla nabywców podlegających systemowi ETS stanowią najmniej uciążliwe środki służące osiągnięciu pożądanego rezultatu.

Ponadto podmioty objęte zwolnieniem nadal wchodziłyby w zakres stosowania rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku.

20

Jeżeli chodzi o instrumenty pochodne będące przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, w EMIR nakłada się obowiązki na niektórych uczestników rynku, którzy zajmują się obrotem instrumentami pochodnymi, a więc jako takie byłyby one regulowane⁶.

Szereg badań wskazuje na to, że udział wolumenu kontraktów pozagiełdowych na rynku kasowym, które nie zostały rozliczone, wynosił w 2010 r. około 1%. Analiza dostępnych danych dotyczących nowszych zmian na rynku potwierdza wniosek, że odsetek ten prawdopodobnie jest obecnie jeszcze niższy⁷.

Ponadto dwustronne transakcje pozagiełdowe nadal będą objęte zakresem stosowania rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku, które wyraźnie stanowi, że rozporządzenie to „stosuje się do wszelkich transakcji, zleceń lub zachowań dotyczących wszelkich instrumentów finansowych, o których mowa w [art. 2] ust. 1 i 2, niezależnie od tego, czy takie transakcje, zlecenia lub zachowania mają miejsce w systemie obrotu”.

⁵ Pełna nazwa: rozporządzenie w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji (rozporządzenie (UE) nr 648/2012).

⁶ Prawie wszystkie odpowiedzi udzielone w ramach konsultacji przeprowadzonych przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) na temat powiązanych projektów progów wiążących się z obowiązkiem rozliczania, które miałyby być stosowane, wskazują na to, że proggi te należy podnieść, gdyż ze względu na brak wzajemnych powiązań między przedsiębiorstwami niefinansowymi stanowią one dla systemu finansowego znikome ryzyko o charakterze systemowym. To samo można powiedzieć o przedsiębiorstwach niefinansowych, jeżeli chodzi o ich udział w dwustronnych transakcjach pozagiełdowych na rynku kasowym, których przedmiotem są uprawnienia do emisji.

⁷ Obliczenia Komisji na podstawie danych Bloomberg New Energy Finance dotyczących całkowitej wielkości rynku unijnych uprawnień do emisji i jego podziału na aukcje, wymiany i obrót pozagiełdowy, w połączeniu z szacunkami London Energy Brokers Association (LEBA) dotyczącymi odsetka pozagiełdowych transakcji unijnymi uprawnieniami do emisji, które były przedmiotem kontraktów na rynku kasowym w 2010 r., oraz z danymi LEBA za lata 2010–2014 dotyczącymi odsetka transakcji pozagiełdowych, które nie zostały rozliczone.

21

W październiku 2013 r. Komisja zwróciła się do ESMA z prośbą o radę w odniesieniu do treści aktów delegowanych wymaganych na mocy niektórych przepisów rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku, w tym w zakresie wysokości progów emisji wyrażonych w ekwiwalencie dwutlenku węgla oraz nominalnej mocy cieplnej.

Większość respondentów uczestniczących w powiązanych konsultacjach ESMA argumentowała, że szczegółowych informacji na temat podmiotu, które nie są już publikowane na mocy innych przepisów, w szczególności rozporządzenia w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (REMIT)⁸, jest mało bądź też nie ma ich wcale.

Każdy potencjalny skumulowany skutek dla rynku uprawnień do emisji miałby jedynie znaczenie w takim stopniu, że znaczna część mniejszych uczestników rynku skoordynowałaby swoje działania, co byłoby nie tylko kwestią przeciwdziałania praktykom monopolistycznym podlegającą nadzorowi antymonopolowemu, lecz także trudniej byłoby im utrzymać działalność ze względu na ich dużą liczbę.

22

Komisja zgadza się, że można byłoby podjąć dalsze działania w odniesieniu do mechanizmów współpracy regulacyjnej w ramach nadzorczych dotyczących rynku uprawnień do emisji. Istniejące przepisy dotyczące tych mechanizmów wejdą jednak w życie w 2017 r. i dopiero od tego momentu staną się skuteczne. W związku z tym wszelkie przyszłe działania należy skoncentrować na możliwości wzmocnienia – w najbardziej opłacalny i proporcjonalny sposób – istniejących systemów wszędzie tam, gdzie jest to potrzebne, na podstawie jasnej oceny wielkości wszelkiego pozostałego ryzyka dla systemu ETS lub europejskiego rynku dwutlenku węgla.

23

Ramy nadzoru ustanowione prawodawstwem UE dotyczącym rynków finansowych są również stosowane w odniesieniu do wszystkich pochodnych instrumentów towarowych będących przedmiotem obrotu w UE (np. sprawozdania dotyczące pozycji na mocy MiFID, daleko idące mechanizmy współpracy określone w rozporządzeniu w sprawie nadużyć na rynku). Przegląd nie dostarczył elementów przemawiających za stanowiskiem, że ramy te nie są odpowiednie dla rynku uprawnień do emisji w stosunku do umów na pochodny instrument towarowy w ujęciu ogólnym.

Jeżeli chodzi o rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku, właściwe organy sprawują swoje funkcje i wykonują obowiązki wynikające z tego rozporządzenia we współpracy z innymi organami lub podmiotami rynkowymi. Właściwe organy określone w rozporządzeniu w sprawie nadużyć na rynku są zobowiązane do współpracy z ESMA, w tym w zakresie wymiany niezbędnych informacji, oraz z właściwymi organami państw członkowskich UE.

Jeżeli chodzi o rejestr Unii i uprawnienia Komisji, krajowe finansowe organy regulacyjne mogą uzyskać informacje na temat transakcji w rejestrze Unii od właściwego krajowego administratora lub od Komisji jako centralnego administratora (który może dostarczać dane dotyczące kilku lub wszystkich państw członkowskich), zgodnie z art. 110 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 389/2013. Warto również zauważyć, że 30–40% kontraktów terminowych typu future na uprawnienia do emisji nie jest utrzymywanych do upływu terminu zapadalności, a zatem nie są one fizycznie rozliczone i dlatego nie są widoczne w rejestrze Unii.

24

Komisja zwraca uwagę, że nadzór nad rynkiem uprawnień do emisji należy do krajowych organów regulacyjnych. Zintegrowane procedury między krajowymi organami regulacyjnymi w zakresie organizowania nadzoru na poziomie UE nad rynkiem uprawnień do emisji są określone w zmienionej dyrektywie MiFID i w rozporządzeniu w sprawie nadużyć na rynku, w których to aktach prawnych ustanowiono szczegółowe zasady dotyczące współpracy transgranicznej między właściwymi organami krajowymi oraz między nimi a ESMA i organami na poziomie unijnym, jak również z państwami trzecimi na całym świecie.

Ponadto szeroko zakrojony nadzór, sprawozdawczość w zakresie danych oraz ramy nadzoru (na poziomie krajowym i unijnym) zostaną wdrożone na mocy zmienionej MiFID/MiFIR⁹ i rozporządzenia/dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku, mających zastosowanie do uprawnień do emisji odpowiednio od stycznia 2017 r. i lipca 2016 r.

Częstotliwość i struktura istniejących formalnych i nieformalnych kontaktów między służbami Komisji są wystarczające dla ogólnych zadań regulacyjnych i proporcjonalne do nich.

⁸ Rozporządzenie (UE) nr 1227/2011.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 600/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie (EU) nr 648/2012.

25

Unijny rynek dwutlenku węgla rozrósł się i dojrzał, pomimo tego, że status prawny uprawnień nie jest określony na poziomie UE. Czynniki wpływające na płynność mają charakter w dużej mierze raczej gospodarczy niż prawny¹⁰.

Komisja uważa, że dyrektywa 2003/87/WE i jej przepisy wykonawcze, w szczególności art. 40 rozporządzenia (UE) nr 389/2013¹¹, jak również zmieniające się ramy regulacji unijnych rynków finansowych¹² stanowią niezbędną podstawę prawną dla przejrzystego i płynnego unijnego rynku dwutlenku węgla przy jednoczesnym zapewnieniu jego stabilności i integralności.

26

Zgodnie z art. 345 TFUE na mocy prawa Unii prawo rzeczowe należy do prerogatyw państw członkowskich. Tym bardziej obowiązuje to w odniesieniu do nakazu utworzenia praw własności na poziomie UE w odniesieniu do grupy aktywów, w przypadku której nie istnieją wcześniejsze prawa własności w państwach członkowskich, jak stwierdził Trybunał.

Istnienie określonego systemu prawa rzeczowego dla aktywów przeznaczonych do obrotu jest raczej wyjątkiem niż zasadą dla przeważającej większości aktywów będących przedmiotem transakcji, w tym instrumentów finansowych. Nie oznacza to jednak, że zwykłe zasady krajowego prawa zobowiązań i prawa rzeczowego niekoniecznie będą miały zastosowanie do transakcji dotyczących takich aktywów¹³. W dyrektywie 2003/87/WE i jej przepisach wykonawczych uregulowane są wszystkie istotne cechy prawne związane z wykonywaniem praw do uprawnień do emisji.

10 Komisja zaproponowała już utworzenie rezerwy stabilności rynkowej (COM(2014) 20) w celu rozwiązania problemu nadwyżki uprawnień i zwiększenia odporności systemu na poważne wstrząsy poprzez dostosowanie podaży uprawnień, które mają zostać sprzedane na aukcji; Parlament Europejski i Rada omawiają ten wniosek.

11 Każdy może być posiadaczem uprawnień, lecz tytuł do nich można sprawdzić w rejestrze Unii, ponieważ zapis w rejestrze stanowi wystarczające potwierdzenie *prima facie* prawa własności uprawnień.

12 Od 2017 r. uprawnienia do emisji będą miały status instrumentów finansowych w UE i podlegały ramom regulacji unijnych rynków finansowych.

13 Na przykład nie ma określonego systemu prawnego dla pieniędzy znajdujących się na rachunku bankowym. Posiadacz rachunku nie jest zatem właścicielem pieniędzy znajdujących się na jego rachunku, a jedynie ma roszczenie prawne do nich, co jednak nie uniemożliwiło rozwoju rynków finansowych w oparciu o pieniądze nie tylko w UE, ale i na całym świecie.

Prawa do posiadania, przekazywania, umarzania i anulowania uprawnień są w pełni zagwarantowane w dyrektywie 2003/87/WE, a także w pełni wspierane w rejestrze Unii, w którym można z nich korzystać.

27

W związku z powyższym Komisja uważa, że interesy prawne są należycie chronione, zaś uprawnienia można kwestionować w sprawach cywilnych w sądach krajowych. Komisja będzie jednak dążyła do przeanalizowania potencjalnych korzyści płynących z dalszego wyjaśnienia statusu prawnego uprawnień w prawie UE dla funkcjonowania systemu ETS oraz europejskiego rynku dwutlenku węgla.

28

Komisja rozważy prawną i techniczną wykonalność ułatwienia rejestrowania zabezpieczeń wierzytelności w formie uprawnień w świetle celów systemu ETS w zakresie polityki publicznej.

30

Komisja uważa, że poprawki wprowadzone do rejestru Unii pozwoliły usunąć wcześniejsze uchybienia zidentyfikowane w ramach zdecentralizowanego systemu rejestrów krajowych wdrożonego podczas drugiego etapu. Dodatkowe działania podjęto później również na trzecim etapie wdrażania systemu ETS, po rewizji dyrektywy w sprawie systemu ETS w 2009 r. Od uruchomienia rejestru Unii w 2012 r. nie zgłoszono żadnego incydentu, a dane przechowywane w rejestrze Unii lub dzienniku transakcji UE są przekazywane krajowym organom ścigania w trakcie formalnych dochodzeń lub postępowań sądowych.

Komisja zgadza się, że nadzór nad rynkiem emisji dwutlenku węgla można poprawić. Rejestr Unii nie zawiera informacji finansowych, a zatem dane zawarte w tym rejestrze miałyby ograniczone zastosowanie dla nadzoru nad transakcjami finansowymi.

Ponadto zgodnie z właściwym prawem pierwotnym i rozporządzeniem (UE) nr 389/2013 Komisja nie ma podstawy prawnej do przeprowadzania analizy zgromadzonych w rejestrze Unii danych państw członkowskich.

Komisja aktywnie wspierała państwa członkowskie w nawiązywaniu współpracy z jednostkami analityki finansowej.

31

Komisja uważa, że systemy rejestru z czasem ciągle udoskonalano oraz że wiele problemów wymienionych przez Trybunał rozwiązano na trzecim etapie.

32

W odniesieniu do kontroli i praktyk zgodnie z zasadą „znaj swojego klienta” rozporządzenie (UE) nr 389/2013 zawiera wyczerpujący wykaz warunków i dokumentów na potrzeby otwarcia rachunku przez uczestników spełniających wymogi. W wymogach dotyczących rachunków dobrowolnych uczestników określono jednak tylko minimalne warunki otwarcia rachunku.

34

Wymogi określone w rozporządzeniu (UE) nr 389/2013 w odniesieniu do uczestników dobrowolnych dają państwu członkowskiemu możliwość stosowania odpowiednich praktyk w zakresie oceny ryzyka.

35 – Odpowiedź na tiret drugie

Rozporządzenie (UE) nr 389/2013 zawiera wykaz informacji na temat podejrzanych wniosków o otwarcie rachunku, które to dane są wymieniane między krajowymi administratorami. Utworzenie stałego ogólnounijnego wykazu odmów otwarcia rachunku wzbudza wątpliwości co do ram prawnych w zakresie ochrony danych osobowych.

36

Na mocy dyrektywy 2003/87/WE i rozporządzenia Komisji (UE) nr 389/2013 zarządzanie rachunkami rejestru użytkowników powierza się państwom członkowskim zgodnie z zasadą pomocniczości. Rolą Komisji jako centralnego administratora jest obsługa i prowadzenie rejestru Unii. Komisja koordynuje wdrażanie stosownych przepisów prawnych poprzez organizowanie wymiany informacji i najlepszych praktyk dotyczących kontroli zgodnie z zasadą „znaj swojego klienta”, zwłaszcza w ramach grupy roboczej administratorów rejestru, ze szczególnym naciskiem na metody i narzędzia, które można wdrożyć w obrębie istniejących ram prawnych.

37

Nadzór nad europejskim rynkiem dwutlenku węgla na szczeblu UE można jeszcze bardziej poprawić, w tym poprzez wykorzystanie odpowiednich danych z rejestru Unii. Rejestr Unii zawiera jednak informacje tylko o fizycznym przesunięciu jednostek dwutlenku węgla, a nie o finansowym aspekcie transakcji, co nie wystarczy do wykrywania nadużyć i oszustw.

38

Przed migracją danych do rejestru Unii analiza transakcji transgranicznych była niemożliwa, ponieważ krajowe rejestry były obsługiwane przez poszczególne państwa członkowskie i nie były skonsolidowane.

W obecnych ramach prawnych Komisja udostępniła aplikację umożliwiającą dostęp do rejestru Unii, ale nie odgrywa roli w aktywnym nadzorowaniu transakcji w rejestrze Unii poprzez badanie danych przechowywanych w imieniu państw członkowskich.

41

Komisja uważa, że jej struktura organizacyjna jest odpowiednia. Podział ról między właściciela prowadzącego działalność gospodarczą / odpowiedzialnego za politykę a dostawcę usług informatycznych jest wdrażany od 2014 r. zgodnie ze stosowną metodyką zarządzania projektami, a zasoby i umiejętności zostały w dalszym stopniu zoptymalizowane, aby zapewnić odpowiednią organizację wewnętrzną.

W wyniku wdrożenia planu działania po audycie informatycznym przeprowadzonym przez Służbę Audytu Wewnętrznego Komisji usunięto zidentyfikowane uchybienia i zwiększona zostanie skuteczność rozwoju rejestru i zarządzania nim.

50

W ramce 4 w sprawozdaniu Trybunału wymieniono główne aspekty istotne dla monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji. Chociaż w normalnych okolicznościach można byłoby oczekiwać pewnej formy kontroli zweryfikowanych rocznych sprawozdań na temat wielkości emisji przez właściwe organy, to w dyrektywie 2003/87/WE i środkach wykonawczych nie sformułowano wyraźnie takiego wymogu. Pełne powielanie weryfikacji przynosiłoby skutek przeciwny do zamierzonego, również pod względem dodatkowych kosztów.

51

Na potrzeby trzeciego etapu przewidziano obecnie określoną obowiązkową zawartość i standardowy szablon sprawozdania z weryfikacji w ramach systemu ETS. W przepisach na poziomie europejskim dla celów drugiego etapu wdrażania systemu ETS nie przewidziano standardowego szablonu.

52

Komisja przyznaje, że na drugim etapie nie było działań następczych w odniesieniu do ustaleń weryfikatora. Obecnie na trzecim etapie operatorzy są zobowiązani do przedkładania raportów dotyczących udoskonaleń do zatwierdzenia przez właściwy organ w odniesieniu do wszystkich niezgodności i zaleceń zgłoszonych przez weryfikatora. Komisja opublikowała również wytyczne dla weryfikatorów dotyczące sposobu postępowania w przypadku powtarzających się ustaleń.

Ramka 7

W opublikowanym właśnie przez Komisję szablonie sprawozdania z weryfikacji określono obowiązkowe minimum w odniesieniu do uwzględnienia szablonów sprawozdania z weryfikacji państwa członkowskiego na potrzeby trzeciego etapu i zamieszczono w nim szczegółowy przepis nakazujący weryfikatorowi odnotowanie zaleceń.

W odniesieniu do trzeciego etapu wprowadzono dodatkowe obowiązki związane z akredytacją i weryfikacją oraz nałożono na krajowe organy akredytacyjne obowiązek prowadzenia ciągłego nadzoru nad weryfikatorami. Jednym z głównych celów tego ciągłego nadzoru jest sprawdzanie kompetencji weryfikatorów na zasadzie stałej, przy czym zwraca się w szczególności uwagę na takie niespójności, jak to, że dany weryfikator nigdy nie zgłasza niezgodności ani zaleceń, lub na niespójność wewnętrznej dokumentacji weryfikacji z wydanym sprawozdaniem z weryfikacji.

53

Wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w drugim etapie zawierały na potrzeby tego etapu szczegółowe definicje dotyczące zarówno wymaganego „weryfikatora” (sekcja 2 ust. 5 lit. m) załącznika I do decyzji Komisji 2007/589/WE), jak i „akredytacji” (sekcja 2 ust. 5 lit. k) załącznika I do decyzji Komisji 2007/589/WE), a w dalszej kolejności odesłanie do odpowiednich wytycznych Europejskiej Współpracy w Dziedzinie Akredytacji. Wytyczne zawierały również przepisy dotyczące

organów akredytacyjnych, jak również organów właściwych do uzyskania dostępu na potrzeby przeprowadzenia oceny wewnętrznego sprawozdania z weryfikacji. Potrzeba zapewnienia znacznie lepszej harmonizacji w dziedzinie weryfikacji i akredytacji w ramach systemu ETS stanowi jednak główny powód przyjęcia rozporządzenia (UE) nr 600/2012 dotyczącego akredytacji i weryfikacji dla celów trzeciego etapu wdrażania systemu ETS.

56

Role poszczególnych podmiotów w systemie ETS opierają się na ich kompetencjach. Weryfikatorzy (a nie organy regulacyjne) są głównymi właściwymi organami do spraw weryfikacji. Krajowe organy akredytacyjne (a nie organy regulacyjne) są właściwymi i uprawnionymi organami do spraw akredytowania weryfikatorów. Wyznaczone właściwe organy (a nie weryfikatorzy ani krajowe organy akredytacyjne) są właściwymi i uprawnionymi organami do spraw ogólnego wdrażania ETS. Koordynacja pomiędzy różnymi podmiotami jest istotna dla wspierania skutecznego wdrażania całego systemu ETS, ale musi ona być proporcjonalna do kompetencji oraz należy przy tym unikać nieefektywnego i przynoszącego skutek przeciwny do zamierzonego powielania działań i generowania dodatkowych kosztów.

57

Komisja uważa, że zgłoszona sytuacja, w której weryfikatorzy zaangażowani są zarówno w weryfikację, jak i w opracowywanie planów monitorowania dla tej samej instalacji, jest konfliktem interesów. Rozporządzenie (UE) nr 600/2012 (rozporządzenie w sprawie weryfikacji i akredytacji na potrzeby trzeciego etapu) jest w tym temacie jednoznaczne, a kwestia ta stanowi główny problem, który krajowe organy akredytacyjne powinny rozważyć i rozwiązać.

58

W dyrektywie 2003/87/WE i środkach wykonawczych nie przewidziano wymogu przeprowadzania przez właściwe organy kontroli na miejscu. Podejście to pozwala zachować elastyczność na potrzeby proporcjonalnego i skutecznego egzekwowania przepisów przez właściwy organ, w tym w odniesieniu do miejsca i czasu przeprowadzania najwydajniejszych kontroli, unikania powielania roli weryfikatora oraz zdolności łączenia obowiązków w zakresie egzekwowania z innymi obowiązkami regulacyjnymi.

64

Komisja zgadza się, że regularne przekazywanie istotnych informacji na temat ogólnego wdrażania i funkcjonowania systemu ETS ma korzystny wpływ na zaufanie zainteresowanych podmiotów do systemu. Sprawozdawczość przewidziana w dyrektywie 2003/87/WE, w szczególności zgodnie z jej art. 10 i 21, zaspokoi tę potrzebę.

67

W kontekście oceny krajowych planów rozdziału uprawnień państw członkowskich model PRIMES uznano, jako powszechnie stosowane narzędzie analityczne, za najlepsze dostępne narzędzie referencyjne. W szczególności model ten był znany państwom członkowskim, uważany za wiarygodny i wykorzystywany przez niektóre państwa członkowskie w trakcie przygotowywania krajowych planów rozdziału uprawnień.

Komisja przyznaje, że wytyczne wydane w grudniu 2005 r. nie zawierały polecenia, żeby korzystać z danych dotyczących emisji za 2005 r. Państwa członkowskie miały jednak dostęp do zweryfikowanych emisji za 2005 r. od wiosny 2006 r., a zatem na długo przed terminem przedłożenia krajowych planów rozdziału uprawnień i na długo przed faktycznym złożeniem większości krajowych planów. Biorąc pod uwagę cel systemu ETS, Komisja musiała ocenić krajowe plany rozdziału uprawnień w oparciu o najnowsze dane dotyczące emisji, co dodatkowo podkreślił Komitet ds. Zmian Klimatu.

69

Komisja przyznaje, że nie mogła przedłożyć Trybunałowi wypełnionych list kontrolnych dotyczących wszystkich państw członkowskich. Administracyjny okres przechowywania takich dokumentów upłynął. Trybunałowi przekazano jednak pewne inne dokumenty, takie jak: korespondencja z państwami członkowskimi, prezentacje i arkusze informacyjne.

Niemniej jednak Komisja uważa, że nie ma powodów, by sądzić, że ocena krajowych planów rozdziału uprawnień w żadnym razie nie była równie szczegółowa ani kompletna.

W szczególności wszystkie publicznie dostępne decyzje Komisji dotyczące krajowych planów rozdziału uprawnień państw członkowskich mają taką samą strukturę i zawierają w motywach obszerne uzasadnienie powodów przemawiających za zatwierdzeniem lub odrzuceniem tych planów. W odniesieniu do każdego aspektu, który Komisja powinna była zbadać zgodnie z załącznikiem III do dyrektywy, szczegółowo określono, czy wymogi prawne zostały spełnione, czy nie. Tym samym wykazano w nich, że Komisja przeprowadziła ocenę w sposób przewidziany w dyrektywie 2003/87/WE, jednakowo odnośnie do wszystkich państw członkowskich.

Wspólna odpowiedź na pkt 71 i 72

Komisja zdaje sobie sprawę z tego, że sprawozdawczość na mocy art. 21 dotycząca wdrażania ETS nie zawsze była kompletna na drugim etapie. W odniesieniu do trzeciego etapu wymogi wdrażane są obecnie bardziej rygorystycznie na podstawie decyzji wykonawczej Komisji 2014/166/UE, tak więc w przyszłości warunek publikacji kompletnego rocznego sprawozdania z wdrożenia powinien być spełniony.

74

Komisja jeszcze bardziej zharmonizowała wdrażanie ETS na trzecim etapie (dlatego w 2009 r. przyjęto zmieniony system ETS) i nadal rozważa możliwość wprowadzenia dalszych ulepszeń w przyszłości.

76

W ramach prawnych pozostawiono przeprowadzanie kontroli państwom członkowskim w obrębie ich ogólnego podejścia do egzekwowania przepisów, a w odniesieniu do zasady pomocniczości Komisja nie ma żadnej określonej roli do odegrania.

77

Komisja w dalszym ciągu organizuje szeroko zakrojoną wymianę informacji z właściwymi organami państw członkowskich ds. ETS, na przykład poprzez regularne obrady Komitetu ds. Zmian Klimatu i jego trzeciej grupy roboczej zajmującej się handlem uprawnieniami do emisji, techniczne grupy robocze *ad hoc*, fora, takie jak Forum Akredytacji i Weryfikacji oraz Forum Zgodności i powiązane z nim grupy zadaniowe, a także właściwe grupy, takie jak grupa robocza administratorów rejestru. Protokoły są zazwyczaj udostępniane drogą elektroniczną, co jest pomocne osobom, które nie mogą uczestniczyć w posiedzeniach osobiście.

79

Komisja uznaje ważną dodatkową rolę, jaką Forum Zgodności ETS oraz jego grupy zadaniowe odgrywają w dziedzinie harmonijnego wdrażania ETS oraz wymiany informacji na temat najlepszych praktyk między właściwymi organami państw członkowskich. Mimo że udział organów krajowych był czasami ograniczony, informacje omówione i opracowane przez Forum Zgodności były udostępniane za pomocą narzędzia internetowego wszystkim właściwym organom.

80

Wysoki poziom zgodności jest najlepszym wskaźnikiem odstraszaającego wpływu systemu sankcji w ramach ETS, zwłaszcza zawartego w dyrektywie przepisu o karze na poziomie unijnym mającego zastosowanie w przypadku nieumorzenia uprawnień.

Oprócz tej zharmonizowanej na poziomie UE sankcji państwa członkowskie określają i stosują w oparciu o właściwe ustawodawstwo krajowe kary za określone naruszenia, takie jak niezłożenie w terminie sprawozdania na temat wielkości emisji.

82

Komisja zwraca uwagę, że zróżnicowanie rodzajów krajowych naruszeń i kar można w całości uzasadnić, biorąc pod uwagę krajowe warunki i procesy administracyjne, tym bardziej że współprawodawcy postanowili zaliczyć ustanawianie kar na mocy art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE do kompetencji krajowych zgodnie z zasadą pomocniczości.

83

Przegląd systemów sankcji państw członkowskich w ramach ETS realizowany jest w ramach podjętego przez Komisję przeglądu zgodności państw członkowskich z wymogami systemu ETS oraz na mocy decyzji wykonawczej Komisji 2014/166/UE uaktualniającej system zobowiązujący państwa członkowskie do składania Komisji rocznych sprawozdań na mocy art. 21 z wdrażania dyrektywy w sprawie systemu ETS.

84

Komisja naprawdę dąży do prowadzenia wykazu krajowych kar dotyczących konkretnie systemu ETS i gromadzenia danych statystycznych dotyczących nakładania tych kar. Już przyjęła bardziej systematyczne podejście do monitorowania systemu sankcji, poprawiając kierowane do państw członkowskich pytania o kary w kontekście sprawozdania składanego zgodnie z art. 21 dyrektywy 2003/87/WE.

Organy państw członkowskich odpowiadają za egzekwowanie przepisów dotyczących ETS, ale Komisja uważnie monitoruje wdrażanie dyrektywy w sprawie systemu ETS w państwach członkowskich. Kiedy na drugim etapie istniały wątpliwości odnośnie do legalności stosowania kar, Komisja zawsze je śledziła i w stosownych przypadkach regularnie kontaktowała się z państwami członkowskimi. Na przykład Komisja regularnie przypominała, że państwa członkowskie nie mogą obniżać grzywien w wysokości 100 EUR nakładanych w przypadku nieumorzenia uprawnień¹⁴.

¹⁴ Tę wykładnię art. 16 w międzyczasie potwierdził Trybunał Sprawiedliwości.

86

W ramach trzeciego etapu wdrażania systemu ETS operatorzy nie mogą już dłużej bezpośrednio wykorzystywać międzynarodowych jednostek emisji w celu spełnienia swoich obowiązków wynikających z ETS. Operatorzy muszą najpierw wymienić swoje międzynarodowe jednostki na uprawnienia, które mogą następnie wykorzystać w celu uzyskania zgodności z przepisami.

Liczba międzynarodowych jednostek emisji, które operator może wymienić, jest ograniczona. Zasady określania indywidualnych uprawnień do jednostek emisji na daną instalację lub danego operatora statków powietrznych określone są w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1123/2013. Operatorzy otrzymują uprawnienie na lata 2008–2020, dlatego w ich uprawnieniu na trzeci etap uwzględnia się korzyści uzyskane przez nich na drugim etapie.

Ramka 8 – Odpowiedź na akapit drugi

W ramach trzeciego etapu wdrażania systemu ETS podobne problemy nie powinny już się pojawiać. Zob. odpowiedź Komisji na pkt 86.

Ramka 8 – Odpowiedź na akapit trzeci

W ramach trzeciego etapu wdrażania systemu ETS podobne problemy nie powinny już się pojawiać. Zob. odpowiedź Komisji na pkt 86.

Wnioski i zalecenia

87

W chwili wprowadzenia systemu ETS nie istniały żadne praktyczne doświadczenia na szczeblu krajowym ani unijnym. W związku z tym Komisja i państwa członkowskie zastosowały podejście oparte na uczeniu się poprzez działanie, które prowadziło do ciągłej poprawy tego systemu zarówno pod względem jego projektu, jak i wdrażania.

Jeżeli chodzi o oszustwa karuzelowe związane z systemem ETS i podatkiem VAT, aby przeciwdziałać oszustwom związanym z VAT Komisja ustanowiła podstawę prawną dla Eurofisc, sieci szybkiej wymiany informacji na temat transakcji, w przypadku których doszło do oszustwa związanego z VAT. W tym kontekście państwa członkowskie zwracają uwagę również na nowe tendencje w dziedzinie oszustw i przekazują innym wczesne sygnały ostrzegawcze, w przypadku gdy pojawiają się nowe oszustwa. Handel uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla jest

w tym kontekście jednym z sektorów objętych ścisłym monitorowaniem przez państwa członkowskie.

89

Komisja odnotowuje wniosek Trybunału.

Komisja podkreśla, że na drugim etapie na zarządzanie systemem ETS negatywny wpływ miały problemy dotyczące stabilności ram prawnych na rzecz ochrony jego integralności. Fakt występowania uchybień w trakcie wdrażania drugiego etapu ETS jest jedną z ważnych przyczyn starannego rozważenia nowych zmian i ulepszeń wprowadzanych obecnie na trzecim etapie.

91

W odniesieniu do ustaleń Trybunału, zgodnie z którymi nadal występują problemy w zakresie regulacji i nadzoru rynku uprawnień do emisji, dotyczące uczestników rynku podlegających systemowi ETS, dwustronnego obrotu pozagiełdowego na rynku kasowym oraz mniejszych uczestników rynku, Komisja i współprawodawcy dokładnie przeanalizowali potencjalne ryzyko podczas procesu przyjmowania MiFID, która to dyrektywa w związku z tym zawiera wyważony system wyłączeń. Ramy nadzoru ustanowione prawodawstwem UE dotyczącym rynków finansowych, które to ramy są również stosowane w odniesieniu do wszystkich pochodnych instrumentów towarowych będących przedmiotem obrotu w UE (np. sprawozdania dotyczące pozycji na mocy MiFID, daleko idące mechanizmy współpracy określone w rozporządzeniu w sprawie nadużyć na rynku), mają zastosowanie do rynku uprawnień do emisji. Mechanizmy współpracy regulacyjnej wejdą w życie w 2017 r. i od tego momentu staną się skuteczne.

Zalecenie 1

Komisja powinna zająć się nadal występującymi istotnymi problemami w zakresie regulacji rynku uprawnień do emisji i jego nadzoru, tak aby zwiększyć integralność tego rynku. W celu zapewnienia, aby działanie UE było konieczne i skuteczne, Komisja ocenia skutki swojej polityki i wniosków na każdym etapie, od wniosku po wdrożenie i przegląd.

Ocena niedawno przyjętych przepisów dotyczących regulacji rynku uprawnień do emisji i jego nadzoru, które to przepisy są obecnie wdrażane, może odbywać się w kontekście sprawozdań przedkładanych przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w 2019 r. na mocy art. 90 MiFID II i art. 38 rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku.

Zalecenie 1 a)

Komisja przyjmuje zalecenie 1 lit. a). Komisja i współpracownicy dokładnie przeanalizowali potencjalne ryzyko podczas procesu przyjmowania zmienionej dyrektywy MiFID, która w związku z tym zawiera wyważony system wyłączeń. Wyłączenia te będą podlegały przeglądowi w 2019 r. na mocy stosownego prawodawstwa.

Wyłączenia, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. e) i j) oraz art. 3 ust. 1 lit. e) MiFID, są objęte warunkami i nadzorem regulacyjnym i niekoniecznie są specyficzne dla uprawnień do emisji, lecz mają również zastosowanie do pochodnych instrumentów towarowych. Przyczyny wyłączeń wynikają z oceny celu wymagania zezwolenia na mocy MiFID (głównie służącego ochronie klientów firm inwestycyjnych w transakcjach transgranicznych), jak również ich proporcjonalności w odniesieniu do kosztów uzyskania takiego zezwolenia w porównaniu z jego korzyściami dla osób objętych wyłączeniem.

Zalecenie 1 b)

Komisja przyjmuje zalecenie 1 lit. b), gdyż uwzględniła zbiór prawodawstwa UE dotyczącego rynków finansowych, które zostało przyjęte i obecnie jest wdrażane.

Zalecenie 1 c)

Komisja częściowo przyjmuje zalecenie 1 lit. c). Istnieją mechanizmy współpracy, które Komisja uważa za odpowiednie dla obecnego stanu rynku uprawnień do emisji. Służby Komisji uczestniczą w radzie / stałych komitetach Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) oraz w grupach roboczych, gdy omawiane są sprawy polityczne, a także utrzymują kontakt z Agencją ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER). Współpraca w obrębie Komisji jest jednak dodatkowo wzmocniana na etapie wdrażania zmienionych przepisów. Odnośnie do innych organów regulacyjnych i organów nadzoru (w tym agencji) oraz w świetle przyszłych zmian na rynku Komisja rozważy możliwości promowania inicjatyw na rzecz dalszego wzmocnienia współpracy regulacyjnej poza już wprowadzonymi mechanizmami.

Zalecenie 2

Komisja przyjmuje zalecenie 2. Przeanalizuje ona korzyści wynikające z wyjaśnienia statusu prawnego uprawnień, a także rozważy, czy i w jaki sposób stworzyć mechanizm błyskawicznej rejestracji zabezpieczeń wierzytelności.

Unijny rynek dwutlenku węgla rozrósł się i dojrzał, pomimo tego, że status prawny uprawnień nie jest określony na poziomie UE. Czynniki wpływające na płynność mają charakter w dużej mierze raczej gospodarczy niż prawny.

W związku z tym Komisja zaproponowała już utworzenie rezerwy stabilności rynkowej (COM(2014) 20) w celu rozwiązania problemu nadwyżki uprawnień i zwiększenia odporności systemu na poważne wstrząsy poprzez dostosowanie podaży uprawnień, które mają zostać sprzedane na aukcji. Parlament Europejski i Rada omawiają ten wniosek.

Komisja uważa, że dyrektywa 2003/87/WE i rozporządzenie (UE) nr 389/2013, jak również zmieniające się ramy regulacji unijnych rynków finansowych stanowią niezbędną podstawę prawną dla przejrzystego i płynnego unijnego rynku dwutlenku węgla przy jednoczesnym zapewnieniu jego stabilności i integralności.

93

Podczas trzeciego etapu wdrażania systemu ETS nastąpiła znaczna poprawa w zakresie bezpieczeństwa rejestru. Poza egzekwowaniem wymogów regulacyjnych związanych z otwieraniem rachunków Komisja promuje aktywną współpracę i wymianę najlepszych praktyk między państwami członkowskimi. Od 2012 r. ciągłe ulepszanie rejestru Unii zgodnie z odpowiednią metodyką projektu wymagało dostosowania na poziomie Komisji.

Zalecenie 3 a)

Komisja przyjmuje zalecenie 3 lit. a). Rejestr Unii nie zawiera wszystkich istotnych danych na potrzeby wykrywania nadużyć i oszustw. Na mocy MiFID/MiFIR oraz rozporządzenia/dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku przewidziane jest już jednak gromadzenie znacznych ilości danych w odniesieniu do finansowej sfery transakcji związanych z uprawnieniami, co nastąpi po pełnym wdrożeniu tych aktów prawnych w 2017 r.

Zalecenie 3 b)

Komisja przyjmuje zalecenie 3 lit. b).

Zalecenie 3 c)

Komisja przyjmuje zalecenie 3 lit. c). W odniesieniu do struktury Komisja uważa, że zostało ono już wdrożone. Po przeprowadzeniu audytu informatycznego przez Służbę Audytu Wewnętrznego Komisja doprecyzowała funkcje pracowników i zoptymalizowała strukturę. Komisja jest zobowiązana zapewnić dobre funkcjonowanie systemu rejestru.

Zalecenie 3 d)–e)

Zalecenia te są skierowane do państw członkowskich.

94

Rozporządzenia Komisji przyjęte przed rozpoczęciem trzeciego etapu przyczyniły się do poprawy skuteczności, efektywności i harmonizacji wdrażania ETS na trzecim etapie. Rozporządzenia te rozwiązują problem uchybień opisanych przez Trybunał. Ulepszenia mają związek z monitorowaniem i sprawozdawczością oraz weryfikacją i akredytacją; mają one na celu potwierdzenie ról i obowiązków wszystkich stron, w tym właściwych organów, operatorów, weryfikatorów, krajowych organów akredytacyjnych i państw członkowskich.

Zalecenie 4

Konkretne role i obowiązki wszystkich stron uczestniczących w systemie ETS są wyjaśnione w wyniku rozporządzeń Komisji w sprawie akredytacji i weryfikacji oraz monitorowania i sprawozdawczości, które przyjęto na potrzeby trzeciego etapu.

Zalecenie 4 a)

Komisja przyjmuje zalecenie 4 lit. a).

Zalecenie 4 b)

Komisja przyjmuje zalecenie 4 lit. b). Ramy egzekwowania określone są dyrektywą 2003/87/WE oraz środkami wykonawczymi. Podejście to pozwala zachować elastyczność na potrzeby proporcjonalnego i skutecznego egzekwowania przepisów przez właściwy organ, w tym w odniesieniu do miejsca i czasu przeprowadzania najwydajniejszych kontroli, unikania powielania roli weryfikatora oraz zdolności łączenia obowiązków w zakresie egzekwowania z innymi obowiązkami regulacyjnymi.

Zalecenie 4 c)–f)

Zalecenia te są skierowane do państw członkowskich.

95

Komisja przedstawiła kompleksowe wytyczne podczas przygotowywania i realizacji krajowych planów rozdziału uprawnień dotyczących drugiego etapu. Komisja przyznaje, że wytyczne te nie zawierały poleceń, żeby korzystać z danych dotyczących emisji za 2005 r., co jednak nie wpłynęło na jakość oceny Komisji.

Na trzecim etapie poprawiono wytyczne Komisji i monitorowanie wdrażania ETS przez państwa członkowskie. Decyzja wykonawcza Komisji 2014/166/UE i związana z nią nota objaśniająca spowodowały ponowne uruchomienie systemu zobowiązującego państwa członkowskie do składania Komisji rocznych sprawozdań na mocy art. 21 z wdrażania dyrektywy 2003/87/WE. Sprawozdania te są publicznie dostępne za pośrednictwem systemu ReportNet Europejskiej Agencji Środowiska.

96

Komisja zdaje sobie sprawę z tego, że prowadzona zgodnie z art. 21 dotycząca wdrażania ETS sprawozdawczość nie zawsze była kompletna na drugim etapie. W odniesieniu do trzeciego etapu wymogi wdrażane są obecnie bardziej rygorystycznie na podstawie decyzji wykonawczej Komisji 2014/166/UE, tak więc w przyszłości warunek publikacji kompletnego rocznego sprawozdania z wdrażania powinien być spełniony.

Komisja w dalszym ciągu organizuje szeroko zakrojoną wymianę informacji z właściwymi organami państw członkowskich ds. ETS, na przykład poprzez regularne obrady Komitetu ds. Zmian Klimatu i jego trzeciej grupy roboczej zajmującej się handlem uprawnieniami do emisji, techniczne grupy robocze *ad hoc*, fora, takie jak Forum Akredytacji i Weryfikacji oraz Forum Zgodności i powiązane z nim grupy zadaniowe, a także właściwe grupy, takie jak grupa robocza administratorów rejestru, jak również poprzez powiązane narzędzia wymiany dokumentów.

Zalecenie 5 a)

Komisja przyjmuje zalecenie 5 lit. a).

Harmonizacja ETS jest istotna na trzecim etapie, a Komisja na trzecim etapie bardziej rygorystycznie monitoruje wdrażanie ETS przez państwa członkowskie.

Zalecenie 5 b)

Komisja przyjmuje zalecenie 5 lit. b) w odniesieniu do regularnego publikowania sprawozdania dotyczącego wdrażania systemu ETS.

Zalecenie 5 c)

Zalecenie to jest skierowane do państw członkowskich.

97

Przeгляд systemów sankcji państw członkowskich w ramach ETS realizowany jest w ramach podjętego przez Komisję przeglądu zgodności państw członkowskich z wymogami systemu ETS oraz na mocy decyzji wykonawczej Komisji 2014/166/UE uaktualniającej system zobowiązujący państwa członkowskie do składania Komisji zgodnie z art. 21 rocznych sprawozdań z wdrażania dyrektywy 2003/87/WE.

Zalecenie 6

Komisja uważa system sankcji w ramach ETS za skuteczny. Kara w wysokości 100 EUR za tonę wyemitowanego CO₂, w odniesieniu do której nie dokonano umorzenia uprawnień do dnia 30 kwietnia, ma silny efekt odstraszający. Świadczy o tym w szczególności fakt, że każdego roku około 99% emisji jest faktycznie objęte wymaganą liczbą uprawnień, a zatem kary stosuje się jedynie do 1% zgłoszonych emisji.

Państwa członkowskie powinny dążyć do przejrzystości pod względem sankcji, które mają zastosowanie na poziomie krajowym za naruszenia inne niż naruszenie obowiązku umorzenia uprawnień, a także powinny publikować informacje o operatorach, którzy naruszyli obowiązek umorzenia uprawnień. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE państwa członkowskie zachowują prawo do określania kar oraz że zróżnicowania w poziomach kar mogą być dobrze uzasadnione, biorąc pod uwagę kontekst w danym państwie członkowskim.

Komisja przywiązuje wagę do przejrzystości między właściwymi organami państw członkowskich w celu utrzymania bardzo wysokiego poziomu zgodności.

Odpowiedzi Komisji

Zalecenie 6 a)

Komisja przyjmuje zalecenie 6 lit. a). Szczegółowo przeanalizuje ona informacje otrzymane w wyniku przeglądu zgodności państw członkowskich z wymogami systemu ETS i w sprawozdaniach rocznych złożonych przez państwa członkowskie na mocy art. 21 dyrektywy w sprawie systemu ETS oraz w stosownych przypadkach podejmie działania.

Zalecenie 6 b)–c)

Zalecenia te są skierowane do państw członkowskich.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

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

Unijny system ETS stanowi fundament polityki UE w dziedzinie klimatu i często jest on wskazywany w innych częściach świata jako przykład do naśladowania przy opracowywaniu polityki w dziedzinie zmian klimatu. Trybunał stwierdził poważne uchybienia na drugim etapie wdrażania systemu ETS (lata 2008–2012) oraz problemy dotyczące stabilności ram prawnych na rzecz ochrony integralności rynku. Odnotowano konieczność wprowadzenia usprawnień w zakresie regulacji i nadzoru rynku, statusu prawnego uprawnień oraz systemów przetwarzania podstawowych danych w ramach systemu ETS. Państwa członkowskie powinny ponadto ulepszyć proces wdrażania ram kontroli oraz nakładania sankcji. Trybunał formułuje szereg zaleceń mających doprowadzić do poprawy integralności systemu ETS i usprawnienia procesu jego wdrażania.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji