

Osobitná správa

**Integrita
a uplatňovanie
systému EU ETS**EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Viac doplňujúcich informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete.
Sú dostupné cez server Európa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2379-1	ISSN 1831-0931	doi:10.2865/36122	QJ-AB-15-005-SK-C
PDF	ISBN 978-92-872-2357-9	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/85361	QJ-AB-15-005-SK-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2372-2	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/55151	QJ-AB-15-005-SK-E

© Európska únia, 2015
Rozmnožovanie je povolené len so súhlasom autora.

Printed in Luxembourg

Osobitná správa

Integrita a uplatňovanie systému EU ETS

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov výkonnosti a auditov zhody, ktoré sa týkajú konkrétnych rozpočtových oblastí alebo tematických oblastí riadenia. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila audítorská komora I, ktorej predsedá člen EDA Augustyn Kubik a ktorá sa špecializuje na výdavky v oblasti ochrany a riadenia prírodných zdrojov. Tento audit viedol člen EDA Kevin Cardiff, ktorému poskytla podporu Mary Kerrigan, vedúca kabinetu; Gediminas Macys, atašé kabinetu; Colm Friel, vedúci oddelenia; Emese Fésűs, vedúca tímu; Stefan den Engelsen, zástupca vedúceho tímu; Marco Dentamaro, audítor; Andreas Dürrwanger, audítor; María Luisa Gómez-Valcárcel, audítorka; Laura Gores, audítorka; Joanna Kokot, audítorka; Loulla Puisais-Jauvin, audítorka; Frédéric Soblet, audítor, a Anna Zalega, audítorka.



Zľava doprava: S. den Engelsen, E. Fésűs, K. Cardiff, C. Friel.

Body

Skratky

Glosár

I – VII **Zhrnutie**

1 – 8 **Úvod**

1 – 8 **Systém Európskej únie na obchodovanie s emisiami (EU ETS)**

4 – 6 EU ETS v praxi od roku 2005 do roku 2012 (fázy I a II)

7 – 8 EU ETS z roku 2013 (fáza III)

9 – 11 **Rozsah auditu a audítorský prístup**

12 – 86 **Pripomienky**

12 – 41 **Rámec na ochranu integrity EU ETS**

14 – 24 Komisia neustále zlepšovala reguláciu trhu s emisiami a dohľad nad ním, je však potrebný ďalší pokrok

25 – 28 Obavy v súvislosti s vymedzením kvót

29 – 41 Systémy súvisiace s registrom EÚ na spracovanie základných informácií EU ETS vykazujú niektoré nedostatky

42 – 86 **Uplatňovanie EU ETS**

46 – 63 Systémy členských štátov na zaznamenanie a vykazovanie emisií počas fázy II EU ETS neboli dostatočne prepracované

64 – 79 Nedostatky vo vedení Komisie a monitorovaní uplatňovania EU ETS počas fázy II členskými štátmi

80 – 86 Vo vnútroštátnom vykonávaní sankčného režimu a postupov odovzdávania medzinárodných projektových kreditov v rámci EU ETS sa zistili určité nedostatky

87 – 97 **Záver a odporúčania**

Príloha — Základné informácie

Odpoveď Komisie

CDM: Mechanizmus čistého rozvoja

CER: Certifikované zníženie emisií

CO₂: Oxid uhličitý

DPH: Daň z pridanej hodnoty

EA: Európska spolupráca v oblasti akreditácie

EHP/EZVO: Európsky hospodársky priestor – Európske združenie voľného obchodu

ERU: Jednotka zníženia emisií

ETS: Systém obchodovania s emisiami

EU ETS: Systém Európskej únie na obchodovanie s emisiami

EUTL: Protokol transakcií Európskej únie

GHG: Skleníkové plyny

GR: Generálne riaditeľstvo

IPCC: Medzivládny panel o zmene klímy

IPKZ: Integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania

JI: Spoločné plnenie

KYC: Poznaj svojho klienta (*Know your customer*)

MAD: Smernica o zneužívaní trhu

MAR: Nariadenie o zneužívaní trhu

MiFID: Smernica o trhoch s finančnými nástrojmi

MRG: Usmernenia na monitorovanie a podávanie správ (*Monitoring and Reporting Guidelines*)

UNFCCC: Rámcový dohovor Organizácie Spojených národov o zmene klímy

VSČ: Výročná správa o činnosti

Centrálny správca: Podľa smernice ETS¹ Komisia určí centrálnemu správcu, ktorý vedie nezávislý protokol o transakciách, do ktorého sa zaznamenáva vydanie, prenos a zrušenie kvót, a ktorý vykonáva aj automatizovanú kontrolu každej transakcie, aby sa zabezpečilo, že nedochádza ku žiadnym nezrovnalostiam pri vydávaní, prenose a zrušení kvót. V nariadení o registri sa stanovuje, že centrálny správca prevádzkuje a udržiava register Únie².

Emisie skleníkových plynov: Atmosférické plyny, ktoré sa považujú za zodpovedné za spôsobenie globálneho otepľovania a zmeny klímy. Hlavné GHG sú oxid uhličitý (CO₂), metán (CH₄) a oxid dusný (N₂O). Menej bežné, ale veľmi výkonné skleníkové plyny sú fluórované uhľovodíky (HFC), plnofluórované uhľovodíky (PFC) a fluorid sírový (SF₆)³.

Harmonizované pravidlá prideľovania: Komisia vo fáze III EU ETS stanovila harmonizované pravidlá prideľovania⁴ s referenčnými hodnotami pre každý produkt na základe priemerných emisií skleníkových plynov 10 % najväčších zariadení v EÚ. Referenčné hodnoty sa počítajú nezávisle od používanej technológie, paliva, veľkosti zariadenia alebo jeho zemepisnej polohy.

Kvóta: V systéme Európskej únie na obchodovanie s emisiami (EU ETS) jedna emisná kvóta (EUA) predstavuje právo vypustiť jednu tonu ekvivalentu oxidu uhličitého v určitom období (CO₂e)⁵. Kvóty Európskej únie môžu využívať prevádzkovatelia v rámci EU ETS na pokrytie overených emisií alebo s nimi môžu obchodovať s ďalšími prevádzkovateľmi, ktorí potrebujú emisné kvóty.

-
- 1 Článok 20 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 275, 25.10.2003, s. 32).
 - 2 Článok 4 nariadenia Komisie (EÚ) č. 389/2013.
 - 3 Zoznam skratiek súvisiacich so zmenou klímy, Rámcový dohovor Organizácie Spojených národov o zmene klímy (UNFCCC).
 - 4 Rozhodnutie Komisie č. 2011/278/EÚ z 27. apríla 2011, ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného prideľovania emisných kvót podľa článku 10a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES (Ú. v. EÚ L 130, 17.5.2011, s. 1).
 - 5 Článok 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 275, 25.10.2003, s. 32).

Majiteľ účtu: Majiteľ účtu⁶ je fyzická alebo právnická osoba, ktorá má účet v registri Únie.

Mechanizmus čistého rozvoja (CDM): Projekty CDM podľa Kjótskeho protokolu zahŕňajú investície do projektov udržateľného rozvoja v rozvojových krajinách na zníženie emisií. Tieto projekty vytvárajú obchodovateľné certifikované zníženia emisií (CER). Tieto takzvané kredity sa za istých okolností môžu používať v rámci EU ETS.

Mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti v súvislosti s daňou z pridanej hodnoty (DPH): Tento mechanizmus zahŕňa presunutie daňovej povinnosti z dodávateľa na príjemcu, čo znamená, že zákazník určený ako zdaniteľná osoba by bol povinný platiť DPH namiesto dodávateľa. Je pravdepodobné, že systém prenesenia daňovej povinnosti by eliminoval podvody s DPH typu „kolotoč“.

Mechanizmy Kjótskeho protokolu: Kjótsky protokol (viac podrobností pozri v **rámčeku prílohy**) zaviedol tri mechanizmy, ktoré možno používať na dosiahnutie cieľov zníženia emisií: obchodovanie s emisiami, mechanizmus čistého rozvoja (CDM) a spoločné plnenie. Obchodovanie s emisiami umožňuje krajinám, ktoré majú nevyužitú emisnú jednotku, aby ich predávali tým krajinám, ktoré presahujú svoje stropy. Spoločné plnenie a CDM sú mechanizmy založené na projektoch, ktoré vytvárajú kredity, s ktorými možno obchodovať s cieľom kompenzovať emisie.

Mimoburzový: Termín mimoburzový (*over-the-counter* – OTC) opisuje všetky transakcie finančného trhu, s ktorými sa neobchoduje na burze ani sa neuskutočnili na regulovanom trhu, ale na ktorých sa súkromne dohodnú dve protistrany.

Odloženie: Toto krátkodobé opatrenie umožnilo Komisii presunúť aukcie 900 miliónov kvót do roku 2019 až 2020, aby vzrástol dopyt⁷. Celkový objem kvót určených na obchodovanie formou aukcií vo fáze III sa kvôli odkladu nemení, mení sa len rozdelenie kvót určených na obchodovanie formou aukcií v období rokov 2013 – 2020 („časový harmonogram aukcií“). Odloženie aukcií sa vykonáva prostredníctvom pozmeňujúceho návrhu nariadenia o aukciách EU ETS⁸, ktorý prijala Komisia v roku 2014 po schválení Výborom EÚ pre zmenu klímy a preskúmaní Európskym parlamentom a Radou. Aj smernica EU ETS bola v roku 2013 pozmenená, aby sa vytvoril priestor na túto zmenu⁹.

Odovzdávanie kvót: Do 30. apríla každého roku prevádzkovateľ každého zariadenia odovzdá množstvo kvót rovnajúce sa celkovým overeným emisiám z tohto zariadenia počas predchádzajúceho kalendárneho roku¹⁰. V rámci EU ETS vo fáze II môžu prevádzkovatelia za určitých okolností odovzdať aj medzinárodné kvóty (CER a ERU) vytvorené mechanizmami Kjótskeho protokolu (CDM a JI). Prevádzkovateľ musí spolu odovzdať dostatočné EUA, CER a ERU na pokrytie overených emisií.

Prevádzkovateľ: Osoba¹¹, ktorá prevádzkuje alebo riadi zariadenie, alebo ktorej je delegovaná rozhodujúca hospodárska právomoc nad technickým fungovaním zariadenia v prípadoch, ak to ustanovujú vnútroštátne právne predpisy.

6 Článok 3 nariadenia Komisie (EÚ) č. 389/2013 z 2. mája 2013, ktorým sa zriaďuje register Únie podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Európskeho parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009/ES a ktorým sa zrušujú nariadenia Komisie (EÚ) č. 920/2010 a č. 1193/2011 (Ú. v. EÚ L 122, 3.5.2013, s. 1).

7 Európska komisia, GR pre oblasť klímy: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

8 Nariadenie Komisie (EÚ) č. 176/2014 z 25. februára 2014, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1031/2010, najmä s cieľom určiť množstvo emisných kvót skleníkových plynov určených na obchodovanie formou aukcií v rokoch 2013 – 2020 (Ú. v. EÚ L 56, 26.2.2014, s. 11).

9 Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 1359/2013/EÚ zo 17. decembra 2013, ktorým sa mení smernica 2003/87/ES s cieľom objasniť ustanovenia týkajúce sa harmonogramu aukcií emisných kvót skleníkových plynov (Ú. v. EÚ L 343, 19.12.2013, s. 1).

10 Článok 12 ods. 3 smernice 2003/87/ES.

11 Článok 3 smernice 2003/87/ES.

Príslušný orgán: Členské štáty vymenujú príslušný orgán alebo orgány na vykonávanie pravidiel smernice EU ETS.

Register Únie: Register je elektronický systém, ktorý zaznamenáva vlastníctvo kvót. Register Únie prevádzkuje a udržiava centrálny správca¹². Register¹³ je prístupný verejnosti a obsahuje oddelené účty, aby sa zaznamenávali kvóty vlastnené každou osobou, ktorej alebo od ktorej sa kvóty vydávajú alebo prenášajú. V registri Únie môže byť každá osoba držiteľom kvót.

Sekundárny trh: Trh, na ktorom investori kupujú cenné papiere alebo aktíva od ďalších investorov, a nie od emitenta.

Smernica a nariadenie o zneužívaní trhu (MAD/MAR): Pôvodná smernica Európskeho parlamentu a Rady o zneužívaní trhu z 28. januára 2003 o obchodovaní s využitím dôverných informácií a o manipulácii s trhom (zneužívanie trhu) (smernica 2003/6/ES) bola zrušená a nahradená novými pravidlami, ktoré sa prijali v roku 2014. Je to nariadenie (EÚ) č. 596/2014 o zneužívaní trhu (MAR)¹⁴ a smernica 2014/57/EÚ o trestných sankciách za zneužívanie trhu (MAD)¹⁵. Nariadenie o zneužívaní trhu nadobudne účinnosť v júli 2016 a členské štáty majú dva roky na to, aby transponovali novú smernicu¹⁶ do vnútroštátnych právnych predpisov.

Smernica o trhoch s finančnými nástrojmi (MiFID): Pôvodná smernica Európskeho parlamentu a Rady o trhoch s finančnými nástrojmi z 21. apríla 2004 o trhoch s finančnými nástrojmi (smernica 2004/39/ES) bola zrušená a nahradená novými pravidlami, ktoré sa prijali v roku 2014. Je to nová smernica 2014/65/EÚ o trhoch s finančnými nástrojmi a nariadenie (EÚ) č. 600/2014 o trhoch s finančnými nástrojmi. Nové pravidlá sa budú uplatňovať od januára 2017¹⁷.

Spoločné plnenie: Spoločne s CDM ide o jeden z dvoch mechanizmov založených na projektoch, ktoré boli zavedené v rámci Kjótskeho protokolu. Priemyselné krajiny vykonávajú projekty spoločného plnenia na znižovanie emisií s ďalšími rozvinutými krajinami, aby vytvorili obchodovateľné jednotky zníženia emisií (ERU), ktoré možno za určitých okolností použiť v rámci EU ETS.

Spotový trh: Trh, na ktorom sa obchoduje s cennými papiermi alebo komoditami na okamžitú dodávku, na rozdiel od trhu s futuritami.

Systém stropov a obchodovania: EU ETS sa považuje za systém stropov a obchodovania. Znamená to, že existuje „strop“ alebo horná hranica z celkovej sumy povolených emisií zariadení, ktoré sa nachádzajú v systéme. Vo fázach I a II EU ETS sa stropy stanovili na vnútroštátnej úrovni po schválení Komisiou. V prípade fázy III sa strop stanovuje na úrovni EÚ. Spoločnosti z výrobného odvetvia a prevádzkovatelia lietadiel získajú v rámci stropu emisné kvóty, ktoré môžu navzájom predávať alebo kupovať podľa potreby. Na trh môžu vstúpiť i dobrovoľní obchodníci, ktorí kupujú alebo predávajú kvóty. Horná hranica celkového počtu dostupných kvót zabezpečuje, že majú hodnotu.

12 Článok 4 nariadenia Komisie (EÚ) č. 389/2013.

13 Článok 19 smernice 2003/87/ES.

14 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014 zo 16. apríla 2014 o zneužívaní trhu (nariadenie o zneužívaní trhu) a o zrušení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES a smerníc Komisie 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES (Ú. v. EÚ L 173, 12.6.2014, s. 1).

15 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/57/EÚ zo 16. apríla 2014 o trestných sankciách za zneužívanie trhu (smernica o zneužívaní trhu) (Ú. v. EÚ L 173, 12.6.2014, s. 179).

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

17 Tamtiež.

Tona ekvivalentu oxidu uhličitého: Znamená jednu metrickú tonu oxidu uhličitého (CO₂) alebo množstvo akéhokoľvek iného skleníkového plynu s ekvivalentným potenciálom globálneho otepľovania¹⁸.

Transakcia: Transakcia znamená proces¹⁹ v registri Únie zahŕňajúci prevod kvóty alebo kjótskej jednotky z jedného účtu na druhý.

Vnútroštátny správca: Vnútroštátny správca je subjekt, ktorý je v mene členského štátu zodpovedný za riadenie súboru užívateľských účtov patriacich do právomoci členského štátu v rámci registra Únie.

Zariadenie: Zariadenie znamená stacionárnu technologickú jednotku²⁰, v ktorej sa uskutočňuje jedna alebo viac činností produkujúcich emisie GHG a všetky ostatné priamo s tým spojené činnosti, ktoré majú technickú nadväznosť na činnosti vykonávané na tomto mieste a ktoré by mohli mať vplyv na emisie a znečisťovanie životného prostredia, akákoľvek iná priamo súvisiaca činnosť, ktorá má technické spojenie s činnosťami vykonávanými v danom zariadení a ktorá by mohla mať vplyv na emisie a znečisťovanie.

18 Príloha II smernice 2003/87/ES.

19 Článok 3 nariadenia Komisie (EÚ) č. 389/2013.

20 Článok 3 smernice 2003/87/ES.

I

Systém Európskej únie obchodovania s emisiami (EU ETS) je najdôležitejším prvkom politiky EÚ zameranej na boj proti zmene klímy. Je najväčším systémom stropov a obchodovania s emisiami skleníkových plynov na svete. Horná hranica alebo strop bola stanovená na celkové emisie z priemyselných odvetví s vysokými emisiami, ktorá sa v priebehu času znižuje. Stropom sa obmedzujú emisie viac ako 11 000 energeticky náročných zariadení v celej EÚ, čo pokrýva približne polovicu emisií skleníkových plynov. Tieto zariadenia dostávajú emisné kvóty alebo ich nakupujú na aukciách a môžu aj predávať kvóty podľa potreby. Každá kvóta predstavuje právo vypustiť jednu tonu ekvivalentu oxidu uhličitého (CO₂). Každý rok musia zariadenia odovzdať kvóty, ktoré zodpovedajú sume vypusteného ekvivalentu oxidu uhličitého (CO₂).

II

Systém EU ETS je často uvádzaný ako referenčný model novej politiky v oblasti zmeny klímy a systémov obchodovania s emisiami inde na svete. Tento inovatívny systém zavedený v roku 2005 a postupne vylepšovaný sa teraz nachádza v tretej fáze implementácie. Environmentálny cieľ systému EU ETS na úrovni EÚ nie je len zníženie emisií v súlade so stropom, ale aj stanovenie ceny uhlíka a finančné ohodnotenie každej ušetrenej tony ekvivalentu oxidu uhličitého. Cenu určuje trh vo forme kvót. To povzbudzuje zariadenia k tomu, aby uplatnili najúčinnějšíe opatrenia na zníženie emisií a podporili investovanie do nízkouhlíkových technológií, najmä ak sú ceny kvót vysoké.

III

Aby mohol systém EU ETS plniť svoj účel, je potrebné zaistiť integritu systému a správne uplatňovanie systému. Dvor audítorov hodnotil, či bol systém Európskej únie na obchodovanie s emisiami riadený primerane tak, že sa preskúmalo zavedenie náležitého rámca na ochranu jeho integrity ako mechanizmu založeného na trhu a zároveň sa preskúmalo jeho skutočné uplatňovanie. Pokiaľ ide o uplatňovanie, Dvor audítorov sa zameril na fázu II EU ETS (2008 – 2012), aby bolo možné vziať si ponaučenia pre budúci vývoj tejto politiky.

IV

Celkovo Dvor audítorov dospel k záveru, že riadenie systému EU ETS Komisiou a členskými štátmi nebolo vo všetkých ohľadoch primerané. Riadenie komplikovali niektoré problémy súvisiace so spoľahlivosťou rámca na ochranu jeho integrity a významné nedostatky vo vykonávaní fázy II EU ETS.

V

Došlo k významným zlepšeniam rámca na ochranu integrity systému, najmä začlenením väčšiny spotového trhu s kvótami do smernice o trhoch s finančnými nástrojmi (MiFID) a režimov uplatňovaných pri zneužívaní trhu [smernica o zneužívaní trhu (MAD)/nariadenie o zneužívaní trhu (MAR)] tým, že emisné kvóty sa kvalifikujú ako finančné nástroje. Je však ešte potrebné vyriešiť mnohé otázky, aby bol rámec dostatočne spoľahlivý, aby sa zabezpečila lepšia právna regulácia a lepší dohľad a aby sa posilnila dôvera investorov na podporu systému EU ETS ako nástroja politiky v oblasti životného prostredia.

- a) Zostávajú otázky týkajúce sa právnej regulácie trhu s emisiami a dohľadu nad ním v súvislosti s obchodníkmi podliehajúcimi pravidlám EU ETS, dvojstranného mimoburzového spotového obchodovania a menších trhových účastníkov.
- b) Na úrovni EÚ nie je dohľad nad trhom s emisiami a neexistuje dostatočná spolupráca v oblasti právnej regulácie.
- c) Právne vymedzenie emisných kvót nie je dostatočne jasné a tvorba a ochrana nárokov vyplývajúcich zo záložného práva pri kvótach takisto nie je dostatočne jasná.

- d) V registri Únie sa spracúvajú základné údaje EU ETS a register má vysoko rizikový profil z dôvodu finančných prostriedkov a širokej škály majiteľov účtov. Napriek tomu, že vo fáze II EU ETS došlo k významnému zlepšeniu bezpečnosti registra, je ešte potrebné dosiahnuť ďalší pokrok. Postupy členských štátov na kontrolu otvárania účtov v systéme EU ETS, monitorovanie transakcií a spoluprácu s regulačnými orgánmi mali významné nedostatky a Komisia nemôže primerane monitorovať transakcie z dôvodu ochrany údajov. Vývoj a prevádzku registra v Komisii okrem toho komplikovali problémy v oblasti internej koordinácie a obmedzené zdroje, ako sa uvádza v bodoch 39 až 41.

VI

Významné nedostatky sa vyskytli v členských štátoch a v Komisii pri uplatňovaní rámca kontroly EU ETS vo fáze II. Je potrebné riešiť ich počas fázy III, aby sa dosiahla dostatočná istota, že systém funguje tak, ako sa plánovalo.

- a) Systémy na monitorovanie, vykazovanie a overenie emisií neboli dostatočne dobre uplatňované alebo harmonizované. Príslušné orgány náležite nekontrolovali prácu overovateľov a vykonávali obmedzené kontroly na mieste na úrovni zariadení.
- b) Nedostatky sa vyskytli v usmerneniach Komisie a monitorovaní uplatňovania členskými štátmi počas fázy II EU ETS a Komisia nehodnotila národné alokačné plány členských štátov vo fáze II dostatočne transparentne.
- c) Niektoré členské štáty neposkytli všetky požadované správy o fungovaní EU ETS a Komisia neuverejnila výročnú správu o vykonávaní požadovanú podľa smernice EU ETS.

- d) Dosah cenných konzultačných a koordinačných fór medzi Komisiou a členskými štátmi bol obmedzený pre nízku mieru účasti členských štátov.
 - e) Komisia zohráva obmedzenú úlohu, pokiaľ ide o zabezpečovanie harmonizácie kľúčových kontrol pri uplatňovaní EU ETS zo strany členských štátov.
 - f) Dvor audítorov nemohol posúdiť účinnosť rôznorodých systémov sankcií členských štátov, pretože nemal dostatok konsolidovaných informácií na úrovni členských štátov a na európskej úrovni. Postupy sa rôznili v súvislosti s osobitnými pravidlami na odovzdávanie medzinárodných projektových kreditov medzi členskými štátmi. Tieto otázky môžu ovplyvňovať rovnaké podmienky prevádzkovateľov.
- 4. Na úrovni členských štátov je potrebné lepšie uplatňovať rámec kontroly, aby sa zabezpečilo, že pri vykonávaní fázy III sa berú do úvahy zistené nedostatky [pozri podrobné odporúčania 4 písm. a) až f) Komisii a členským štátom nasledujúce po bode 94].
 - 5. Počas fázy III je potrebné zlepšiť úroveň usmernení a informácií o uplatňovaní EU ETS [pozri podrobné odporúčania 5 písm. a) až c) Komisii a členských štátom nasledujúce po bode 96].
 - 6. Uplatňovanie sankcií v súvislosti s EU ETS by malo byť transparentnejšie. Na úrovni členského štátu a EÚ by mali byť dostupné aktuálne a presné informácie o uplatňovaní a výsledkoch sankčných postupov a Komisia by mala lepšie monitorovať postupy presadzovania práva v EÚ, ako aj dôsledné uplatňovanie vnútroštátnych sankcií [pozri podrobné odporúčania 6 písm. a) až c) Komisii a členským štátom nasledujúce po bode 97].

VII

Na riešenie zistení, ktoré sa uvádzajú vyššie a súvisia s rámcom ochrany integrity systému a jeho vykonávania, vydáva Dvor audítorov tieto odporúčania.

1. Komisia by mala riešiť zostávajúce otázky regulácie emisného trhu a dohľadu nad ním v snahe ešte viac zlepšiť integritu trhu [pozri podrobné odporúčania 1 písm. a) až c) Komisii nasledujúce po bode 91].
2. Je potrebné podrobnejšie objasniť právne postavenie kvót s cieľom prispieť k stabilite a dôvere (pozri odporúčanie 2 nasledujúce pod bode 92).
3. Je potrebné ďalšie zlepšenie niektorých aspektov systémov spracovania základných informácií EU ETS (register Únie a súvisiace postupy). Komisia by predovšetkým mala zvážiť, ako možno na úrovni EÚ vytvoriť a koordinovať účinné monitorovanie cezhraničných transakcií, aby sa obmedzili riziká zneužitia a podvodnej činnosti a identifikovali sa primerané opatrenia na podporu rámca kontroly a členské štáty presadzovali osvedčené postupy otvárania účtov v rámci EÚ. Členské štáty by mali zabezpečiť, aby sa tieto kontroly vykonávali [pozri podrobné odporúčania 3 a) až e) Komisii a členským štátom nasledujúce po bode 93].

System Európskej únie na obchodovanie s emisiami (EU ETS)

01

EU ETS je základným pilierom politiky Európskej únie na boj proti zmene klímy (viac základných informácií o medzinárodnom rámci na obchodovanie s emisiami sa uvádza v **časti 1 prílohy**). Cieľom tohto systému je podporiť zníženie emisií skleníkových plynov nákladovo efektívnym a hospodárnym spôsobom. Je to jedna z hlavných súčastí klimaticko-energetického balíka EÚ²¹, ktorý má tri ciele na rok 2020 (známe ako ciele „20-20-20“):

- 20 % zníženie emisií skleníkových plynov EÚ z úrovne z roku 1990,
- zvýšenie podielu spotreby energie EÚ vyprodukovanej z obnoviteľných zdrojov na 20 %,
- 20 % zlepšenie energetickej efektívnosti EÚ.

02

EU ETS je najväčším systémom stropov a obchodovania (pozri **rámček 1**) s emisiami skleníkových plynov na svete a často je uvádzaný ako referenčný model novej politiky v oblasti zmeny klímy a systémov na obchodovanie s emisiami inde na svete. Stropom sa obmedzujú emisie viac ako 11 000 energeticky náročných zariadení v celej EÚ²². Od roku 2013 EU ETS pokrýva približne 50 % emisií skleníkových plynov v EÚ²³. EU ETS by okrem obmedzenia celkových emisií dostatočne vysokou cenou uhlíka mal podporovať aj to, aby zariadenia uplatňovali najúčinnnejšie opatrenia na zníženie emisií a podporovali investície do nízkouhlíkových technológií²⁴.

- 21 COM(2008) 30 final z 23.1.2008, „20 20 do roku 2020 Zmena klímy – príležitosť pre Európu“.
- 22 Týka sa to týchto hlavných odvetví: spaľovacie zariadenia, cementový slinok, vápno, rafinérie minerálnych olejov, surové železo a oceľ. Medzi odvetvia, ktoré nie sú zahrnuté, patrí pozemná doprava, poľnohospodárstvo a sektor služieb.
- 23 COM(2012) 652 final zo 14.11.2012, „Stav európskeho trhu s uhlíkom v roku 2012“.
- 24 GR Európskej komisie pre klímu, prehľad „Systém EÚ na obchodovanie s emisiami (EU ETS)“ dostupný na http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

System stropov a obchodovania EU ETS

System stropov a obchodovania funguje tak, že sa stanoví horná hranica na celkové emisie z priemyselných odvetví s vysokými emisiami. Horná hranica sa postupne znižuje. Spoločnosti môžu nakupovať a predávať emisné kvóty podľa potreby v rámci tejto hornej hranice. Každá kvóta predstavuje právo vypustiť jednu tonu ekvivalentu CO₂. Suma kvót určuje povolené množstvo emisií, t. j. strop pre emisie. Kvóty sú rozdelené medzi zariadenia a môže sa s nimi voľne obchodovať na trhu²⁵. Každý rok musia zariadenia odovzdať kvóty, ktoré zodpovedajú sume vypusteného ekvivalentu CO₂. Cenu určuje trh.

25 COM(2010) 796 final z 21.12.2010, „Smerom k posilnenému rámcu dohľadu nad trhom pre systém EÚ na obchodovanie s emisiami“.

03

EU ETS bol zriadený smernicou 2003/87/ES²⁶. Podľa tejto smernice sú členské štáty povinné vypracovať a zaviesť potrebné systémy a administratívne opatrenia na uplatňovanie EU ETS na vnútroštátnej úrovni. Smernica zároveň dáva Komisii celú škálu osobitných povinností, z ktorých sú mnohé zacielené na zabezpečenie konzistentného a koordinovaného uplatňovania EU ETS. Keďže v rámci EU ETS bol vytvorený aj trh na obchodovanie s emisími kvótami, členské štáty a Komisia musia zabezpečiť integritu a stabilitu EU ETS, aby tento systém mohol účinne prispieť k plneniu environmentálnych cieľov.

EU ETS v praxi od roku 2005 do roku 2012 (fázy I a II)**04**

EU ETS funguje podľa období alebo fáz obchodovania: v prvých dvoch fázach (2005 – 2012) bol pre kvóty stanovený strop na vnútroštátnej úrovni pomocou národných alokačných plánov, ktoré vypracovali členské štáty a hodnotila Komisia.

05

Prvá fáza (2005 – 2007) EU ETS bola trojročným pilotným obdobím na prípravu druhej fázy (2008 – 2012). Kvóty boli rozdelené bezplatne. Vzhľadom na to, že členské štáty ešte nemali historické údaje o emisiách zariadení zahrnutých do EU ETS, stropy vo fáze I boli stanovené na základe štúdií a prognóz. Cieľom prvej fázy bolo vytvoriť fungujúci trh, stanoviť cenu uhlíka a vybudovať potrebnú infraštruktúru na monitorovanie, vykazovanie a overovanie skutočných emisií. Údaje vygenerované z prvej fázy potom vyplnili informačnú medzeru a pomohli pri stanovovaní vnútroštátnych stropov pre druhú fázu.

06

Druhá fáza (2008 – 2012)²⁷ sa prelínala so záväzkom pre prvú fázu Kjótskeho protokolu – päťročné obdobie, počas ktorého by členské štáty EÚ mali znížiť svoje emisie podľa cieľov stanovených v Kjótskom protokole²⁸. Na základe overených emisií nahlásených z fázy I bol objem povolených emisných kvót vo fáze II znížený na 6,5 % pod úroveň v roku 2005 (t. j. prvý rok plnenia EU ETS), čím sa zabezpečili skutočné zníženia emisií (viac informácií o vývoji ponuky a dopytu počas fázy II EU ETS pozri v **časti II prílohy**).

26 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisími kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 275, 25.10.2003, s. 32).

27 Vo fáze II vstúpili do EU ETS členovia EHP–EZVO (Európsky hospodársky priestor – Európske združenie voľného obchodu), Island, Lichtenštajnsko a Nórsko.

28 Európska únia sa zaviazala, že v období 2008 – 2012 dosiahne celkové 8 % zníženie emisií skleníkových plynov v porovnaní s úrovňou v roku 1990 (vyššia ako cieľ uvedený pre všetky priemyselné krajiny v **rámčeku prílohy**). Tento cieľ je spoločný pre 15 členských štátov v rámci právne záväznej dohody, rozhodnutie Rady 2002/358/ES z 25. apríla 2002, ktoré sa týka schválenia Kjótskeho protokolu k Rámcovému dohovoru Organizácie Spojených národov o klimatických zmenách a spoločnom plnení z neho vyplývajúcich záväzkov v mene Európskeho spoločenstva (Ú. v. ES L 130, 15.5.2002, s. 1).

EU ETS z roku 2013 (fáza III)

07

Systém národných alokačných plánov bol vo fáze III (2013 – 2020) nahradený. Strop pre emisie zo zariadení v rámci EU ETS sa teraz stanovuje na úrovni EÚ. Pri kvótach, ktoré sa naďalej pridelujú bezplatne, sa uplatňujú harmonizované pravidlá pridelovania, ktoré sa zakladajú na ambiciózných referenčných hodnotách emisií na úrovni EÚ. Podobne ako v predošlých fázach, zariadenia, ktoré nemajú pridelené žiadne bezplatné kvóty alebo majú pridelené nedostatočné bezplatné kvóty na pokrytie svojich emisií, musia si kúpiť dodatočné kvóty na trhu alebo znížiť svoje emisie.

08

Na začiatku fázy III sa vyše 40 % všetkých kvót vydražuje. Aukcia sa podľa Komisia, ako aj ekonomickej teórie považuje za najtransparentnejšiu metódu pridelovania kvót a uplatňuje sa pri nej v praxi zásada, že znečisťovateľ platí (viac základných informácií o reforme a budúcich perspektívach EU ETS sa nachádza v **časti III prílohy**).

Rozsah auditu a audítorský prístup

09

Dvor audítorov sa pri určovaní rozsahu auditu a audítorského prístupu zameral na základné otázky integrity a uplatňovania systému. Audit neskúmal celkovú účinnosť EU ETS. Cieľom auditu bolo zodpovedať otázku „Spravuje Komisia a členské štáty systém Európskej únie na obchodovanie s emisiami primerane?“ Táto otázka bola rozdelená do nasledovných audítorských podotázok:

- a) **Existuje primeraný rámec na ochranu integrity EU ETS?** Dvor audítorov v snahe zodpovedať túto otázku preskúmal vhodnosť nariadenia o trhu a pravidiel pre dohľad, ktoré sa uplatňujú na obchodovanie s emisiami, právne postavenie a vymedzenie kvót a systém registra Únie na zaznamenávanie a sprístupňovanie údajov EU ETS. Táto časť auditu bola zameraná na celý rad opatrení v týchto oblastiach, ktoré Komisia od roku 2011 vypracovala a navrhla vrátane vývoja do 30. septembra 2014. Do rozsahu auditu nepatrilo hodnotenie vnútroštátnych opatrení na riešenie rizika podvodov s DPH typu „kolotoč“²⁹.
- b) **Vykonáva sa EU ETS správne?** V snahe odpovedať na túto otázku Dvor audítorov preskúmal uplatňovanie EU ETS členskými štátmi a Komisiou počas fázy II EU ETS. Táto časť auditu sa týkala len vykonávania EU ETS v prípade stacionárnych zariadení³⁰.

10

Audit sa vykonal na úrovni Komisie aj členských štátov. Na úrovni Komisie sa pri audite skúmalo, ako Komisia viedla uplatňovanie EU ETS členskými štátmi a či splnila svoje vlastné povinnosti v rámci príslušného právneho rámca. Dôkazy sa získali od siedmich členských štátov, ktoré boli vybrané na základe objemov a typov emisií. Uskutočnili sa kontroly v príslušných orgánoch v piatich členských štátoch (Nemecko, Francúzsko, Taliansko, Poľsko a Spojené kráľovstvo). Písomné dôkazy sa získali z dvoch zdrojov (Grécko a Španielsko). Audit na úrovni členských štátov bol zameraný na pridelenie (národné alokačné plány) a odovzdanie kvót, na systémy na monitorovanie, predkladanie správ a overenie emisií a na sankcie uplatňované v prípade nedodržavania súladu. Netýkal sa aukcií, keďže obchodovanie formou aukcie sa ku koncu fázy II stále vykonávalo len vo veľmi malej miere a v obmedzenom počte členských štátov.

11

Okrem toho sa získali dôkazy pomocou testovania vecnej správnosti dokumentácie, ktorá bola k dispozícii vo vnútroštátnych príslušných orgánoch týkajúcich sa 150 zariadení vybraných z týchto siedmich členských štátov, a pomocou analýzy údajov o zariadeniach a o dodržiavaní súladu, ktoré sa získali z protokolu transakcií Európskej únie (EUTL – pozri **rámček 2**). Vybrané zariadenia neboli kontrolované na mieste, keďže Dvor audítorov nemal práva na prístup.

29 Podrobnejšie údaje o otázkach DPH pozri v **rámčeku 3**.

30 Letecká doprava bola zahrnutá v EU ETS až od roku 2012.

Rámec na ochranu integrity EU ETS

12

V snahe zabezpečiť dostatočnú likviditu na trhu s emisnými kvótami vytvorenej prostredníctvom EU ETS a zriadiť dobre fungujúci mechanizmus, ktorý prispeje k dosiahnutiu environmentálnych cieľov politiky, trh musí byť bezpečný a atraktívny³¹ pre kupujúcich nepodliehajúcich pravidlám EU ETS³², ako aj pre prevádzkovateľov (nákupcovia dodržiavajúci súlad), ktorí majú podľa smernice EU ETS povinnosť zúčastniť sa na systéme. z tohto dôvodu je potrebné zväziť, či je integrita EU ETS dostatočne chránená na udržanie stability a zabezpečenie dôvery investorov v trh. Takáto ochrana si vyžaduje náležitú reguláciu trhu a dohľad, ako aj spoluprácu medzi regulačnými orgánmi. Ďalej by malo byť dostatočne jasné právne postavenie a vymedzenie kvót s cieľom prispieť k stabilite a dôvere na trhu s emisnými kvótami.

13

Register EÚ (pozri **rámček 2**) je kľúčovým prvkom ochrany integrity EU ETS, pretože sú v ňom zaznamenané a zachytené všetky „fyzické transakcie“ kvót a prostredníctvom neho sa sprístupňujú kľúčové informácie pre trh. Environmentálna hodnota tohto nástroja, ako aj finančné prostriedky EU ETS sú navyše značné. Hodnota, ktorú predstavujú všetky kvóty a ďalšie jednotky na dosiahnutie súladu s EU ETS v registri Únie, sa odhaduje na viac ako desať miliárd eur v závislosti od ceny týchto položiek a času merania. Integrita EU ETS by sa navyše mala dostatočne chrániť proti takému typu incidentov, ktoré sa udiali v období od roku 2008 do roku 2011 (t. j. oznámené krádeže kvót, podvody v oblasti DPH a kybernetické hrozby, ako je phishing). Preto je dôležité aj to, aby existovali účinné postupy na kontrolu otvárania účtov a transakcií, ktoré sa vyskytujú v registri Únie.

Komisia neustále zlepšovala reguláciu trhu s emisiami a dohľad nad ním, je však potrebný ďalší pokrok

14

Komisia uznáva³³, že na to, aby zabránila opätovnému výskytu bezpečnostných incidentov, ktoré nastali vo fáze II, je potrebné posilniť reguláciu trhu a dohľad nad ním a zlepšiť bezpečnosť registra (pozri tiež body 12 a 13 a **rámček 2**). Komisia vypracovala komplexný balík opatrení na riešenie týchto rizík (ako sa uvádza v bodoch 15 a 16).

31 Pozri napríklad COM(2010) 796 final.

32 Kupujúci nepodliehajúci pravidlám EU ETS (alebo obchodníci nepodliehajúci pravidlám EU ETS) sú subjekty, ktoré sa dobrovoľne zúčastňujú na trhu s emisiami (napr. obchodníci, investori, jednotlivci, finanční sprostredkovatelia atď.) v protiklade s kupujúcimi podliehajúcimi pravidlám EU ETS (prevádzkovatelia, ktorí sú podľa právnych predpisov povinní zúčastniť sa na trhu).

33 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm, Zabezpečenie integrity európskeho trhu s uhlíkom, často kladené otázky (z angl. FAQ), apríl 2014: „Pravidlá (t. j. pravidlá finančného trhu) majú takisto za cieľ zaistiť bezpečné a účinné obchodné prostredie, aby sa posilnila dôvera v trh s uhlíkom v dôsledku série nešťastných podvodných činností, ktoré zažil trh pred niekoľkými rokmi“. Pozri tiež COM(2010) 796 final, najmä kapitolu 1 – Úvod.

Systém vnútroštátnych registrov a register Únie

Počas fázy I a väčšej časti fázy II prevádzkovali členské štáty vnútroštátne registre s účtami, v ktorých sa mohli držať a prevádzať emisné kvóty a medzinárodné kvóty. V snahe zjednodušiť tento systém a v budúcnosti prepojiť EU ETS s ďalšími medzinárodnými systémami obchodovania s emisiami, sa spoluzákonodarcovia v roku 2009 rozhodli centralizovať vnútroštátne registre v registri Únie, ktorý udržiava a spravuje Európska komisia. V rokoch 2008 – 2011 sa udialo niekoľko bezpečnostných incidentov, ktoré sa týkali najmä podvodov v oblasti DPH a kybernetických útokov. K migrácii účtov a dát došlo v júni 2012. Napriek tejto centralizácii systému registrov majú stále výhradnú zodpovednosť za otvorenie, spravovanie a aktualizovanie účtov vo svojich vnútroštátnych častiach registra Únie členské štáty. Centrálny správca Komisie sa nezapája do výkonu týchto činností. V systéme protokolu transakcií EÚ (EUTL) sa kontrolujú, nahrávajú a schvaľujú všetky transakcie začaté v registri Únie na zabezpečenie prevodu kvót v súlade s pravidlami EU ETS³⁴. Verejná verzia EUTL sprístupňuje relevantné údaje EU ETS pre verejnosť. Prevádzkovanie registra (a predchádzajúceho systému vnútroštátnych registrov) je upravené nariadeniami Komisie³⁵.

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

35 Týka sa to najmä nariadení Komisie (ES) č. 2216/2004 z 21. decembra 2004 o normalizovaných a zabezpečených systémoch registrov v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES a rozhodnutím Európskeho parlamentu a Rady č. 280/2004/ES (Ú. v. EÚ L 386, 29.12.2004, s. 1) a nariadenia Komisie (EÚ) č. 920/2010 zo 7. októbra 2010 o normalizovanom a zabezpečenom systéme registrov v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES a s rozhodnutím Európskeho parlamentu a Rady č. 280/2004/ES (Ú. v. EÚ L 270, 14.10.2010, s. 1), nariadenia Komisie (EÚ) č. 1193/2011, ktorým sa zriaďuje register Únie na obdobie obchodovania začínajúce 1. januára 2013 a ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia Komisie (ES) č. 2216/2004 a (EÚ) č. 920/2010 o zriadení registra Únie na obdobie končiacie 31. decembra 2012) a nariadenia Komisie (EÚ) č. 389/2013, ktorým sa zriaďuje register Únie pre fázu III.

15

Zároveň s potrebou zlepšenia nariadenia o trhu s uhlíkom prebiehal proces revízie rámca pre reguláciu finančných trhov (MiFID/MAD)³⁶. Komisia tak mala príležitosť zohľadniť nariadenie o trhu s uhlíkom v kontexte celkového nariadenia o finančných trhoch. Podľa dokumentu o posúdení vplyvu³⁷, ktorý je priložený k návrhu revízie smernice MiFID predloženej v októbri 2011, Komisia zvažovala dve hlavné možnosti, ktorými boli vytvoriť prispôsobený systém pre trh s uhlíkom alebo klasifikovať emisné kvóty ako finančné nástroje a zaradiť ich do rámca regulácie smerníc MiFID/MAD. Otázka, ktorý regulačný prístup by bol pre trh s emisiami najlepší, nebola súčasťou tohto auditu. Deriváty na emisie³⁸, ktoré podľa odhadu Komisie predstavujú vyše 90 % trhu s uhlíkom, sú finančné nástroje, a preto už boli regulované v rámci smerníc MiFID a MAD vo fázach I a II EU ETS (2005 – 2012). Sekundárny obchod so spotovými emisnými kvótami nebol regulovaný. Komisia v roku 2011 navrhla rozšírenie a prispôsobenie smernice MiFID, aby zahŕňala aj sekundárny obchod so spotovými emisnými kvótami tak, že sa kvóty budú jednoznačne klasifikovať ako finančné nástroje. Tento návrh bol prijatý v roku 2014³⁹ a emisné kvóty sú zároveň v rozsahu rámca smerníc MAD/MAR. Nové pravidlá sa budú uplatňovať od januára 2017⁴⁰.

16

Medzi ďalšie dôležité opatrenia, ktoré prijala Komisia na posilnenie integrity a bezpečnosti EU ETS, patrilo:

- poskytnúť členským štátom možnosť uplatňovať mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti na riešenie podvodov s daňou z pridanej hodnoty (pozri **rámček 3**),
- dodatočné bezpečnostné opatrenia pre register Únie na riešenie potenciálnych prípadov počítačovej kriminality a recyklácie medzinárodných kvót,
- začlenenie ustanovení o boji proti praniu špinavých peňazí do nariadení o registroch podľa vzoru smernice o boji proti praniu špinavých peňazí⁴¹,
- zaviesť pravidlá správania a účasti na primárnom trhu v nariadení o aukciách⁴².

17

Tieto opatrenia predstavujú významné zlepšenie nariadenia o trhu s uhlíkom a v posledných rokoch skutočne došlo k výraznému zníženiu hlásených incidentov. Napriek týmto snahám však Dvor audítorov zistil určitý počet nedostatkov, ktoré sa týkali zavedenia opatrení a pretrvávajúcich otázok, ktoré je potrebné zvážiť, aby bol rámec dostatočne spoľahlivý. Tieto otázky sú uvedené v ďalších častiach.

- 36 MiFID a MAD sú dva kľúčové piliere regulácie finančných trhov. MiFID (Smernica o trhoch s finančnými nástrojmi) sa týka poskytovania investičných služieb vo finančných nástrojoch, MAD (smernica o zneužívaní trhu) sa týka zneužívania trhu.
- 37 Pracovný dokument útvarov Komisie, Posúdenie vplyvu, ktorý je sprievodným dokumentom návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o trhoch s finančnými nástrojmi (prepracované znenie) a návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o trhoch s finančnými nástrojmi z 20. októbra 2011 [SEC(2011) 1226 final].
- 38 Derivát je finančná zmluva viazaná na budúcu hodnotu alebo stav podkladového nástroja, na ktorý sa odvoláva (napr. vývoj úrokov alebo hodnoty meny, alebo možný bankrot dlžníka). (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en)
- 39 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/65/EÚ z 15. mája 2014 o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorou sa mení smernica 2002/92/ES a smernica 2011/61/EÚ (Ú. v. EÚ L 173, 12.6.2014, s. 349).
- 40 Od júla 2016 v prípade nariadenia o zneužívaní trhu.
- 41 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES z 26. októbra 2005 o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu (Ú. v. EÚ L 309, 25.11.2005, s. 15). Komisia v roku 2013 prijala návrhy na jej aktualizáciu a Európsky parlament a Rada dosiahli politickú dohodu na konci roka 2014.
- 42 Nariadenie Komisie (EÚ) č 1031/2010 z 12. novembra 2010 o harmonograme, správe a iných aspektoch obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov formou aukcie podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve (Ú. v. EÚ L 302, 18.11.2010, s. 1).

Trh v rámci ETS stále ohrozujú podvody v oblasti DPH

Vo svojej súhrnnej správe o činnosti za rok 2009 Europol odhadol, že strata spôsobená podvodmi s uhlíkovým kreditom (prostredníctvom podvodov s DPH typu „kolotoč“) od júna 2008 do decembra 2009 bola približne päť miliárd eur. Trh EU ETS bol obzvlášť zraniteľný na tento typ cezhraničnej obchodnej trestnej činnosti. V nadväznosti na podvody sa prijala smernica (2010/23/EÚ)⁴³, na základe ktorej získali členské štáty možnosť realizovať mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti v súvislosti s DPH, čím uložili povinnosť platiť DPH osobe, na ktorú sa prevádzajú kvóty alebo ďalšie jednotky na dosiahnutie súladu s EU ETS. Toto ustanovenie bolo predĺžené do decembra 2018 (smernica 2013/43/EÚ)⁴⁴.

V čase konania auditu takmer tretina členských štátov neuplatnila mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti v súvislosti s emisími kvótami. V dôsledku toho riziko podvodov v oblasti dane z pridanej hodnoty (DPH) v súvislosti s kvótami EU ETS ešte nie je v plnej miere vyriešené v Európskej únii.

Z piatich členských štátov, ktoré Dvor audítorov navštívil, v čase konania auditu neuplatnilo ešte mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti v súvislosti s DPH len Taliansko. Jediná obchodná platforma pre emisné kvóty v Taliansku pozastavila svoje operácie na trhu s emisími kvótami v decembri 2010 v dôsledku anomálií vo fluktuácii obchodovania. Operácie na burze boli trvalo zastavené v marci 2014. Dvojstranné obchodovanie s kvótami na talianskych účtoch v registri EU ETS je samozrejme stále možné. Príslušný orgán a vnútroštátny správca registra sa v čase konania auditu domnievali, že v Taliansku hrozí významné riziko podvodov s DPH typu „kolotoč“ v dôsledku chýbajúceho mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti v súvislosti s DPH.

43 Smernica Rady 2010/23/EÚ zo 16. marca 2010, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, pokiaľ ide o voliteľné a dočasné uplatňovanie mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti v súvislosti s poskytovaniami určitých služieb, pri ktorých existuje riziko podvodu (Ú. v. EÚ L 72, 20.3.2010, s. 1).

44 Smernica Rady 2013/43/EÚ z 22. júla 2013, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, pokiaľ ide o voliteľné a dočasné uplatňovanie mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti v súvislosti s dodaním určitého tovaru a poskytovaním určitých služieb, ktoré sú náchylné na podvod (Ú. v. EÚ L 201, 26.7.2013, s. 4).

Pri audite sa napriek kvalifikácii emisných kvót ako finančných nástrojov zistili niektoré pretrvávajúce problémy, ktoré sa týkali regulácie trhu s emisiami a dohľadu nad ním

18

Dvor audítorov preskúmal, ako sa v návrhu revízie smernice Komisie MiFID z roku 2011 riešili konkrétne otázky obchodovania s emisiami. Jednou z týchto konkrétnych otázok je prítomnosť obchodníkov podliehajúcich pravidlám EU ETS na trhu s emisiami EU ETS (obchodujúcich so spotovými kvótami a derivátmi). Tento trh je teraz do veľkej miery finančný trh, ale charakterizuje ho účasť obchodníkov podliehajúcich pravidlám EU ETS, a preto je potrebné túto skutočnosť starostlivo zohľadňovať pri revízii nariadení. Návrh revízie Komisie zahŕňal oslobodenie obchodníkov podliehajúcich pravidlám EU ETS od požiadavky získať povolenie podľa smernice MiFID⁴⁵. Dvor audítorov zistil niektoré aspekty týkajúce sa uplatňovania smernice MiFID na trhu s emisiami, ktoré prinášajú problémy týkajúce sa regulácie a dohľadu a ktoré ešte neboli dostatočne analyzované. Sú uvedené v nasledujúcich bodoch.

19

Od získania povolenia podľa smernice MiFID v súlade s revidovaným rámcom smernice MiFID budú oslobodení obchodníci podliehajúci pravidlám EU ETS, ako aj niektoré ďalšie subjekty, ktoré obchodujú s emisnými kvótami⁴⁶. Konkrétne budú oslobodení veľkí obchodníci podliehajúci pravidlám EU ETS, ktorí majú často významné špecializované obchodné aktivity, ak obchodujú na svoj vlastný účet⁴⁷ pre EU ETS. Malé subjekty, ktoré obchodujú so spotovými emisnými kvótami dobrovoľne na svoj vlastný účet, môžu pracovať aj bez povolenia podľa smernice MiFID⁴⁸. Dvor audítorov sa domnieva, že integrita trhu môže byť ohrozená vtedy, ak takéto subjekty zneužijú oslobodenie obchodných subjektov podliehajúcich pravidlám EU ETS zavedené smernicou MiFID a pustia sa do obchodných činností, na ktoré sa toto oslobodenie nevzťahuje. Okrem toho Dvor audítorov identifikoval riziko možného zneužitia oslobodenia zavedeného smernicou MiFID stranami, ktoré sa usilujú získať zariadenia na účely kúpy a predaja spotových emisných kvót bez povolenia podľa smernice MiFID. Dvor audítorov zistil, že Komisia dostatočne neanalyzovala vplyv obchodníkov podliehajúcich pravidlám EU ETS na trh s emisiami, aby preukázala, že výsledné riziko oslobodenia skupín účastníkov trhu nebolo významné.

- 45 S cieľom poskytnúť investičné služby, ktoré investičná spoločnosť potrebuje na získanie povolenia od vnútroštátneho regulačného orgánu.
- 46 Napr. článok 2 ods. 1 písm. j) a i) smernice 2014/65/EÚ týkajúci sa osôb obchodujúcich na vlastný účet s emisnými kvótami alebo ich derivátmi.
- 47 A dodržiavajú požiadavky stanovené v článku 2 ods. 1 písm. e) smernice 2014/65/EÚ.
- 48 Znalecký posudok z roku 2012, ktorý Komisia zadala na vypracovanie o príslušných častiach posúdenia vplyvu smernice MiFID, ktoré sa vzťahujú na trh s emisiami, sa taktiež týkal možných dôsledkov pravdepodobných oslobodení zavedených smernicou MiFID pre menšie trhové subjekty, ktoré mohli byť taktiež zapojené do podvodu a údajnej krádeže kvót a ktoré nebudú vyžadovať povolenie podľa smernice MiFID, aj keby sa kvóty na emisie oxidu uhličitého klasifikovali ako finančné nástroje.

20

Okrem toho čisto dvojstranné mimoburzové obchody vrátane obchodovania s emisnými kvótami, ktoré sa vykonali mimo obchodných miest regulovaných smernicou MiFID, zostanú mimo rámec revidovanej smernice MiFID. Pri „fyzickom“ dodaní emisných kvót, s ktorými dvojstranne obchodujú dve strany, je potrebné, aby mali obidve strany účet v registri Únie EU ETS. Ako sa uvádza ďalej v bodoch 37 a 38, tieto „fyzické“ transakcie v registri Únie nie sú predmetom dohľadu. Znamená to, že subjekty môžu pôsobiť v oblastiach trhu, kde je obmedzená viditeľnosť pre regulačné orgány a príslušné orgány. Klasifikáciou emisných kvót ako finančných nástrojov podľa smernice MiFID sa teda neodstránia tieto rozdiely v právnych predpisoch. Neregulované dvojstranné spotové obchodovanie, ktoré sa týka obchodovania s derivátmi, však podľa Komisie predstavuje malú časť (asi 1 %) sekundárneho trhu s emisiami.

21

Komisia taktiež navrhla⁴⁹, aby v závislosti od prahových hodnôt boli menší účastníci trhu oslobodení od povinnosti sprístupniť dôverné informácie podľa revidovaných pravidiel o zneužívaní trhu (MAD/MAR). Pri audite sa našli dôkazy o tom, že Komisia dostatočne analyzovala identitu a správanie takýchto účastníkov a informácie, ktoré mali, ako aj ich potenciálny kumulatívny účinok na trh s emisiami. Význam tejto otázky závisí od toho, ako sa vymedzia „menší“ účastníci, čo ešte v čase auditu nebolo stanovené.

Existujú obavy ohľadom niektorých prvkov vhodnosti rámca dohľadu pre trh s emisnými kvótami

22

Podobne ako pri akomkoľvek trhovom mechanizme je potrebný náležitý dohľad nad trhom na ochranu integrity EU ETS (pozri tiež bod 12). Súčasťou by mala byť konzultácia vnútroštátnych finančných regulačných orgánov Komisie, pokiaľ ide o fungovanie trhu s emisiami a zohľadnenie otázky spolupráce v oblasti právnej regulácie na trhu s emisiami. Je zároveň dôležité, aby sa v rámci Európskej komisie zriadil systém priebežnej a účinnej spolupráce týkajúcej sa fungovania trhu s uhlíkom, najmä medzi útvarmi zodpovednými za EU ETS a reguláciu finančných trhov, konkrétne GR pre oblasť klímy⁵⁰ a GR pre vnútorný trh a služby⁵¹.

- 49 Pracovný dokument útvarov Komisie, Posúdenie vplyvu, ktorý je sprievodným dokumentom návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o obchodovaní s využitím dôverných informácií a o manipulácii s trhom (zneužívanie trhu) a návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o trestných sankciách za obchodovanie s využitím dôverných informácií a manipuláciu s trhom z 20. októbra 2011 [SEC(2011) 1217 final].
- 50 Generálne riaditeľstvo Komisie zodpovedné za zmenu klímy.
- 51 Generálne riaditeľstvo Komisie zodpovedné za vnútorný trh a služby. Od roku 2015 sa GR pre vnútorný trh a služby nazýva GR pre finančnú stabilitu, finančné služby a úniu kapitálových trhov.

23

Napriek cezhraničnej povahe a obavam, ktoré vyjadril ohľadom podvodov a inej trestnej činnosti (pozri tiež body 13, 14 a **rámček 2**), Dvor audítorov zistil, že na úrovni EÚ nebol vytvorený žiaden dohľad nad trhom s emisiami. Vnútroštátne finančné regulačné orgány si môžu od vnútroštátnych správnych orgánov alebo centrálného správcu vyžiadať z registra Únie informácie o transakciách s emisnými kvótami v rámci obmedzených postupov vymedzených v nariadení o registri. Dvor audítorov však zistil, že v čase konania auditu sa na úrovni členských štátov tieto zásady len zriedkavo používali. Okrem toho v registri Únie sa neregistrujú ceny alebo finančné informácie súvisiace s transakciami. V dôsledku toho vnútroštátne regulačné orgány nemôžu získať úplný prehľad o cezhraničných transakciách, ktoré považujú za podozrivé a majú menej dostupných informácií o transakciách, ktoré by mohli byť podozrivé. Komisia v tejto oblasti nemá žiadne právomoci dohľadu (pozri body 37 a 38). To zvyšuje dôležitosť spolupráce medzi vnútroštátnymi regulačnými orgánmi, ktorá má zabezpečiť, aby obchodovanie s emisnými kvótami podliehalo náležitému stupňu dohľadu a aby boli potenciálne zneužitia obmedzené na minimum.

24

Dvor audítorov sa domnieva, že medzi vnútroštátnymi regulačnými orgánmi neexistujú žiadne integrované postupy na úrovni EÚ na zaistenie dohľadu, najmä v prípade trhu s emisiami, a že pretrvávajú obavy v súvislosti s rámcom dohľadu nad trhom s emisiami, ktorý bude zavedený po nadobudnutí účinnosti zrevidovaných smerníc MiFID a MAR⁵². V rámci samotnej Komisie sa spolupráca medzi GR pre oblasť klímy a GR pre vnútorný trh a služby organizuje neformálne a *ad hoc*, čo v dostatočnej miere neuľahčuje koordinovaný prístup k monitorovaniu trhu s emisiami. Existujúce formálne postupy na konzultácie medzi jednotlivými oddeleniami a predkladanie legislatívnych návrhov nie sú určené na koordináciu regulácie a monitorovanie trhu s emisiami.

Obavy v súvislosti s vymedzením kvót

25

Na správne fungovanie je potrebné, aby mal trh s emisiami dostatočnú likviditu (pozri tiež bod 12). V tomto ohľade by sa fungovanie trhu s emisiami mohlo zlepšiť, keby sa dosiahla väčšia istota ohľadom vymedzenia kvót na úrovni celej EÚ a keby emisné kvóty boli komerčne zaujímavejšie pre dobrovoľných účastníkov, napríklad prostredníctvom podpory vytvárania a ochrany bezpečných a vymáhateľných nárokov vyplývajúcich zo záložného práva⁵³.

- 52 V znaleckom posudku zadanom Komisiou sú identifikované aj potenciálne zostávajúce medzery v rámci pre dohľad nad emisnými kvótami i po prijatí revidovaných nariadení o finančnom trhu. Časť zodpovednosti za dohľad nad trhom s uhlíkom bude mať mnoho rôznych subjektov. To vytvára obavy z pretrvávajúcich nedostatkov, ktoré si v budúcnosti môžu vyžadovať zmeny v nariadeniach v prípade, že bude narušené fungovanie trhu.
- 53 Nároky vyplývajúce zo záložného práva sú zákonné práva tretích strán, ako sú pôžičky alebo iné právne nároky.

26

V smernici EU ETS nie je vymedzené právne postavenie kvót. Opis kvót ako vymeniteľných nástrojov v dematerializovanej podobe, s ktorými sa dá obchodovať, v nariadení o registri EÚ⁵⁴ len vysvetľuje niektoré spôsoby využitia kvót. Okrem toho označenie kvót za finančné nástroje len objasňuje, ako by sa mali chápať v rámci právnych predpisov o finančných službách. Je stále nejasné, aké práva majú držiteľia emisných kvót. Kontrolované členské štáty majú rozdielne prístupy k právnemu postaveniu a povahe kvót. Vo Francúzsku a v Spojenom kráľovstve sú charakteristiky kvót v súlade s právnymi znakmi vlastníctva alebo sa tak chápu. Vo väčšine kontrolovaných členských štátov však neexistuje žiadne právne vymedzenie emisných kvót.

27

Nedostatok právnej istoty na úrovni EÚ a členských štátov a rozdielne zvolené prístupy znamenajú, že vznikajúce právne problémy sa riešia z prípadu na prípad. Tým sa ešte viac zvyšuje riziko rozdielneho právneho vymedzenia a spracovania, nielen medzi členskými štátmi (väčšina z nich ešte musí vymedziť kvóty v rámci svojich vnútroštátnych právnych systémov), ale aj v rámci samostatného vnútroštátneho práva členských štátov. Táto otázka absencie právneho vymedzenia kvót na úrovni celej EÚ bola nastolená vo viacerých znaleckých posudkoch⁵⁵, ktoré Komisia zadala na vypracovanie. Komisia však zatiaľ neprijala nijaké opatrenia na riešenie tejto otázky. Dvor audítorov sa domnieva, že väčšia jasnosť ohľadom právneho vymedzenia kvót má potenciál na to, aby bola prospešná pre fungovanie trhu.

28

Okrem toho v súčasnosti nie je z právneho a praktického hľadiska jasné, či sa emisné kvóty môžu používať na podporu nárokov vyplývajúcich zo záložného práva, ako v prípade tradičných finančných nástrojov komerčnej hodnoty. Nie je jednoznačne stanovená registrácia nárokov vyplývajúcich zo záložného práva na kvóty. Podľa nariadenia o registri EÚ praktickým riešením registrácie nárokov na kvóty je vymenovať „dodatočných splnomocnených zástupcov“⁵⁶, ktorí by museli povoliť vykonanie transakcií v súvislosti s týmito kvótami. Ustanovenie na úrovni EÚ o tom, že emisnými kvótami možno podporiť existenciu nárokov vyplývajúcich zo záložného práva a registračný mechanizmus pre takéto záruky, môže zvýšiť komerčnú hodnotu emisných kvót pre účastníkov trhu.

54 Článok 40 ods. 1 nariadenia Komisie (EÚ) č. 389/2013.

55 Dvor audítorov získal dva znalecké posudky, ktoré Európska komisia zadala na vypracovanie, jeden sa týkal častí posúdenia vplyvu MiFID, ktoré sa vzťahujú na trh s emisiami (2012) a druhý interakcie medzi registrom EU ETS a infraštruktúrou po obchodovaní (2013). V oboch boli identifikované podobné riziká, ako určil Dvor audítorov.

56 Článok 21 ods. 3 nariadenia Komisie (EÚ) č. 1193/2011 a článok 23 ods. 3 nariadenia Komisie (EÚ) č. 389/2013.

Systémy súvisiace s registrom EÚ na spracovanie základných informácií EU ETS vykazujú niektoré nedostatky

29

Register Únie je elektronický systém na zaznamenanie kvót a ich vlastníctva a na spracovanie údajov EU ETS týkajúcich sa zariadení a obchodných jednotiek (pozri tiež bod 13 a **rámček 2**). Pravidlá, ktorými sa riadia postupy na otvorenie účtov, sú stanovené v nariadení o registri⁵⁷ a uplatňujú ich vnútroštátne správne orgány. Postupy na otvorenie účtov pre dobrovoľných účastníkov (napr. na účely obchodovania alebo investovania) sú obzvlášť dôležité, pretože vymedzujú podmienky, na základe ktorých si subjekty, ktoré nie sú obchodníkmi podliehajúcimi pravidlám EU ETS, môžu zriadiť účet na obchodovanie s emisiami. Okrem toho, keď majú obchodníci prístup k účtu, môžu iniciovať cezhraničné transakcie.

30

Register Únie má vysoko rizikový profil a jeho prevádzkovanie by preto malo zahŕňať identifikáciu a cielené sledovanie transakcií, ako aj kontroly a identifikáciu majiteľov účtov a zostatkov na účte. Na podporu integrity trhu by všetky členské štáty mali uplatňovať jednotné prísne postupy otvárania účtov a mali by vykonávať cezhraničné monitorovanie potenciálne podozrivých transakcií, aby zabránili možnej podvodnej činnosti alebo a odhalili podvodnú alebo trestnú činnosť. Ustanovenia o boji proti praniu špinavých peňazí a proti financovaniu

teroristickej činnosti sú zahrnuté v nariadení o registri a špecifikujú, ako by mali vnútroštátne správne orgány spolupracovať s príslušnými orgánmi v týchto oblastiach, predovšetkým finančnými spravodajskými jednotkami a orgánmi presadzovania práva. Vzhľadom na vysoký objem finančných prostriedkov a bezpečnostné riziká si úspešné fungovanie registra vyžaduje správne štruktúry riadenia s náležitým rozdelením IT a obchodných záväzkov vo vnútornej organizácii Komisie a dostatočnými zdrojmi.

31

Pri vyvíjaní bezpečnostnej architektúry registra Únie sa zohľadnili aj prípady, ku ktorým došlo v minulosti (pozri bod 13). Dvor audítorov zistil, že hoci systémy a procesy evidencie sa medzičasom zlepšili, niektoré nedostatky pretrvávajú, ako sa uvádza v ďalších častiach.

57 Nariadenie Komisie (EÚ) č. 920/2010.

Postupy otvárania účtov neboli dostatočne spoľahlivé

32

Po sérii vážnych incidentov, ktoré ohrozili bezpečnosť systému registrov v období od roku 2008 do roku 2011 (pozri bod 13 a **rámček 2**), bola bezpečnosť EU ETS ešte viac posilnená v roku 2011. Pravidlá otvárania účtov a schválenia splnomocnených zástupcov (t. j. takzvané kontroly KYC⁵⁸) boli výrazne rozšírené. V nariadení o registri sa stanovujú pravidlá otvárania osobných holdingových účtov v registri Únie a poskytujú dôvody, na základe ktorých môžu vnútroštátni správcovia odmietnuť otvoriť účet dobrovoľným účastníkom, najmä ak je osoba, ktorá žiada o otvorenie účtu, vyšetrovaná za účasť na podvoch zahraničným emisné kvóty alebo kjótskej jednotky, za pranie špinavých peňazí, financovanie terorizmu alebo za inú závažnú trestnú činnosť, na ktorú možno zneužiť účet. Členské štáty dostali okrem iného možnosť vymedziť podrobnejšie vnútroštátne pravidlá na odmietnutie otvorenia účtov v registri. Je tu tiež požiadavka zdieľať informácie medzi členskými štátmi ohľadom zamietnutia otvorenia účtov.

33

Napriek tomu, že v júni 2012 sa začal centralizovať systém registrov, keď došlo k migrácii vnútroštátnych registrov do nového registra Únie spravovaného Komisiou, je správa účtov (a prístup jednotlivcov a právnických osôb k účtom na obchodovanie s emisiami) naďalej vo výlučnej právomoci členských štátov a ich vnútroštátnych správcov. Podobne ako v situácii pred centralizovaním vnútroštátnych registrov vnútroštátni správcovia nemajú prístup k údajom v oddieloch registra pre ostatné členské štáty.

34

Dvor audítorov zistil mnohé rozdiely v procesoch, vnútornom usporiadaní a administratívnej kapacite v súvislosti s kontrolami KYC a postupmi s rizikovým profilom medzi členskými štátmi. Príkladmi členských štátov prekračujúcich minimálne požiadavky v tejto oblasti sú Francúzsko a Spojené kráľovstvo. V týchto členských štátoch sa zistili zložité postupy na hodnotenie rizika a vykonávanie podrobných previerok

35

Napriek tomu, že od roku 2011 došlo k posilneniu rámca na otváranie účtov, Dvor audítorov zistil, že vo väčšine kontrolovaných členských krajín pretrvávajú tieto nedostatky:

- žiadosti o otvorenie účtu sa nezamietali⁵⁹ dokonca ani vtedy, ak by to bolo odôvodnené na základe kritérií uvedených v nariadení o registri, ktoré sa týkali zamietnutia otvorenia účtu (pozri bod 32),
- vnútroštátni správcovia a Komisia sa navzájom účinne neinformovali o podozrivých žiadostiach o otvorenie účtu (napr. pre nedostatočný právny základ neexistuje žiaden stály zoznam prípadov zamietnutia otvorenia účtu na úrovni EÚ, tieto informácie sa zdieľajú len dočasne a žiadosti, ktoré neboli formálne zamietnuté, ale sú stále prerušené pre podozrenia vnútroštátneho správcu, sa nezdieľali s ďalšími členskými štátmi ako prípady zamietnutia otvorenia účtu),

58 Poznaj svojho klienta (*know your customer* – KYC) je proces, ktorý používajú finančné inštitúcie alebo iné subjekty na vykonanie hĺbkovej analýzy klienta (t. j. vykonávanie kontrol klientov na overenie ich totožnosti, totožnosti konečného vlastníka, pochopenie povahy obchodného vzťahu a zabezpečenie jeho nepretržitého monitorovania). Je to povinné v snahe prispôsobiť sa hĺbkovej analýze a finančným regulačným právnym predpisom, ako je boj proti praniu špinavých peňazí (AML) a financovanie terorizmu (CFT) (http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 Dvor audítorov bol počas auditu informovaný len o troch takýchto prípadoch z Nemecka (1) a Francúzska (2), pričom dva z nich sa týkali fázy III.

- väčšina kontrolovaných členských štátov nevyužila možnosť vypracovať vnútroštátne pravidlá pre otvorenie účtu,
- vnútorné postupy otvárania účtov, ktorými sa overuje, že sa vyzbierali všetky požadované prvky žiadostí od potenciálnych majiteľov účtov, v mnohých prípadoch neboli riadne zdokumentované alebo podliehali zásade štyroch očí (napr. Nemecko, Taliansko, Poľsko),
- formálne vzťahy príslušných orgánov a vnútroštátnych správcov s vnútroštátnymi finančnými spravodajskými jednotkami alebo orgánmi presadzovania práva boli stále v štádiu vypracovania a v čase konania auditu nefungovali (predovšetkým Taliansko a Poľsko).

36

Postupy otvárania účtov určujú prístup do systému tak, že sa hodnotí integrita účastníkov trhu. Krajiny, ktoré sú menej striktné pri kontrolách prípadov otvorenia účtov, môžu byť cieľovou skupinou osôb s nekalými úmyslami. Pokiaľ však ide o tieto postupy, nariadenie o registri neposkytuje Komisii (v úlohe centrálného správcu) právomoc presadzovať koordinované vykonávanie systémov členského štátu.

Dohľad nad transakciami nie je dostatočný a nie sú dostatočne monitorované na úrovni EÚ

37

Predošlé trestné prípady (pozri bod 13 a **rámček 2**) v EU ETS spôsobili vážnu finančnú škodu členským štátom a niektorým jednotlivým účastníkom a predstavovali významné riziko pre dobrú povesť EU ETS a Európskej komisie. Odzrkadľuje to i výhrada, ktorú zopakovalo GR pre oblasť klímy vo svojich výročných správach o činnosti za rok 2012 a 2013, ktoré vznikli po centralizácii registra v roku 2012 (pozri tiež bod 41). Napriek tomu, že Komisia spravuje register EÚ na centrálnej úrovni, neexistuje žiaden právny základ pre dohľad nad operáciami a monitorovanie operácií. V registri Únie neprebíha žiadne monitorovanie potenciálne podozrivých operácií na úrovni EÚ (pozri tiež bod 23). Tento stav by mohol narušiť integritu EU ETS.

38

Správcovia registra členských štátov musia informovať vnútroštátne orgány pre boj proti praniu špinavých peňazí (finančné spravodajské jednotky) o podozreniach z prania špinavých peňazí alebo trestnej činnosti. Dvor audítorov sa domnieva, že v záujme účinného vykonávania by sa mali vypracovať náležité postupy na monitorovanie potenciálne podozrivých operácií. Od centralizácie registra Únie na úrovni Komisie v roku 2012 členské štáty už nemajú priamy prístup k svojim databázam vnútroštátnych registrov. Členské štáty majú ťažkosti s analýzou údajov o cezhraničných transakciách. Niektoré členské štáty⁶⁰ spolupracujú podľa potreby a vypracúvajú spoločné nástroje mimo systému registrov. Napriek tomu, že Komisia spravuje centralizovanú databázu, nemôže plne využívať údaje, ktoré má k dispozícii, z dôvodu ochrany údajov a ich dôverného charakteru. Dvor audítorov sa domnieva, že v situácii, keď členské štáty a Komisia čelia technickým obmedzeniam a obmedzeniam týkajúcim sa ochrany údajov, nie je možné naplno sa zaoberať rizikami zneužitia, ktoré sa už zrealizovali.

Problémy v oblasti internej koordinácie a obmedzené zdroje komplikovali správu a rozvoj registra Únie

39

Ako sa uvádza v bode 30, účinné vykonávanie registra si vyžaduje pozorné hodnotenie cieľov a priorít a náležité rozdelenie zdrojov. Okrem toho je potrebné zaviesť primerané opatrenia na rozdelenie IT a obchodných záväzkov v rámci zodpovedného útvaru Komisie.

40

Počas fázy II EU ETS Dvor audítorov znamená, že Komisia sa aktívne podieľa na mnohých dôležitých činnostiach (pozri bod 16) zameraných na zvýšenie zrelosti a dôveryhodnosti EU ETS.

41

Dvor audítorov sa však domnieva, že organizačná štruktúra a dostupné zdroje v útvaroch Komisie dostatočne neuľahčili správu a rozvoj registra. Dvor audítorov zistil, že IT a obchodné povinnosti neboli primerane vymedzené a rozdelené v útvaroch GR pre oblasť klímy zodpovedných za uplatňovanie EU ETS. Opisy funkcií v tíme zodpovednom za register GR pre oblasť klímy boli všeobecné a prekrývali sa. Útvar Komisie pre vnútorný audit už vydal auditorské odporúčania v tejto oblasti⁶¹. Napriek tomu, že k týmto odporúčaniam sa v čase konania auditu implementoval akčný plán, je potrebný ďalší pokrok na zvýšenie účinnosti správy a rozvoja registra. V tejto súvislosti Dvor audítorov taktiež upozorňuje na výhrady, ktoré vznieslo GR pre oblasť klímy vo svojich výročných správach o činnosti za rok 2012 a 2013 v súvislosti s ohrozením bezpečnosti registra Únie⁶².

60 Podľa Komisie približne desať členských štátov v čase konania auditu.

61 Zistenia Dvora audítorov podporuje interná správa Komisie. Ďalšie informácie pozri vo výročnej správe o činnosti GR pre oblasť klímy za rok 2013, kapitole 2.3. Posúdenie výsledkov auditu a následná kontrola odporúčaní auditu.

62 Výročná správa GR pre oblasť klímy (VSC) za rok 2013, zhrnutie: „Výhrada z dôvodu ochrany dobrej povesti v súvislosti so závažným porušením bezpečnosti zisteným v národných registroch systému EÚ na obchodovanie s emisiami (EU ETS) vyjadrená vo VSC za rok 2010, 2011 a 2012, sa opakuje vo VSC za rok 2013. Nemožno poskytnúť žiadnu primeranú istotu, že súčasné bezpečnostné opatrenia by mohli úspešne zabrániť budúcim útokom. Táto záruka bezpečnosti je podmienená zrušením výhrady“.

Uplatňovanie EU ETS

42

Systém EU ETS sa začal uplatňovať v roku 2005, ale prvé skutočné obdobie viazanosti v rámci Kjótskeho protokolu prebiehalo od roku 2008 do roku 2012 (EU ETS fáza II). Uplatňovanie EU ETS členskými štátmi by malo zahŕňať prideľovanie kvót zariadeniam, vykonávanie národných alokačných plánov a príslušných pravidiel členskými štátmi, monitorovanie emisií, predkladanie správ a overovanie postupov, vrátane akreditácie alebo uznávania overovateľov, ak je to vhodné.

43

Ročný cyklus zabezpečovania súladu EU ETS v členských štátoch počas fázy II je opísaný v **rámčeku 4**. V tomto rámci je schvaľovanie plánov monitorovania kľúčovou kontrolou, keďže správnosť údajov a parametrov zahrnutých v týchto plánoch má zásadný význam pre spoľahlivé vykazovanie emisií. V smernici EU ETS a usmereniach na monitorovanie a podávanie správ (MRG), ktoré vydala Komisia pre fázu II⁶³, je opísaný obsah povolení na emisie, plánov monitorovania, správ o emisiách a do určitej miery správ o overovaní, ako aj konečné lehoty na ich predloženie. Nedefinujú, aké kontroly majú príslušné orgány pri nich uplatňovať. Rámec kontroly pre fázu III bol zrevidovaný a zaviedli sa dodatočné povinnosti na overenie a akreditáciu overovateľov⁶⁴.

44

V smernici sa vymedzila úloha Európskej komisie, ktorá zahŕňa posúdenie národných alokačných plánov, poskytnutie usmernení členskými štátom, koordináciu výmeny informácií medzi príslušnými orgánmi a monitorovanie, do istej miery, vykonávania členskými štátmi.

45

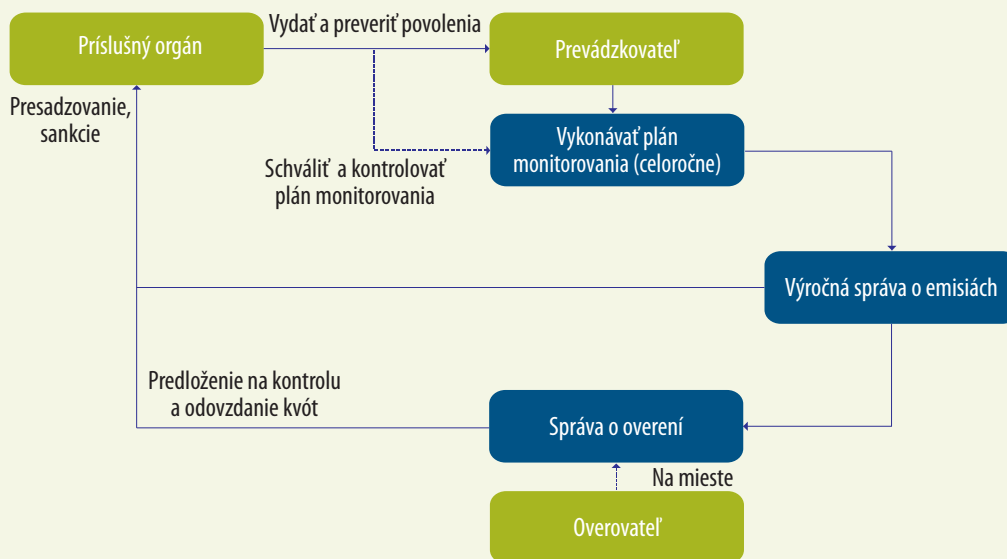
Na zabezpečenie správneho odovzdávania kvót je potrebné zaviesť vhodné sankčné režimy, ktoré budú účinné, primerané a odrádzajúce. V smernici sa stanovuje pokuta 100 eur za jednu tonu ekvivalentu CO₂ v prípadoch, keď prevádzkovateľ neodovzdal dostatočné kvóty na pokrytie svojich emisií počas roka⁶⁵. Členské štáty boli takisto povinné zaviesť vnútroštátne sankčné ustanovenia pre iné typy porušovania predpisov EU ETS.

63 Dňa 18. júla 2007 Komisia prijala rozhodnutie 2007/589/ES, ktorým sa zavádzajú usmernenia na monitorovanie a podávanie správ o emisiách skleníkových plynov podľa smernice EU ETS, ktoré sa uplatňovali a boli aktualizované počas fázy II (2008 – 2012) (Ú. v. EÚ L 229, 31.8.2007, s. 1).

64 Nariadenie Komisie (EÚ) č. 600/2012 z 21. júna 2012 o overovaní správ o emisiách, správ o tonokilometroch a akreditácii overovateľov podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES (Ú. v. EÚ L 181, 12.7.2012, s. 1).

65 Článok 16 smernice 2003/87/ES.

Celkový prehľad cyklu zabezpečovania súladu EU ETS vo fáze II



Príslušný orgán: Členské štáty určia jeden alebo viac (t. j. regionálnych) príslušných orgánov zodpovedných za vykonávanie smernice EU ETS.

Povolenie a plán monitorovania: v súlade so smernicou o ETS a s usmerneniami na monitorovanie a podávanie správ, ktoré vydala Komisia, príslušný orgán schvaľuje povolenia na emisie skleníkových plynov pre zariadenia prevádzkovateľov, ktoré obsahujú plán monitorovania, v ktorom sa opisujú technické údaje o zariadeniach a spôsob monitorovania emisií (t. j. použitím výpočtov a/alebo meraní) a podávania správ o emisiách.

Výročná správa o emisiách a správa o overovaní: na základe monitorovania, ktoré sa uskutočnilo počas roka, prevádzkovatelia vypracujú výročnú správu o emisiách, ktorú overí nezávislý overovateľ, ktorého si najali. Overovateľ skontroluje výročnú správu o emisiách a vydá správu o overovaní, v ktorej uvedie svoje verifikačné stanovisko. Tieto dokumenty sa zasielajú príslušnému orgánu do 31. marca nasledujúceho roka. Overovateľ vypracuje aj podrobnejšiu internú správu o overovaní, ktorú môže zaslať prevádzkovateľovi a/alebo príslušnému orgánu.

Odovzdávanie kvót: na základe údajov v overených výročných správach o emisiách sa odovzdá správny počet kvót z účtu prevádzkovateľa v registri do 30. apríla nasledujúceho roka.

Zdroj: Analýza EDA na základe právneho rámca a usmernenia na monitorovanie a podávanie správ.

Systémy členských štátov na zaznamenanie a vykazovanie emisií počas fázy II EU ETS neboli dostatočne prepracované

- o inšpekcie vykonávané príslušnými orgánmi zariadení;
- o podávanie správ o uplatňovaní EU ETS.

46

Systémy členských štátov na zaznamenanie a vykazovanie emisií obsahovali:

- o postupy na zabezpečenie správneho monitorovania emisií zariadení;
- o postupy na zabezpečenie správneho overovania správ o emisiách zariadení;
- o postupy na zabezpečenie kvality práce vykonávanej overovateľmi;

47

Vzhľadom na to, že EU ETS bol zriadený prostredníctvom smernice v rámci hlavy Životné prostredie Zmluvy, táto oblasť politiky zostáva primárne v kompetencii členských štátov, preto môžu vykonávať tento systém rozdielnymi spôsobmi, čo je znázornené v **rámčeku 5**.

Rámček 5

Rôznorodosť modelov vykonávania v členských štátoch

V Grécku sa EU ETS vykonáva centrálnne. Príslušným orgánom pre EU ETS je Úrad pre obchodovanie s emisiami Generálneho riaditeľstva pre životné prostredie v rámci ministerstva pre životné prostredie, energetiku a politiku v oblasti zmeny klímy. Zodpovedá za väčšinu prvkov ročného cyklu zabezpečovania súladu a vydáva povolenia na emisie, schvaľuje plány monitorovania, zbiera overené výročné správy o emisiách a oznamuje overené údaje o emisiách správcovi národného registra. Rovnako zodpovedá za stanovenie pokút a sankcií.

Taliansko uplatňuje centralizovaný prístup. Výbor je zodpovedný za uplatňovanie EU ETS, pomáha mu technický sekretariát ministerstva pre životné prostredie v Ríme. Počas fázy II bol výbor zodpovedný za schvaľovanie povolení EU ETS, plány monitorovania, za cyklus podávania správ a za uznávanie overovateľov.

Španielsko vykonáva EU ETS vo veľkej miere decentralizovane, keď príslušné orgány autonómnych oblastí schvaľujú povolenia a plány monitorovania a zároveň monitorujú cyklus podávania správ. Ústredný príslušný orgán, ktorý podlieha ministerstvu životného prostredia, zodpovedá za celkovú koordináciu uplatňovania EU ETS v Španielsku a uľahčuje harmonizáciu vydávaním smerníc a organizovaním osobitného koordinačného výboru.

Regionálne a/alebo miestne orgány v Nemecku, vo Francúzsku a v Poľsku boli zvyčajne zapojené do vydávania povolení na emisie a schvaľovania a kontroly plánov monitorovania, zatiaľ čo vnútroštátny príslušný orgán spravidla zohrával vedúcu úlohu v reťazci podávania správ o emisiách a koordinácii celkového vykonávania EU ETS.

Nedostatky a oneskorenia v postupoch schvaľovania plánov monitorovania

48

Schvaľovanie plánov monitorovania zariadení má kľúčový význam pre vydanie povolení o emisiách zariadeniam a pre spoľahlivé podávanie správ o emisiách v budúcnosti.

49

Dvor audítorov zistil, že postupy schvaľovania plánov monitorovania boli slabé vo väčšine kontrolovaných členských štátov, ako je znázornené v **rámčeku 6**.

Nedostatky v postupoch schvaľovania plánov monitorovania

Vo Francúzsku nie je harmonizovaná metodika na vnútroštátnej úrovni, podľa ktorej sa majú analyzovať, kontrolovať a schvaľovať plány monitorovania. Dokonca i v rovnakom regióne sa prístupy môžu líšiť v závislosti od kontrolóra (inšpektora životného prostredia). V Poľsku sa pri audite zistilo, že kontroly plánov monitorovania, ktoré vykonávajú miestne orgány, sa obmedzujú na administratívnu kontrolu základných prvkov plánov. Nevykonávajú sa žiadne ďalšie podrobné kontroly zariadení na overenie spoľahlivosti predkladaných údajov a zabezpečenie toho, aby plány monitorovania presne odrážali stav zariadenia.

V Nemecku Dvor audítorov zistil, že počas fázy II EU ETS sa vyskytli rozdiely medzi jednotlivými spolkovými krajinami v spôsobe uplatňovania pravidiel na definovanie zariadenia. V praxi mohla nejaká lokalita zariadenia v jednej spolkovej republike získať jedno povolenie na celú lokalitu vrátane všetkých jej zariadení, kým v inej spolkovej republike sa jedna lokalita mohla rozdeliť na viacero zariadení so samostatnými povoleniami. Veľkosť zariadenia vymedzená v povolení mohla ovplyvniť to, či zariadenie prekročilo prahovú hodnotu pre účasť v EU ETS alebo neprekročilo. Okrem toho v prvej polovici fázy II spolkové republiky uplatňovali rozdielne prístupy k schvaľovaniu plánov monitorovania (alebo „konceptov“, ako sa nazývali v Nemecku). Niektoré schvaľovali celý plán monitorovania od začiatku fázy II a iné schvaľovali len odchýlky od usmernení na monitorovanie. Rozhodnutie Súdu⁶⁶ nariadilo harmonizáciu postupov schvaľovania, pričom Súd uznáva, že schválenie komplexného plánu monitorovania príslušnými orgánmi za celú fázu II bolo dôležité, pretože znižovalo riziko chýb pri vykazovaní emisií.

V Španielsku, Taliansku a Grécku došlo po schválení fázy II MRG v júli 2007 až k dvojročným omeškaniam pri vytváraní a schvaľovaní plánov monitorovania pre fázu II. Podľa príslušných orgánov boli časové rámce príliš krátke na prenesenie nových pravidiel do vnútroštátnych usmernení alebo nariadení a na začlenenie nového plánu monitorovania do povolenia o emisiách pred začiatkom vykazovaného obdobia. V niektorých prípadoch boli plány monitorovania formálne schválené až v roku 2010.

⁶⁶ Spolkový správny súd 7 C 10.9, 18.2.2010.

Podávanie správ o zisteniach overovateľov nebolo jasné a následné opatrenia príslušných orgánov boli obmedzené

50

Podľa smernice EU ETS majú členské štáty všeobecnú zodpovednosť zabezpečiť, aby sa emisie monitorovali na úrovni zariadení a overovali sa v súlade s pravidlami stanovenými v smernici EU ETS a v usmerneniach, ktoré poskytla Komisia⁶⁷. Hlavné kroky súvisiace s monitorovaním, vykazovaním a overovaním v ročnom cykle zabezpečovania súladu EU ETS sú zobrazené v **rámčeku 4** a vo fáze II boli založené na týchto usmerneniach a zásadách. V tejto súvislosti sú kontroly overených výročných správ o emisiách predložených prevádzkovateľmi ústredným prvkom rámca kontroly na úrovni príslušného orgánu. Na základe preskúmania dokumentácie týkajúcej sa 150 zariadení v siedmich vybraných členských štátoch týmto orgánom Dvor audítorov určil mnohé rozdiely v prístupoch k organizácii takýchto kontrol a v ich miere účinnosti.

51

Počas fázy II EU ETS nebol jednotný vzor na definovanie povinného obsahu správy o overovaní. Keďže chýbal takýto vzor alebo konkrétnejšie usmernenia o povahe a obsahu takejto správy, vypracovalo sa veľa rozdielnych formátov a prístupov, ktoré nie vždy umožnili získať jasný prehľad o zisteniach a záveroch plynúcich z overenia.

52

Dvor audítorov zistil, že dôkazy, ktoré boli k dispozícii v príslušnom orgáne v súvislosti so správnym výkonom overovania, boli niekedy nedostatočné alebo nejasné⁶⁸. Napríklad k niektorým zisteniam overovania boli obmedzené opisy a nedostatočná kontrola prijatia opatrení na základe zistení z predchádzajúcich rokov alebo nedostatočné výsledky nápravných opatrení. Vo väčšine vybraných členských štátov nebolo možné získať dôkazy o opatreniach, ktoré prijali príslušné orgány v dôsledku opakovaného podávania správ o zisteniach. Takéto opakované zistenia súviseli napríklad s tým, že vo výpočtoch emisií nebol použitý požadovaný údaj, nenastavili sa meracie alebo vážiace zariadenia na požadované intervaly alebo sa nevyužívalo laboratórium so správnou akreditáciou. Dvor audítorov vo väčšine krajín zistil prípady, keď sa zistenia overovateľov opakovali z roka na rok bez toho, aby sa uviedli náležité informácie o dôvodoch, súvislostiach alebo následnej kontrole. Vo väčšine členských štátov však Dvor audítorov identifikoval aj mnohé prípady, keď overovatelia nevykázali žiadne zistenia, napriek zložitosti a veľkosti jednotlivých zariadení alebo pomerne nízkej miere skúseností s monitorovaním emisií a podávaním správ v rámci EU ETS. V **rámčeku 7** sa nachádzajú ďalšie spresnenia k týmto zisteniam.

67 Rozhodnutie 2007/589/ES.

68 Dvor audítorov taktiež zistil, že žiaden z vybraných členských štátov nevyužil možnosť, ktorú mu poskytovali usmernenia, aby príslušné orgány vyhodnotili prácu overovateľov tak, že si vyžadujú a preveria ich interné správy o overovaní. Táto otázka sa ďalej vysvetľuje v bodoch 53 až 57.

Príklady nedostatočnej konzistentnosti predkladania správ o overovaní

Nemecko používa vysoko automatizovaný a štandardizovaný elektronický systém na predkladanie overených výročných správ o emisiách. Tento systém umožnil získať jasný prehľad o výsledkoch overovania a samotnom stanovisku overovateľa k údajom o emisiách, ale neposkytol podrobné informácie o použitej metodike a práci, ktorú vykonali overovatelia. Okrem toho formuláre neobsahovali špecifické textové polia v časti pre overovateľov, v ktorých by overovatelia museli uviesť odporúčania na zlepšenie alebo vykonať osobitnú kontrolu prijatia opatrení na základe zistení a pripomienok z predchádzajúceho roka.

Vo Francúzsku dostal príslušný orgán od overovateľov vyhlásenie o primeranej istote týkajúce sa výročnej správy o emisiách. V týchto vyhláseniach overovatelia zaznamenávajú svoje pripomienky a otázky ohľadom nesúladu. Pri audite sa však zistilo, že niektorí overovatelia vo svojich vyhláseniach nikdy nepodali správu o žiadnych otázkach, dokonca ani vtedy, keď interné správy o overovaní obsahovali zistenia. Rovnako sa zistilo, že obsah vyhlásenia o vierohodnosti sa líšil medzi jednotlivými overovateľmi.

V súlade s talianskymi právnymi predpismi overovatelia používajú špecifické vzorky na podávanie správ. V reťazci podávania správ sa teda dosahuje vysoká úroveň štandardizácie. Dvor audítorov však zaznamenal, že vo väčšine prípadov overovatelia nevykázali žiadne zistenia. Bolo to v rozpore s príkladom Spojeného kráľovstva, kde overovatelia vo väčšine prípadov podali správu o zisteniach.

V jednom prípade v Taliansku overovateľ vykázal veľa zistení za prvé tri roky. V dokumentácii nebolo preukázané, ako a či sa vyriešili všetky otázky alebo či zakročil príslušný orgán. Prevádzkovateľ za rok predkladania správ 2010 uzavrel zmluvu s novým overovateľom, ktorý za príslušný rok nepodal žiadnu správu o zisteniach.

V Poľsku používa príslušný orgán elektronickú databázu na krížovú kontrolu vykázaných emisií, ale nevykonáva následnú kontrolu prípadných zistení, ktoré sú predložené v stanoviskách overovateľov.

Kvalita práce overovateľov nebola dostatočne kontrolovaná

53

V smernici EU ETS a súvisiacich usmerneniach na monitorovanie a podávanie správ vo fáze II sa neuvádzali jasné požiadavky na akreditáciu nezávislých overovateľov alebo na kontrolu kvality práce overovateľov. V smernici sa stanovili minimálne požiadavky na odbornú spôsobilosť overovateľa a v usmerneniach na monitorovanie a podávanie správ boli vymedzené pojmy „overovateľ“ a „akreditácia“. Podľa týchto usmernení mali členské štáty povinnosť zohľadniť príslušné pokyny vydané Európskou spoluprácou v oblasti akreditácie (EA)⁶⁹. V usmerneniach na monitorovanie a podávanie správ bola pre príslušné orgány a akreditačné orgány stanovená možnosť hodnotiť internú správu o overovaní, ktorú vypracovali overovatelia⁷⁰. Členské štáty mali v týchto oblastiach značné rozhodovacie právomoci, čo nevedlo k účinnému vykonávaniu usmernení. Prevádzkovatelia preto nemali rovnaké požiadavky v rámci EÚ a uistenie získané z overovania bolo znížené.

54

Všetky členské štáty vybrané na audit mali nejakú formu akreditácie alebo uznávania overovateľov s cieľom vytvoriť skupiny schválených overovateľov, s ktorými by prevádzkovatelia mohli uzavrieť zmluvu. V Taliansku vykonával schvaľovanie overovateľov príslušný vnútroštátny orgán. Tento orgán zostavil zoznam 23 uznaných overovateľov pre EU ETS v Taliansku, ale nevykonával pravidelné hodnotenia kvality alebo dohľad nad ich prácou. Tento model je vo fáze III prerušený. V ďalších kontrolovaných členských štátoch vydával akreditáciu alebo uznávanie existujúci akreditačný orgán alebo orgán pre uznávanie.

55

Dvor audítorov zistil, že príslušné orgány vo vybraných členských štátoch sa pri získavaní istoty ohľadom výročných správ o misiách vo veľkej miere spoliehali na prácu overovateľov. Žiaden z príslušných orgánov členských štátov však nevykonal osobitné kontroly kvality a obsahu správ o overovaní a súvisiacich dokumentov, pretože sa domnievali, že za to nesú zodpovednosť akreditačné orgány. Podobne žiaden z vybraných členských štátov nevyužil možnosť ustanovenú v usmerneniach vyžiadať si od overovateľov interné správy o overovaní⁷¹ a použiť ich na vyhodnotenie ich práce.

56

Okrem toho v troch členských štátoch (Nemecko, Poľsko, Spojené kráľovstvo) z piatich kontrolovaných členských štátov, v ktorých overovateľov uznával nezávislý orgán, príslušné orgány a akreditačné orgány dostatočne nespolicovali ani si pravidelne nevymieňali informácie týkajúce sa úplnosti a kvality správ o overovaní a istote, ktorú by bolo možné získať. Dvor audítorov poznamenáva, že len príslušné orgány mali priamy a úplný prístup k overeným výročným správam o emisiách, ktoré im boli predložené. Dvor audítorov sa domnieva, že vyššie prezentované zistenia vznikli sčasti pre nedostatok ustanovení o akreditácii a činnosti na zabezpečenie kontroly (kvality) v rámci EU ETS a pre chýbajúcu povinnosť príslušných orgánov zapojiť sa do previerok práce overovateľov počas fázy II EU ETS.

69 Európska spolupráca v oblasti akreditácie alebo EA je združenie vnútroštátnych akreditačných orgánov v Európe, ktoré sú oficiálne uznané vládami jednotlivých členských štátov na hodnotenie a overenie (vzhľadom na medzinárodné normy) organizácií, ktoré poskytujú hodnotiace služby, ako je certifikácia, overovanie, inšpekcie, testovanie a kalibrácia (tiež známe ako služby posudzovania zhody (<http://www.european-accreditation.org/about-us>)).

70 Rozhodnutie Komisie 2007/589/ES, oddiel 10.4.2 písm. d), pozri tiež **rámček 4**.

71 Viac základných informácií sa uvádza v **rámčeku 4**.

57

Okrem toho ani v jednom členskom štáte sa neuplatňovalo pravidlo rotácie na posilnenie nezávislosti a nestranosti overovateľov. Vo Francúzsku a v Poľsku Dvor audítorov identifikoval prípady, v ktorých boli overovatelia zapojení nielen do overovania správ o emisiách, ale aj do vypracovania plánu monitorovania pre rovnaké zariadenie alebo iných súvisiacich činností (napríklad inšpekcie zariadení pre príslušný orgán), čo by mohlo viesť ku konfliktu záujmov.

Inšpekcie na mieste v zariadeniach boli veľmi obmedzené

58

V smernici EU ETS a v MRG nie je vymedzené, ktoré kontroly by príslušné orgány mali vykonať v zariadeniach. Konkrétne nebola stanovená žiadna požiadavka, aby príslušné orgány vykonávali kontroly na mieste v zariadeniach v snahe posúdiť vykonávanie plánu monitorovania alebo spoľahlivosť overených správ o emisiách.

59

S výnimkou Spojeného kráľovstva Dvor audítorov v navštívených členských štátoch zistil, že príslušné orgány nevykonávali kontroly na mieste v kontexte EU ETS. Orgány štátnej správy často vykonávali v zariadeniach iné typy návštev, napríklad v súvislosti s povoľovaním v rámci IPKZ⁷² alebo s právnymi predpismi týkajúcimi sa odpadov a ochrany životného prostredia, ktoré sa považovali za oblasti s vyššou prioritou (napr. Nemecko, Francúzsko a Poľsko), ale konkrétne sa nezaoberali otázkami EU ETS. V Nemecku a Španielsku Dvor audítorov zistil niektoré prípady, keď regionálne príslušné orgány sprevádzali overovateľov pri kontrolách na mieste podľa konkrétnej potreby.

60

V žiadnom z vybraných členských štátov nebolo možné získať centralizovanú štatistiku o inšpekciách v rámci EU ETS s výnimkou Spojeného kráľovstva, v ktorom sa počet návštev postupne ku koncu fázy II znižoval⁷³.

Členské štáty mali nedostatky v podávaní správ o uplatňovaní EU ETS

61

Členské štáty sú každoročne povinné predkladať správy podľa článku 21 smernice EU ETS. Ich výročné správy o významných aspektoch uplatňovania smernice by sa mali predkladať Komisii. Dvor audítorov domnieva, že k povinnosti každoročne prekladať správy by členským štátom mala pribudnúť povinnosť informovať širokú verejnosť o uplatňovaní systému EU ETS a jeho výsledkoch v rámci členských štátov.

62

Dvor audítorov zistil, že Taliansko nevypracovalo a nepredložilo Komisii správy za rok 2010, 2011 a 2012 tak, ako sa to vyžaduje podľa článku 21, a že Francúzsko predložilo správu za rok 2012 až po tom, čo ho Dvor audítorov o to požiadal.

72 Integrovaná prevencia a kontrola znečistenia (do roku 2013) na základe smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/1/ES z 15. januára 2008 o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia životného prostredia (Ú. v. EÚ L 24, 29.1.2008, s. 8) nahradenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (Ú. v. EÚ L 334, 17.12.2010, s. 17).

73 V Spojenom kráľovstve sa percentuálna miera inšpekcií v zariadeniach znížila z približne 5 % na začiatku fázy II v roku 2008 na približne 1 % na konci fázy II v roku 2012.

63

Pokiaľ ide o iné druhy správ s cieľom informovať verejnosť o vykonávaní EU ETS v členských štátoch, Nemecko a Španielsko vypracovali rozsiahle výročné správy o EU ETS vrátane analýz emisií a údajov o dodržiavaní súladu podľa trendov a jednotlivých sektorov. Grécko, Francúzsko a Taliansko však predložili širokej verejnosti málo správ ohľadom vykonávania a výsledkov EU ETS v jednotlivých členských štátoch. Spojené kráľovstvo predkladalo výročnú vnútroštátnu správu o EU ETS len do roku 2010.

Nedostatky vo vedení Komisie a monitorovaní uplatňovania EU ETS počas fázy II členskými štátmi

64

Vo fáze II bolo jednou z povinností Komisie⁷⁴ posúdiť pravidlá členských štátov týkajúce sa pridelenia rozpočtových prostriedkov stanovených v národných alokačných plánoch, ktoré poskytujú členským štátom usmernenia a monitorujú vykonávanie politiky. Tieto úlohy pre Komisiu sú zamerané najmä na zabezpečenie správneho fungovania EU ETS ako celoeurópskeho systému. Rovnako majú zabezpečiť, aby sa predišlo narušeniu hospodárskej súťaže a aby ďalšie otázky chýbajúcej harmonizácie negatívne neovplyvnili účinné fungovanie EU ETS ako nástroja založeného na trhu na dosiahnutie zníženia emisií nákladovo najúčinnším spôsobom. Dôvera zúčastnených strán v riadne fungovaní EU ETS by sa posilňovala, keby sa pravidelne zverejňovali podrobné a relevantné informácie o celkovom vykonávaní a fungovaní systému, najmä ak sa vykonáva decentralizovaným spôsobom.

Hodnotenie národných alokačných plánov vo fáze II zo strany Komisie nebolo transparentné

65

Členské štáty vypracovali vo fáze I a II EU ETS národné alokačné plány, v ktorých uvádzali celkové množstvo kvót, ktoré plánovali prideliť prevádzkovateľom. Komisia k tomu vypracovala špecifické usmernenia⁷⁵, ktoré obsahovali opisy hlavných kritérií, ktorými sa riadia emisné trendy, napr. rast HDP a uhlíková náročnosť, ako aj spôsoby hodnotenia potenciálu členských štátov na zníženie a emisií v príslušnom základnom roku sa dalo vypočítať indikatívne obmedzenie.

66

Komisia po tom, čo schválila prvú sériu desiatich národných alokačných plánov pre fázu II, vydala oznámenie⁷⁶ v roku 2006, v ktorom vysvetlila, že ako základ pre údaje o uhlíkovej náročnosti a hospodárskom raste potrebné na výpočet emisných stropov použila metodiku prezentovanú v dokumente s názvom „Európska energetika a doprava, trendy do roku 2030“ aktualizovanom v roku 2005⁷⁷. Výsledky tejto správy vychádzali z modelu PRIMES⁷⁸, vypracovaného univerzitou v Aténach. Táto metóda hodnotenia však členským štátom nebola vopred oznámená (t. j. v usmerneniach k národným alokačným plánom).

74 Články 9, 14, 19, 20, 21 a 30 smernice EU ETS.

75 COM(2005) 703 final z 22. decembra 2005.

76 COM(2006) 725 final z 29.11.2006.

77 Pripravil útvar GR Komisie pre dopravu a energetiku na základe modelu PRIMES.

78 Dokument „Európska energetika a doprava, trendy do roku 2030“, aktualizovaný v roku 2005, pripravil Inštitút komunikácie a počítačových systémov Národnej technickej univerzity v Aténach, Grécko, pre Komisiu. Model PRIMES je všeobecný účelový model; je skoncipovaný na projekcie do budúcnosti, vytváranie scenárov a analýzu dosahu politiky. Tento model zohľadňuje technológie dopytu po energii a ponuky energie a technológie na zmiernenie znečistenia. Tento systém odzrkadľuje úvahy o trhovej ekonomike, štruktúre priemyslu, energetických/environmentálnych politikách a regulácii, ktoré sú vytvorené tak, aby ovplyvnili správanie agentov energetického systému (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf)

67

Dvor audítorov zistil, že rozhodnutie Komisie používať model PRIMES ako základ na výpočet stropov vo fáze II a rok 2005 ako základný roku pre tieto výpočty nebolo transparentné, keďže členské štáty sa rozhodli vypracovať svoje národné alokačné plány na základe dostupných usmernení k národným alokačným plánom bez akejkoľvek zmienky o modeli PRIMES. V členských štátoch to viedlo k významnej neefektívnosti, pretože museli prepracovať svoje národné alokačné plány podľa nových kritérií, a k nedostatočnej transparentnosti v príprave a hodnotení národných alokačných plánov vo fáze II.

68

Okrem toho Dvor audítorov v snahe preskúmať, či sa národné alokačné plány vo fáze II hodnotili konzistentne, spravodlivo a rovnako podrobne, požiadal Komisiu, aby poskytla svoje interné dokumenty a pracovné dokumenty súvisiace s hodnotením národných alokačných plánov vo fáze II.

69

Vzhľadom na to, že obdobie uchovávaní dokumentov uplynulo, útvary Komisie mohli poskytnúť len vzor kontrolných zoznamov, ktoré použili, a vyplnené kontrolné zoznamy dvoch členských štátov. Nemohli poskytnúť vyplnené kontrolné zoznamy ďalších členských štátov. Keďže chýbali dostupné dokumenty, Dvor audítorov nebol schopný dospieť k záveru, že práca Komisie zameraná na hodnotenie národných alokačných plánov bola rovnako podrobná a úplná v prípade všetkých vybraných členských štátov.

Komisia nezverejnila výročné správy o vykonávaní požadované podľa smernice EU ETS**70**

Podľa článku 21 smernice EU ETS sú členské štáty povinné predložiť Komisii výročnú správu o uplatňovaní smernice (pozri tiež body 61 a 62). Na základe správ, ktoré každoročne predkladajú členské štáty, Komisia by mala uverejniť konsolidovanú výročnú správu o vykonávaní smernice EU ETS do troch mesiacov od prijatia správ od členských štátov. Na to, aby mohla uverejniť takúto správu, by Komisia mala monitorovať včasné predkladanie správ členských štátov, ktoré slúžia ako vstup pre konsolidovanú správu a mala by vypracovať metódy na konsolidáciu a využiť informácie získané z týchto správ.

71

Dvor audítorov zaznamenal, že Komisia neuverejnila túto výročnú správu o vykonávaní počas fázy II EU ETS. Znamená to, že počas fázy II Komisia nesprístupnila žiadne ucelené informácie o stave uplatňovania EU ETS v jednotlivých členských štátoch.

72

Dvor audítorov ďalej zistil, že útvary Komisie primerane nemonitorovali včasné a úplné predkladanie výročných správ o vykonávaní prijatých od členských štátov alebo neuchovávali konsolidované záznamy o prijatých informáciách. Komisia systematicky nevyužívala tento zdroj informácií o uplatňovaní EU ETS.

Komisia obmedzene monitorovala uplatňovanie EU ETS členskými štátmi

73

Harmonizované uplatňovanie systému obchodovania s emisiami členských štátov je nevyhnutné v snahe lepšie využiť výhody obchodovania s emisiami a predísť narušeniu hospodárskej súťaže⁷⁹ na vnútornom trhu. Systém EU ETS je z veľkej časti financovaný a vykonávaný členskými štátmi, ktoré konajú podľa vlastného uváženia, ako sa stanovuje v smernici, a Dvor audítorov uznáva, že Komisia má obmedzené nástroje na presadenie harmonizácie. V prípade fázy II EU ETS však smernica obsahovala viaceré konkrétne usmernenia, povinnosti Komisie v oblasti monitorovania a vykonávania. V snahe zistiť, v ktorých oblastiach je potrebná väčšia harmonizácia, Komisia by mala náležite monitorovať vykonávanie členskými štátmi.

74

Dvor audítorov zistil, že v oblastiach, v ktorých sa Komisia aktívne snažila o harmonizáciu, napríklad prostredníctvom prijatých usmernení⁸⁰, sa do určitej miery dosiahli výsledky. Ak však Komisia neprijala žiadne podrobné usmernenia, kľúčové aspekty vykonávania neboli harmonizované, napríklad otvorenie účtu (pozri body 32 až 36), analýza transakcií (pozri body 37 až 38), overenie a akreditácia (pozri body 50 až 57), rámce kontroly a sankčné režimy (pozri body 80 až 85).

75

V dôsledku rôznych prístupov vykonávania uplatňovaných v členských štátoch sa môžu na prevádzkovateľov a ďalších účastníkov trhu v rozličných členských štátoch vzťahovať rôzne požiadavky a pravidlá (napríklad pokiaľ ide o právne postavenie kvót, uloženie sankcií a systém monitorovania a overovania), okrem tých, ktoré sú špecificky vymedzené v právnych predpisoch alebo usmerneniach EÚ.

79 Odôvodnenie 8 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/87/ES s cieľom zlepšiť a rozšíriť systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v rámci Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 140, 5.6.2009, s. 63).

80 Napr. usmernenia na monitorovanie a podávanie správ (MRG) pre fázy I a II.

76

Jednou z možností, ako získať prehľad o úrovni harmonizácie medzi členskými krajinami a ako presadzovať vykonávanie harmonizovaných postupov, je vykonať kontroly na mieste. Dvor audítorov uznáva, že Komisia nemá jasný mandát na vykonanie inšpekcií na úrovni členských štátov, ale zistil, že nie sú ani žiadne dôkazy o tom, že Komisia riadne monitorovala a hodnotila riziká (napríklad narušenie hospodárskej súťaže) alebo potenciálny dosah rôznych postupov vykonávania na účinné fungovanie a integritu EU ETS. Napriek tomu, že otázky chýbajúcej harmonizácie by sa mohli považovať za dôsledok uplatňovania EU ETS v súlade so smernicou, Dvor audítorov sa domnieva, že Komisia obmedzene monitorovala úroveň harmonizácie vykonávania v členských štátoch vo fáze II EU ETS.

Výmenu informácií organizovanú Komisiou medzi príslušnými orgánmi členských štátov o uplatňovaní EU ETS sťažovala nízka účasť

77

V smernici EU ETS sa stanovuje, že Komisia organizuje výmenu informácií medzi príslušnými orgánmi členských štátov ohľadom vývoja v súvislosti s otázkami prideľovania, používania ERU⁸¹ a CER v systéme Spoločenstva, fungovania registrov, monitorovania, podávania správ, overovania a súladu so smernicou.

78

V roku 2009 bolo zriadené fórum na dodržiavanie súladu na vytvorenie platformy, kde by si príslušné orgány členských štátov mohli vymieňať informácie o uplatňovaní EU ETS. Medzi ciele fóra na dodržiavanie súladu patrí riadne fungovanie procesov v reťazci dodržiavania súladu EU ETS; pomoc členským štátom pri plnení požiadaviek a procesov na dodržiavanie súladu a podpora úzkej a účinnej spolupráce medzi príslušnými orgánmi v členských štátoch. Fórum na dodržiavanie súladu je jeden z hlavných mechanizmov, prostredníctvom ktorých sa Komisia snaží zabezpečiť účinnú výmenu informácií o EU ETS, ktorá je nevyhnutná na zdieľanie osvedčených postupov a zlepšenie riadenia EU ETS.

79

Fórum na dodržiavanie súladu prevádzkovalo štyri pracovné skupiny vo fáze II EU ETS. Informácie, ktoré boli prediskutované a vypracované vo fóre na dodržiavanie súladu, sa zdieľali prostredníctvom internetového nástroja, ktorý majú k dispozícii všetky príslušné orgány. Na základe zápisníc týchto pracovných skupín a rozhovorov s príslušnými orgánmi Dvor audítorov zistil, že účasť členských štátov bola napriek významnej úlohe fóra na dodržiavanie súladu nízka (priemerne menej ako šesť príslušných orgánov na zasadnutí) a na stretnutiach pracovných skupín sa pravidelne zúčastňoval len veľmi obmedzený počet príslušných orgánov (väčšinou rovnakých). Znížili sa tým možnosti zdieľania informácií medzi príslušnými orgánmi, čo je nevyhnutný prvok na zabezpečenie splnenia cieľov EU ETS.

81 ERU sú jednotky zníženia emisií vytvorené v rámci projektov spoločného plnenia (JI) na zníženie emisií, CER sú certifikované zníženia emisií odvodené od projektov v rámci mechanizmu čistého rozvoja (CDM).

Vo vnútroštátnom vykonávaní sankčného režimu a postupov odovzdávania medzinárodných projektových kreditov v rámci EÚ ETS sa zistili určité nedostatky

80

Podľa smernice EÚ ETS členské štáty stanovujú a vykonávajú vnútroštátne pravidlá pre sankcie, ktoré sa uplatňujú pri porušení právnych predpisov EÚ ETS. V smernici EÚ ETS sa taktiež stanovuje osobitná sankcia na úrovni EÚ za nadbytočné emisie bez toho, aby boli dotknuté dodatočné sankcie, ktoré môže vymedziť členský štát. Táto sankcia predstavuje 100 EUR za každú tonu ekvivalentu CO₂, za ktorú prevádzkovateľ neodovzdal kvóty. Vzhľadom na to, že táto sankcia vysoko prekračuje trhovú cenu za kvóty, účinne motivuje zariadenia, aby plnili limit a odovzdávali dostatočné kvóty. Dvor audítorov poznamenáva, že pokiaľ ide o povinnosť zariadení v rámci EÚ odovzdávať požadované množstvo kvót na základe overených emisií do termínu odovzdania, ktorým je každoročne apríl, EÚ ETS má veľmi vysokú mieru plnenia (99 % podľa verejne prístupných informácií v EUTL). Komisia nemôže presadzovať sankcie; takéto rozhodnutie je výsadou členských štátov.

Široká škála vnútroštátnych sankčných ustanovení medzi členskými štátmi potenciálne nezabezpečuje rovnaké podmienky pre prevádzkovateľov

81

Dvor audítorov zistil, že členské štáty vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch vymedzili rôzne druhy porušení predpisov, ktoré možno identifikovať a následne pokutovať prostredníctvom sankcií alebo iných opatrení (napr. zrušením alebo dočasným pozastavením povolenia), okrem „100-eurovej“ sankcie stanovenej v smernici. V **tabuľke** sa uvádza neúplný zoznam vnútroštátnych prípadov porušení a zodpovedajúce sankcie v niektorých kontrolovaných členských štátoch.

82

Uvedené druhy porušení môžu viesť k udeleniu pokuty, pričom príslušná výška pokút alebo sankcií sa výrazne líši medzi členskými štátmi. Dvor audítorov sa domnieva, že tieto neharmonizované postupy môžu mať potenciálne dosah na rovnaké podmienky pre účastníkov.

Neúplný zoznam vnútroštátnych prípadov porušenia a zodpovedajúce sankcie v niektorých kontrolovaných členských štátoch

Členský štát	Porušenie (neúplný zoznam)	Pokuty € (£ pre Spojené kráľovstvo) min. – max.		Odňatie slobody (v mesiacoch) min. – max.
Nemecko	Činnosť bez povolenia Neoznámenie zmien v zariadení Iné (5)	5 – 50 000		neuplatňuje sa
Španielsko	Činnosť bez povolenia Nesplnenie povinnosti oznámiť akúkoľvek zmenu povahy, fungovania alebo veľkosti zariadenia, ktorá by mohla mať významný vplyv na emisie alebo by si vyžadovala zmeny v monitorovaní. Nebola predstavená výročná overená správa o emisiách Úmyselne neposkytnúť alebo zmeniť informácie v žiadosti o kvóty Zamietnuť overovateľovi prístup do zariadenia	50 001 – 2 000 000		neuplatňuje sa
	Nesplnenie povinnosti oznámiť akúkoľvek zmenu identity alebo miesta pobytu prevádzkovateľa	10 001 – 50 000		neuplatňuje sa
Francúzsko	Činnosť bez povolenia	0 – 150 000		0 – 24
	Porušenie povinnosti monitorovania a vykazovania Neoznámenie zmien v zariadení	0 – 75 000		0 – 6
Taliansko (2010)	Činnosť bez povolenia	25 000 – 250 000		neuplatňuje sa
	Nedeklarovanie historických údajov	2 500 – 25 000		
	Nedeklarovanie ukončenia	1 000 – 100 000		
Spojené kráľovstvo	Činnosť bez povolenia Porušenie povinnosti monitorovania a vykazovania Neoznámenie zmien v zariadení Rôzne iné trestné činy vrátane využívania klamlivých alebo zavádzajúcich informácií	0	5 000 v prípade odsúdenia v skrátanom konaní, viac v prípade obžaloby	0 – 24

Zdroj: Informácie získané zo správ členských štátov týkajúcich sa fázy II, ako sa vyžaduje podľa článku 21.

Chýbali konsolidované informácie o vymáhaní pokút členskými štátmi

83

Vo väčšine kontrolovaných členských štátov s výnimkou Nemecka a Spojeného kráľovstva chýbali aktualizované informácie o stave vykonávania alebo výsledkoch vymáhania pokút v rámci EÚ a dodatočných vnútroštátnych pokút. Informácie o počte sankčných postupov, ktoré boli iniciované počas fázy II a boli úspešne zrealizované (t. j. keď bola potvrdená platba), boli neúplné. Dvor audítorov zaznamenal, že členské štáty boli často konfrontované s obmedzeniami vo svojom vlastnom právnom a administratívnom prostredí, pre ktoré nemohli úspešne implementovať pokuty v súvislosti s EU ETS. Príslušné orgány buď neboli oprávnené uložiť sankcie (napr. Taliansko) alebo museli počkať na výsledok zdĺhavých súdnych konaní alebo odvolaní (napr. Nemecko). Príslušné orgány to mohlo odradiť od uplatňovania nových sankčných postupov. Okrem toho vzhľadom na to, že podávanie správ o uplatňovaní sankcií nie je komplexné, neposilňuje sa odrádzajúci účinok tohto systému.

84

Dvor audítorov ďalej zistil, že Komisia v snahe monitorovať uplatňovanie EU ETS neuchováva špecifický prehľad o vnútroštátnych pokutách osobitne pre EU ETS a nezbera štatistiky o uplatňovaní pokút v celej EÚ.

85

Dvor audítorov globálne nemohol posúdiť uplatňovanie sankčných postupov členskými štátmi, pretože nemal dostatok konsolidovaných informácií na úrovni členských štátov a na európskej úrovni.

Konkrétne otázky týkajúce sa odovzdávania medzinárodných projektových kreditov

86

Percentuálne limity na používanie alebo odovzdávanie medzinárodných projektových kreditov zo Spoločného plnenia (JI – ERU) a Mechanizmu čistého rozvoja (CDM – CER) (viac základných informácií pozri v **časti I prílohy**) sa medzi členskými štátmi líšili, ale boli stanovené v príslušných národných alokačných plánoch pre fázu II. Ak príslušný vnútroštátny orgán povolí jednotlivým prevádzkovateľom prekročiť limit na odovzdanie medzinárodných kreditov za ich zariadenia, môže to mať vplyv na rovnaké podmienky pre prevádzkovateľov. Prevádzkovatelia prekročili vnútroštátne percentuálne limity na odovzdanie medzinárodných projektových kreditov v 6 %⁸² zo 150 prípadov, ktoré Dvor audítorov preskúmal. V **rámčeku 8** sa nachádzajú ďalšie spresnenia k niektorým z týchto prípadov.

82 Francúzsko (päť prípadov), Grécko (tri prípady) a Spojené kráľovstvo (jeden prípad). Pre prevádzkovateľov bolo finančne zaujímavé odovzdať projektové kredity Kjótskeho protokolu namiesto emisných kvót, najmä ku koncu fázy II, keď boli omnoho lacnejšie ako emisné kvóty. Vo fáze III bolo používanie týchto projektových kreditov na zabezpečenie súladu s EU ETS obmedzené. V dôsledku toho sa ich využívanie prevádzkovateľmi exponenciálne zvýšilo ku koncu fázy II – pozri **obrázok prílohy**.

Nadbytočné odovzdanie medzinárodných kreditov

Vo fáze II bol limit na odovzdanie medzinárodných projektových kreditov vyjadrený ako podiel z celkových pridelených kvót pre zariadenie.

EUTL vo Francúzsku nereagoval na zvýšenie pridelených kvót v nadväznosti na zvýšenie produkcie v piatich zariadeniach z 20 kontrolovaných zariadení v rokoch 2008 – 2010. So zvýšeným prídelom sa zvýšilo aj absolútne množstvo medzinárodných kreditov, ktoré sa mohli odovzdať. Prevádzkovateľ využil túto možnosť tak, že odovzdal viac medzinárodných kreditov. Keďže však členský štát neupovedomil Komisiu o zvýšení produkcie a následne o pridelených kvótach zo štátnej rezervy pre účastníkov, výpočty Dvora audítorov týkajúce sa odovzdaných medzinárodných kreditov na základe údajov EUTL presiahli 13,5 %, čo bol limit vo Francúzsku.

V Spojenom kráľovstve Dvor audítorov zistil jeden prípad prekročenia limitu na odovzdanie medzinárodných projektových kreditov. Keď prevádzkovateľ zavrel jedno zo svojich zariadení (na ktoré už boli vyčlenené kvóty), získal od orgánov povolenie ponechať si všetky pridelené kvóty za uzavreté zariadenie a previesť tieto kvóty s príslušným limitom projektových kreditov (t. j. 8 %) na iné zariadenie. Dvor audítorov vypočítal, že zariadenie, ktoré získalo prevedené kvóty, odovzdalo viac než povolených 8 % svojich pridelených kvót v projektových kvótach. Dvor audítorov zistil, že prevádzkovateľ len čiastočne udržal kapacitu zavretého zariadenia a previedol ju na zostávajúce zariadenie. Keďže prevádzkovateľ získal povolenie na odovzdanie projektových kreditov na celé množstvo pridelených kvót, limit bol prekročený. Dvor audítorov zistil, že táto prax mohla viesť k rôznym spôsobom zaobchádzania s prevádzkovateľmi v rámci rovnakého sektora.

87

EU ETS je základom politiky EÚ týkajúcej sa zmeny klímy a je často uvádzaný ako referenčný model novej politiky v oblasti zmeny klímy a systémov obchodovania s emisiami inde na svete. Tento inovatívny systém zavedený v roku 2005 a postupne vylepšovaný sa teraz nachádza v tretej fáze implementácie. Na európskej úrovni cieľ EU ETS ako mechanizmu založeného na trhu nie je len zníženie emisií v súlade so stropom, ale aj zavedenie mechanizmu na stanovenie ceny uhlíka. Vyššia cena vytvára väčší stimul na investovanie do nízkouhlíkových technológií⁸³. Aby mohol systém EU ETS pracovať podľa plánu, je zároveň potrebné zaistiť integritu systému a správne vykonávanie tohto systému. Predchádzajúce incidenty vrátane údajnej krádeže kvót a podvody s DPH typu „kolotoč“ sú dôkazom toho, že je potrebná obozretnosť.

88

Pri audite sa teda hodnotilo, či bol systém EU ETS primerane spravovaný, a to tak, že sa skúmalo, či je rámec vypracovaný na ochranu integrity EU ETS dostatočne spoľahlivý, aby umožnil dobré fungovanie EU ETS a či bol systém EU ETS správne vykonávaný vo fáze II.

89

Celkovo Dvor audítorov dospel k záveru, že riadenie EU ETS Komisiou a členskými štátmi nebolo vo všetkých ohľadoch primerané. Riadenie komplikovali niektoré problémy súvisiace so spoľahlivosťou rámca na ochranu jeho integrity a významné nedostatky vo vykonávaní fázy II EU ETS.

90

Napriek tomu, že došlo k výraznému zlepšeniu rámca na ochranu integrity trhu (body 14 až 17), najmä zaradením väčšiny spotového trhu s kvótami do režimov v rámci MiFID a MAD, na to, aby bol rámec dostatočne spoľahlivý, je ešte potrebné vyriešiť mnohé nedostatky a podporiť dôveru investorov, v snahe podporiť EU ETS ako nástroj politiky v oblasti životného prostredia.

91

Pri audite sa zistilo, že napriek tomu, že emisné kvóty sa kvalifikujú ako finančné nástroje, zostávajú problémy týkajúce sa právnej regulácie a dohľadu nad trhom s emisiami v súvislosti s obchodníkmi podliehajúcimi pravidlám EU ETS, dvojstranného spotového obchodovania a menších trhových účastníkov (body 18 až 21). Hoci register bol v roku 2012 centralizovaný, na úrovni EÚ neexistuje dohľad nad trhom s emisiami a postupy pre spoluprácu medzi vnútroštátnymi regulačnými orgánmi a Komisiou nie sú dostatočne jasné (body 22 až 24). Hrozí teda riziko, že deformácie trhu alebo anomálie s možnými vážnymi účinkami nebudú primerane riadené.

83 GR Európskej komisie pre klímu, prehľad „Systém EÚ na obchodovanie s emisiami (EU ETS)“ dostupný na http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf.

Závery a odporúčania

Odporúčanie 1

Komisia by mala riešiť zostávajúce otázky regulácie emisného trhu a dohľadu nad ním v záujme ďalšieho zlepšenia integrity trhu. Komisia by mala:

- a) v kontexte príslušnej budúcej revízie právnych predpisov upravujúcich MiFID a MAR analyzovať možné riziká v súvislosti s regulačnými výnimkami pre obchodníkov podliehajúcich pravidlám EU ETS a menších účastníkov na trhu s emisiami a zistiť, či sú na ich riešenie potrebné nejaké opatrenia;
- b) zabezpečiť, aby pri zohľadnení budúcej regulácie finančných trhov v EÚ (napr. MiFID a MAR) týkajúcej sa trhu s emisiami podliehal trh s emisiami primeranému dohľadu na úrovni EÚ;
- c) posilniť regulačné mechanizmy pre spoluprácu na zabezpečenie lepšieho dohľadu nad trhom.

92

Dvor audítorov sa domnieva, že väčšia jasnosť ohľadom právneho vymedzenia kvót by mohla byť prospešná pre fungovanie trhu EU ETS (body 1 až 27). Na podporu likvidity trhu s emisiami je potrebná dôvera najmä investičných obchodníkov, ktorí nie sú povinní zúčastňovať sa na tomto trhu. K lepšiemu fungovaniu trhu by mohla prispieť aj väčšia jasnosť ohľadom tvorby a ochrany nárokov vyplývajúcich zo záložného práva pri kvótach (bod 28).

Odporúčanie 2

Je potrebné podrobnejšie objasniť právne postavenie kvót s cieľom prispieť k stabilite a dôvere.

V tejto súvislosti by Komisia mala analyzovať výhody plynúce z chápania emisných kvót ako vlastníckych práv v rámci EÚ a zvážiť, ako ustanoviť urýchlený registračný mechanizmus pre nároky vyplývajúce zo záložného práva.

93

Register únie je významný nástroj na spracovanie a zverejňovanie základných údajov EU ETS a na zabezpečenie integrity trhu EU ETS. Vzhľadom na významné finančné prostriedky a široké spektrum účastníkov, má vysoko rizikový profil (body 29 až 31). Na to, aby bol trh zabezpečený na úrovni EÚ a na základe predošlých incidentov, ktoré sa týkali bezpečnosti a ohrozovali trh, je potrebné vypracovať harmonizovaný prístup pre postupy riadenia rizika. Vo fáze II EU ETS došlo k významnému zlepšeniu bezpečnosti registra (bod 32). Postupy väčšiny kontrolovaných členských štátov na kontrolu otvárania účtov EU ETS, monitorovanie transakcií a spoluprácu s regulačnými orgánmi však neboli dostatočne spoľahlivé (body 33 až 38). Vzhľadom na to, že Komisia nemôže ani primerane monitorovať transakcie z dôvodu ochrany údajov, predstavuje to významný nedostatok dohľadu. Projekt vývoja a prevádzky registra v Komisii je zložitý, komplikovali ho problémy v oblasti internej koordinácie a obmedzené zdroje (body 39 až 41).

Odporúčanie 3

Je potrebné ďalšie zlepšenie niektorých aspektov systémov spracovania základných informácií EU ETS (register Únie a súvisiace postupy).

Komisia by mala:

- a) zvážiť, ako možno na úrovni EÚ vytvoriť a koordinovať účinné monitorovanie cezhraničných transakcií, aby sa obmedzili riziká zneužitia a podvodnej činnosti;
- b) identifikovať primerané opatrenia na podporu rámca kontroly a podporovať členské štáty, aby presadzovali osvedčené postupy otvárania účtov v snahe ešte viac zmierniť riziká bezpečnosti a integrity a zabezpečiť, aby sa tieto kontroly vykonávali v EÚ;
- c) poskytnúť vhodnú štruktúru pre IT a obchodné záväzky v príslušnom útvare Komisie a zabezpečiť dobré fungovanie systému registrov.

Členské štáty by mali:

- d) zaviesť kontroly stanovené v odporúčaní 3 písm. b);
- e) zlepšiť spoluprácu medzi orgánmi zodpovednými za register Únie a ďalšími príslušnými orgánmi, predovšetkým finančnými spravodajskými jednotkami a orgánmi presadzovania práva.

94

Dvor audítorov dospel k záveru, že uplatňovanie EU ETS vo fáze II ovplyvnili významné nedostatky. Členské štáty sa rozhodli vykonávať smernicu EU ETS rozličnými spôsobmi (bod 47). Nedostatky sa vyskytli vo vykonávaní rámca kontroly členskými štátmi. Systémy na monitorovanie, vykazovanie a overenie emisií neboli dostatočne dobre harmonizované ani účinne vykonávané (body 48 až 60). Konkrétne príslušné orgány dostatočne nekontrolovali prácu overovateľov a vykonávali obmedzené kontroly na mieste na úrovni zariadení. Niektoré členské štáty ani neposkytli všetky požadované správy o činnosti EU ETS (body 61 až 63).

Závery a odporúčania

Odporúčanie 4

Nedostatky, ktoré Dvor audítorov identifikoval pri svojom audite zameranom na vykonávanie rámca kontroly členskými štátmi vo fáze II, by sa mali riešiť počas vykonávania revidovaného rámca pre fázu III.

Komisia by mala:

- a) zvážiť, či sú na posilnenie monitorovania, vykazovania a overenia emisií potrebné ďalšie zmeny v rámci monitorovania a podávania správ;
- b) vyžadovať od príslušných orgánov, aby zlepšili postupy vymáhania na poskytnutie uistenia o kvalite rámca kontroly.

Členské štáty by mali:

- c) zaviesť koherentné účinné rámce kontroly, vrátane inšpekcií, na monitorovanie vykazovanie a overovanie;
- d) zabezpečiť lepšiu koordináciu a výmenu informácií medzi príslušnými orgánmi a akreditačnými orgánmi na zlepšenie kvality procesu overovania;
- e) poskytovať Komisii včasné výročné správy stanovené v smernici;
- f) pravidelne uverejňovať správy o vykonávaní a výsledkoch EU ETS na podporu transparentnosti prevádzkovateľov a účastníkov trhu.

95

Dvor audítorov zistil nedostatky vo vedení Komisie a monitorovaní vykonávania členskými krajinami počas fázy II EU ETS. Dvor audítorov zistil, že nedostatočná transparentnosť rozhodnutia Komisie používať model PRIMES a rok 2005 ako základný rok na výpočet emisných stropov pre fázu II viedla k neefektívnosti členských štátov a nedostatku transparentnosti v príprave a hodnotení národných alokačných plánov vo fáze II (body 65 až 67). Keďže chýbali konkrétne interné dokumenty Komisie, ktoré súviseli s hodnotením národných alokačných plánov, Dvor audítorov nebol schopný dospieť k záveru, že práca Komisie pri hodnotení národných alokačných plánov bola rovnako podrobná a úplná v prípade všetkých vybraných členských štátov (pozri body 68 a 69).

96

V súlade s povahou EU ETS ako mechanizmu založeného na trhu je potrebné, aby sa pravidelne zverejňovali podrobné a príslušné informácie o vykonávaní a fungovaní systému. Napriek tomu, že veľa informácií je verejne prístupných, Komisia neuverejnila jednu dôležitú informáciu, a to výročnú správu o vykonávaní, ktorá je vyžadovaná podľa tejto smernice (pozri body 71 a 72). Nevyhnutá je aj koordinácia a výmena informácií medzi členskými štátmi. Komisia zohráva obmedzenú úlohu pri zabezpečovaní harmonizácie kľúčových kontrol vo vykonávaní EU ETS zo strany členských štátov (body 73 až 76). Boli zriadené rozličné fóra a pracovné skupiny na zdieľanie informácií, ktoré členským štátom poskytovali nevyhnutnú podporu. Ich dosah však bol do určitej miery obmedzený pomerne nízkou mierou účasti členských štátov (body 77 až 79).

Odporúčanie 5

Počas fázy III je potrebné zlepšiť úroveň usmernení a informácií o uplatňovaní EU ETS. Komisia by mala:

- a) zlepšiť svoje monitorovanie vykonávania členskými štátmi s cieľom určiť oblasti, v ktorých je potrebná väčšia harmonizácia;
- b) pravidelne zverejňovať požadovanú správu o vykonávaní EU ETS, v ktorej sa konkrétne riešia otázky chýbajúcej harmonizácie a výsledných rizík.

Členské štáty by mali:

- c) zabezpečiť, aby zástupcovia príslušných orgánov pravidelne navštevovali stretnutia a podieľali sa na výmene informácií, skúseností a poznatkov o otázkach týkajúcich sa vykonávania.

97

Pokiaľ ide o povinnosť zariadení v rámci EÚ každoročne odovzdávať požadované množstvo kvót, EÚ ETS má veľmi vysokú mieru plnenia. Dvor audítorov však poznamenáva, že členské štáty vymedzili rôznorodé sankčné ustanovenia pre ďalšie druhy porušení, čo má potenciálny negatívny dosah na rovnaké zaobchádzanie s prevádzkovateľmi (body 81 a 82). Dvor audítorov nemohol posúdiť účinnosť systémov sankcií členských štátov, pretože nemal dostatok konsolidovaných informácií na úrovni členských štátov a na celoeurópskej úrovni. Účinné uplatňovanie sankcií bolo niekedy znížené obmedzeniami právnych predpisov a administratívnych systémov členských štátov (body 83 až 85). Okrem toho postupy sa rôznili v súvislosti s osobitnými pravidlami odovzdania medzinárodných projektových kreditov (bod 86). Tieto otázky môžu ovplyvňovať rovnaké podmienky prevádzkovateľov.

Odporúčanie 6

Uplatňovanie sankcií v súvislosti s EU ETS by malo byť transparentnejšie. Na úrovni členského štátu a EÚ by mali byť dostupné aktuálne a presné informácie o uplatňovaní a výsledkoch sankčných postupov a Komisia by mala lepšie monitorovať postupy presadzovania práva v EÚ, ako aj dôsledné uplatňovanie vnútroštátnych sankcií.

Komisia by mala:

- a) zabezpečiť, aby členské štáty uchovávali aktuálne informácie o uplatňovaní všetkých druhov sankcií (EÚ a vnútroštátnych) a predkladali primerané návrhy a usmernenia na zvýšenie transparentnosti medzi príslušnými orgánmi.

Členské štáty by mali:

- b) jednotne uplatňovať sankcie stanovené na vnútroštátnej úrovni, ako aj sankcie uvedené v smernici;
- c) uchovávať aktuálne a správne informácie o uplatnených sankciách.

Túto správu prijala komora I, ktorej predsedá Augustyn KUBIK, člen Dvora audítora, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 15. apríla 2015.

Za Dvor audítora



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
predseda

Základné informácie

ČASŤ I – Medzinárodný rámec obchodovania s emisiami

1. Panuje všeobecný vedecký konsenzus, že skleníkové plyny vytvorené ľudskou činnosťou a uvoľnené do atmosféry majú priamy vplyv na skleníkový efekt, spôsobujú globálne otepľovanie a ovplyvňujú klimatický systém. Konsenzus platí aj v tom, že ak sa priemerná globálna teplota zvýši o 2 °C v porovnaní s teplotou z predindustriálneho obdobia, hrozí väčšie riziko, že v globálnom životnom prostredí nastanú nebezpečné a možno i katastrofálne zmeny. Medzinárodné spoločenstvo preto odporúča udržať otepľovanie pod 2 °C znížením týchto emisií¹.
2. Európska únia preukázala medzinárodné prvenstvo svojimi opatreniami na boj proti zmene klímy. Zaviazala sa znížiť emisie skleníkových plynov v súlade s Kjótskym protokolom (pozri **rámček**) podľa Rámcového dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy (UNFCCC) z roku 1992, v ktorom sa stanovuje celkový rámec medzivládneho úsilia o riešenie problému, ktorý predstavuje zmena klímy.

Rámček – Kjótsky protokol

Kjótsky protokol bol prijatý v Kjóte, Japonsku, 11. decembra 1997 a nadobudol účinnosť 16. februára 2005. Protokol podpísalo 188 krajín a jedna organizácia regionálnej ekonomickej integrácie (Európska únia). Zo signatárskych štátov UNFCCC protokol neratifikovali len Spojené štáty americké. V protokole bol stanovený cieľ pre 37 priemyselných krajín a Európsku úniu: záväzný cieľ zníženia emisií skleníkových plynov v priemere o 5 % v porovnaní s úrovňami v roku 1990 v období piatich rokov od roku 2008 do roku 2012. Kjótsky protokol zaviedol 3 trhové mechanizmy na podporu plnenia týchto cieľov: obchodovanie s emisiami, mechanizmus čistého rozvoja a spoločné plnenie.

3. Cieľom dlhodobého plánu Komisie na zníženie emisií skleníkových plynov je ich zníženie o 80 % do roku 2050². Rada sa 23. októbra 2014 dohodla na rámci politik v oblasti klímy a energetiky na obdobie do roku 2030 a schválila záväzný cieľ EÚ znížiť do roku 2030 svoje emisie skleníkových plynov aspoň o 40 % v porovnaní s rokom 1990³. Systém EÚ na obchodovanie s emisiami (EU ETS) bude naďalej zohrávať hlavnú úlohu pri plnení týchto cieľov.

1 Pozri Medzivládny panel o zmene klímy (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*) zriadený Programom OSN pre životné prostredie a Svetovou meteorologickou organizáciou v roku 1988 (www.ipcc.ch).

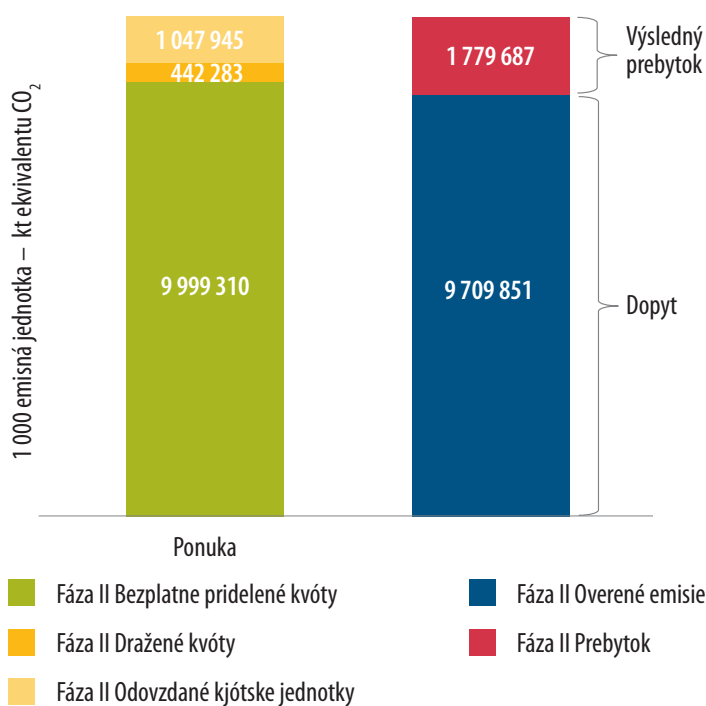
2 COM(2011) 112 final z 8. 3. 2011, „Plán prechodu na konkurencieschopné nízkouhlíkové hospodárstvo v roku 2050“.

3 Európska rada (23. a 24. októbra 2014), Závery o rámci politik v oblasti klímy a energetiky na obdobie do roku 2030, SN 79/14.

ČASŤ II – Ponuka a dopyt v EU ETS počas fázy II (2008 – 2012)

4. Počas hospodárskej krízy, ktorá začala približne v roku 2008, sa výrazne znížila priemyselná činnosť a emisie⁴. Dopyt po kvótach vo fáze II bol teda nižší, ako sa očakávalo, a na trhu došlo k prebytku kvót (pozri **graf**) a k ovplyvneniu ceny emisií oxidu uhličitého, ktorá klesla z približne 22 eur na 5 eur v období od začiatku fázy II v roku 2008 do konca fázy II v roku 2012.

Graf – Ponuka, dopyt a prebytok vo fáze II EU ETS (2008 – 2012)



Zdroj: Analýza EDA na základe prehliadača údajov ETS agentúry EEA (jún 2014) za stacionárne zariadenia.

⁴ Súvislosť medzi hospodárskou krízou a znížením emisií zistila Komisia [„Stav európskeho trhu s uhlíkom v roku 2012“, COM (2012) 652 final] a bola zistená i z ďalších rozsiahlych zdrojov (napríklad Svetová banka vo svojej správe „Mapovanie iniciatív určovania cien uhlíka“ z roku 2013).

ČASŤ III – Diskusie o reforme na zmiernenie nadbytočných kvót a o budúcich perspektívach

5. Stále prebiehajú diskusie o ďalších zmenách reformy EU ETS a štrukturálnej reformy od roku 2020. Vo fáze II sa systém vyznačoval malou pružnosťou, pokiaľ ide o reakciu na meniacu sa hospodársku situáciu, znížený dopyt po kvótach a rastúci prebytok. Komisia to označila za oslabenie účinnosti systému. Komisia sa zároveň domnieva, že vyššia trhová cena by bola väčším stimulom na investovanie do nízkouhlíkových technológií⁵. V snahe zmierniť účinky prebytku kvót EU ETS (na začiatku fázy III Komisia stanovila takmer 2 miliardy kvót⁶) (pozri tiež *graf*) a posilniť cenový signál na emisie oxidu uhličitého Komisia vydala v roku 2012 návrh na „odloženie“ aukcií pre fázu III. Podľa dohody o odložení predaja sa v rokoch 2019 až 2020 poskytne na aukciu 900 miliónov kvót. Odložením predaja sa nezníži celková miera dostupných kvót, ale zmení sa ich rozdelenie v danom období. Parlament a Rada prijali tento legislatívny návrh v roku 2013.

6. Komisia sa v snahe vyriešiť otázku prebytku a posilniť environmentálny vplyv systému domnievala, že je potrebné udržateľným spôsobom vyriešiť nerovnováhu medzi ponukou a dopytom. V januári 2014 preto Komisia navrhla – spolu s návrhom klimaticko-energetického balíka na rok 2030⁷ – štrukturálne opatrenia na reformu EU ETS, vytvorila rezervu stability trhu od roku 2021, ktorá by mala riešiť prebytok emisných kvót, ktorý už vznikol, a zvýšiť odolnosť systému voči veľkým otrasom tým, že bude automaticky regulovať aukčnú ponuku kvót. Legislatívny návrh v súčasnosti skúma Rada a Európsky parlament.

5 GR Európskej komisie pre oblasť klímy, prehľad „Systém EÚ na obchodovanie s emisiami (EU ETS)“ dostupný na adrese http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf.

6 Európska komisia, GR pre oblasť klímy (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm).

7 COM(2014) 15 final z 22. januára 2014 – „Rámec politik v oblasti klímy a energetiky na obdobie rokov 2020 až 2030“.

Zhrnutie

II

Systém EÚ na obchodovanie s emisiami (EU ETS) je najdôležitejším prvkom politiky EÚ zameranej na boj proti zmene klímy. V rámci tohto systému sa stanovila cena uhlíka a emisie zo zariadení v systéme klesajú podľa pôvodného zámeru: do roku 2012 sa znížili o 19 % v porovnaní s úrovňami v roku 1990.

Prostredníctvom systému EU ETS sa dosahujú potrebné zníženia emisií s nízkymi nákladmi. Žiadnym iným politickým opatrením – ani zdanením, ani reguláciou – sa nezaručujú podobné výsledky tak, ako sa to darí obchodovaniu s emisiami.

Úspech systému EU ETS sa stal inšpiráciou pre ostatné časti sveta a Komisia bude ETS naďalej podporovať ako politické opatrenie.

III

Dvor audítorov sa síce zamerlal na fázu II systému EU ETS (2008 – 2012), vo fáze III (2013 – 2020) však už došlo k viacerým zlepšeniam, ktoré konkrétne reagujú na pripomienky Dvora audítorov. Tieto pripomienky sú cenné ako dodatočná podpora pre súvisiace zmeny, ku ktorým už došlo vo fáze III, aj ako podnet na zamyslenie v ďalších prípadoch.

IV

Komisia berie do úvahy záver Dvora audítorov.

Zdôrazňuje, že riadeniu systému EU ETS vo fáze II bránili určité problémy súvisiace so stabilitou rámca na ochranu integrity systému. Výskyt nedostatkov pri vykonávaní systému EU ETS vo fáze II je jedným z dôležitých dôvodov, ktoré viedli k tomu, že sa venuje veľká pozornosť novým zmenám a zlepšeniam zavádzaným vo fáze III.

V

Tam, kde je to potrebné, treba vyriešiť všetky zvyšné zásadné otázky v oblasti regulácie trhu s emisiami a dohľadu nad ním s cieľom zlepšiť integritu trhu. Komisia posudzuje vplyv svojich politik a návrhov vo všetkých fázach – od návrhu cez vykonávanie až po kontrolu, aby zabezpečila, že opatrenia EÚ sú potrebné a účinné. Hodnotenie nedávno prijatých právnych predpisov o regulácii trhu s emisiami a dohľade nad ním, ktoré sa v súčasnosti vykonávajú, sa môže uskutočniť v súvislosti so správami, ktoré má Komisia predložiť Európskemu parlamentu a Rade v roku 2019 podľa článku 90 smernice MiFID II¹ a článku 38 nariadenia MAR².

V a)

Komisia a spoluzákonodarcovia dôkladne zanalyzovali možné riziká týkajúce sa regulácie trhu s emisiami a dohľadu nad ním v súvislosti s obchodníkmi podliehajúcimi pravidlám, dvojstranným mimoburzovým spotovým obchodovaním a menšími trhovými účastníkmi, v priebehu prijímania smernice MiFID II (ďalej len „MiFID“), a preto táto smernica zahŕňa vhodne vyvážený režim výnimiek. Výnimky uvedené v článku 2 ods. 1 písm. e), článku 2 ods. 1 písm. j) a článku 3 ods. 1 písm. e) smernice MiFID sú podmienené okolnosťami a regulačným dohľadom a nemusia sa týkať výlučne emisných kvót, ale rovnako sa uplatňujú aj na komoditné deriváty. Dôvody výnimiek vyplývajú z posúdenia účelu žiadosti o povolenie v rámci smernice MiFID (v podstate na ochranu klientov investičných podnikov pri cezhraničných transakciách), ako aj z ich primeranosti, pokiaľ ide o náklady na získanie takéhoto povolenia v porovnaní s prínosom pre oslobodené osoby.

1 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/65/EÚ z 15. mája 2014 o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorou sa mení smernica 2002/92/ES a smernica 2011/61/EÚ.

2 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014 zo 16. apríla 2014 o zneužívaní trhu (nariadenie o zneužívaní trhu) a o zrušení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES a smerníc Komisie 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES.

V b)

Na trh s emisiami sa uplatňuje rámec dohľadu stanovený právnymi predpismi EÚ pre finančné trhy, ktorý sa tiež používa pre všetky komoditné deriváty obchodované v EÚ (napr. podávanie správ o pozíciách podľa smernice MiFID, v nariadení MAR sa stanovujú rozsiahle mechanizmy spolupráce).

Regulačné mechanizmy spolupráce nadobudnú úplnú účinnosť od roku 2017.

V c)

Z analýzy trhu EÚ s uhlíkom všeobecne vyplýva, že trh rastie a vyspieva, a to napriek skutočnosti, že právne postavenie kvót nie je vymedzené na úrovni EÚ a že sa v kvótach výslovne neupravuje vytvorenie a ochrana nárokov vyplývajúcich zo záložného práva.

V d)

Komisia nadviaže na pokrok dosiahnutý vo fáze II a zabezpečí nepretržité zlepšovanie, ktoré je potrebné na udržanie najvyššej úrovne bezpečnosti registra Únie.

V právnych predpisoch nie je stanovená povinnosť Komisie monitorovať transakcie v registri Únie. Úroveň dohľadu nad európskym trhom s uhlíkom na úrovni EÚ možno zlepšiť s cieľom odhaliť zneužívanie a podvodné činnosti, táto otázka však presahuje rámec registra, v ktorom sa nezaznamenáva finančná časť informácií, ale len informácie o fyzických prenosoch uhlíkových jednotiek.

VI a)

Účelom prijatia nariadení Komisie bolo ešte viac zlepšiť účinnosť, efektívnosť a harmonizáciu monitorovania, vykazovania, overovania a akreditáciu systému EU ETS vo fáze III.

VI b)

Vo vykonávacom rozhodnutí Komisie č. 2014/166/EÚ a súvisiacej vysvetlivke sa opätovne zaviedol systém, ktorým sa od členských štátov vyžaduje, aby Komisii predkladali výročné správy „podľa článku 21“ o vykonávaní smernice o systéme EU ETS. Správy sú verejne dostupné prostredníctvom systému Európskej environmentálnej agentúry ReportNet.

VI c)

Komisia si uvedomuje, že vo fáze II niektoré predložené správy neboli úplné podľa článku 21. Vo fáze III sa požiadavky uplatňujú prísnejšie na základe vykonávacieho rozhodnutia Komisie 2014/166/EÚ.

VI d)

Komisia naďalej koordinuje časté výmeny s členskými štátmi a medzi nimi vo forme často navštivených stretnutí a uverejňovaných konaní a konzultácií.

VI e)

Komisia sa domnieva, že naďalej zohráva hlavnú úlohu pri zabezpečení harmonizácie kľúčových kontrol pri vykonávaní systému EU ETS prostredníctvom regulačného rámca a pomocných usmernení a vzorov, ako aj prostredníctvom vhodných konferencií, schôdzí a konzultácií.

VI f)

Prehľady systémov sankcií EU ETS v členských štátoch sa získavajú ako súčasť štúdií Komisie zameraných na kontrolu súladu systémov EU ETS členských štátov a vo vykonávacom rozhodnutí Komisie č. 2014/166/EÚ, ktorým sa aktualizuje systém, sa od členských štátov vyžaduje, aby Komisii predkladali výročné správy o vykonávaní smernice o systéme EU ETS „podľa článku 21“.

Vo fáze III môže každý prevádzkovateľ využiť medzinárodné projektové kredity až do určitého limitu určeného na základe predpisov uvedených v nariadení Komisie (EÚ) č. 1123/2013.

VII 1.

Komisia čiastočne prijíma odporúčania a súhlasí s tým, že všetky zásadné nedoriešené otázky týkajúce sa regulácie trhu s emisiami a dohľadu nad ním treba vyriešiť s cieľom zlepšiť integritu trhu tam, kde je to potrebné.

VII 2.

Komisia prijíma odporúčanie a zanalyzuje prínos vyjasnenia právneho postavenia kvót.

VII 3.

Komisia prijíma príslušné odporúčania. Bezpečnosť systému registra sa od roku 2012 podstatným spôsobom zlepšila a Komisia sa bude snažiť o ďalšie zlepšovanie systému z hľadísk, ktoré určil Dvor audítorov.

VII 4.

Komisia prijíma príslušné odporúčania. Konkrétne úlohy a povinnosti všetkých strán zapojených do systému EU ETS sa objasnili na základe nariadení Komisie o akreditácii a overovaní a monitorovaní a podávaní správ, ktoré boli prijaté pre fázu III.

VII 5.

Komisia prijíma príslušné odporúčania a súhlasí s tým, že úroveň usmernení a informácií o vykonávaní systému EU ETS, ktorá bola vykonaná vo fáze II, mohla byť lepšia. Domnieva sa, že vo fáze III sa situácia náležite zlepšila.

VII 6.

Komisia považuje systém sankcií v EU ETS za účinný. Pokuta 100 EUR za tonu emisií CO₂, pre ktoré do 30. apríla nie sú odovzdané žiadne kvóty, má silný odradzujúci účinok. Dokazuje to najmä veľmi vysoká miera súladu.

Členské štáty by mali transparentne uvádzať sankcie, ktoré sa uplatňujú na vnútroštátnej úrovni a uverejňovať tiež informácie o prevádzkovateľoch, ktorí porušujú povinnosť odovzdania.

Komisia prijíma relevantné odporúčanie a považuje za dôležitú transparentnosť medzi príslušnými orgánmi členských štátov v záujme zachovania veľmi vysokej miery súladu.

Úvod

Rámček 2

Systém EU ETS bol vystavený rôznym rizikám, na ktoré reagovali konkrétne opatrenia. Reakciou na podvody s DPH typu „kolotoč“ na trhu s uhlíkom bolo umožnenie členským štátom, aby uplatňovali mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti. Niekoľko vnútroštátnych registrov sa stalo cieľom útokov v oblasti informačných technológií

a bezpečnosť systému registra sa zlepšila po centralizácii operácií v jedinom registri Únie. V konečnom dôsledku došlo k posilneniu regulácie trhu s uhlíkom a dohľadu nad ním.

15

Komisia si všíma jasné konštatovanie Dvora audítorov, že otázka, ktorý regulačný prístup by bol pre trh s emisiami najlepším, nebola súčasťou rozsahu tohto auditu.

Komisia sa domnieva, že by sa mali preskúmať zvyšné otázky, ktoré treba zvážiť z hľadiska ďalších regulačných opatrení, pričom sa musí zohľadniť regulačný rámec pre emisné kvóty, keď sa emisné kvóty v roku 2017 stanú finančnými nástrojmi.

16 – Odpoveď na prvú záležku

Rada na návrh Komisie prijala smernicu Rady 2010/23/EÚ³, v ktorej sa (v článku 199a) stanovuje možnosť uplatňovať mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti na prenos emisných kvót. Obdobie uplatňovania tejto smernice bolo predĺžené do 31. decembra 2018⁴.

16 – Odpoveď na tretiu záležku

Nariadenie (EÚ) č. 389/2013 (nariadenie o zriadení registra) neobsahuje priamy odkaz na podstatné ustanovenia smernice o boji proti praniu špinavých peňazí, ale stanovuje sa ním režim *ad hoc* pre správcov vnútroštátnych registrov založený na harmonizovanom súbore kontrol podľa zásady „poznaj svojho zákazníka“ a ďalších príslušných požiadaviek, čím sa stanovujú priamo uplatniteľné predpisy harmonizované na úrovni EÚ v tejto oblasti.

³ Smernica Rady 2010/23/EÚ zo 16. marca 2010, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, pokiaľ ide o voliteľné a dočasné uplatňovanie mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti v súvislosti s poskytovaniami určitých služieb, pri ktorých existuje riziko podvodu (Ú. v. EÚ L 72, 20.3.2010, s. 1).

⁴ Podľa smernice Rady 2013/43/EÚ z 22. júla 2013 (Ú. v. EÚ L 201, 26.7.2013, s. 4).

Rámček 3 – Odpoveď na druhý odsek

Komisári zodpovední za politiky týkajúce sa ETS a DPH zaslali v júni 2011 spoločný list všetkým členským štátom, ktoré ešte neuplatnili mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti, a požiadali ich, aby zaviedli vnútroštátne ustanovenia. Tento krok dokazuje, že problém sa riešil na najvyššej možnej úrovni.

Rámček 3 – Odpoveď na tretí odsek

Talianskymi právnymi predpismi sa zavádza mechanizmus prenesenia daňovej povinnosti pre emisné kvóty s platnosťou od 1. januára 2015.

18

Obchodníci podliehajúci pravidlám sú povinní zúčastniť sa trhu s uhlíkom, ak ich emisie prekročia bezplatne pridelené kvóty. Môžu nakupovať prostredníctvom bánk alebo investičných podnikov, ktoré sú regulované smernicou MiFID. Cieľom smernice MiFID [uplatňovanej spoločne s nariadením MAR a nariadením o infraštruktúre európskych trhov (EMIR)⁵] je zlepšiť stabilitu a integritu trhu vrátane zníženia systémových rizík a zároveň zohľadniť nákladovú účinnosť a primeranosť právnych predpisov EÚ.

19

Výnimky zahŕňajú „nefinančné“ subjekty obchodujúce s kvótami. Tieto výnimky sa podobajú výnimkám stanoveným v ďalších predpisoch týkajúcich sa finančných trhov, napríklad výnimke zo zúčtovacej povinnosti pre nefinančné protistrany podľa nariadenia EMIR alebo výnimke uplatňovanej na komoditné deriváty. Nejde o plošné výnimky, ale o výnimky podmienené okolnosťami a/alebo dohľadom príslušných vnútroštátnych orgánov, ako aj dohľadom na úrovni EÚ. V niektorých prípadoch je rozsah pôsobnosti výnimiek vnútroštátny a nemá žiadne cezhraničné dôsledky.

Na mnohé subjekty oslobodené na základe smernice MiFID sa aj tak budú naďalej vzťahovať povinnosti vyplývajúce z nariadenia MAR týkajúce sa obchodovania s využitím dôverných informácií a manipulácie trhu.

Návrh Komisie bol schválený spoluzákonomdarcami, ktorí jasne schválili a potvrdili tento prístup a minimálne rozšírili rozsah výnimiek.

Vzhľadom na zásadu proporcionality sa Komisia domnieva, že pokiaľ ide o ciele povolenia podľa smernice MiFID, príslušné náklady na povolenie v porovnaní s prínosmi a jeho regulačné zaťaženie, výnimky pre obchodníkov podliehajúcich pravidlám predstavujú najmenej zaťažujúci prostriedok na dosiahnutie požadovaného výsledku.

Okrem toho sa na oslobodené subjekty bude naďalej vzťahovať rozsah pôsobnosti nariadenia MAR.

20

Pokiaľ ide o mimoburzové deriváty, v nariadení EMIR sa stanovujú požiadavky na určitých účastníkoch trhu, ktorí začali obchodovať s derivátmi a ako takí by mali byť regulovaní⁶.

V niekoľkých štúdiách sa uvádza, že podiel objemov mimoburzových spotových zmluvách, ktoré nie sú zúčtované, tvoril v roku 2010 približne 1 %, Analýzou dostupných údajov o nedávnom vývoji trhu sa podporuje záver, že tento podiel je pravdepodobne v súčasnosti ešte nižší⁷.

Okrem toho, výlučne na dvojstranné mimoburzové obchody sa bude stále vzťahovať rozsah pôsobnosti nariadenia MAR, v ktorom sa výslovne spresňuje, že „toto nariadenie sa uplatňuje na každú transakciu, pokyn alebo konanie týkajúce sa finančného nástroja, ako je uvedené v odsekoch 1 a 2, bez ohľadu na to, či sa táto transakcia, pokyn alebo konanie uskutočnili alebo neuskutočnili na obchodnom mieste“.

⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 o mimoburzových derivátoch, centrálnych protistranách a archívoch obchodných údajov.

⁶ Takmer vo všetkých odpovediach na konzultáciu Európskeho orgánu pre cenné papiere a trhy (ESMA) o súvisiacom návrhu zúčtovacích prahov pre žiadosť sa uvádzalo, že tieto prahové hodnoty treba zvýšiť, a tvrdilo sa, že nefinančné podniky znamenajú zanedbateľné riziko systémovej povahy pre finančný systém, keďže nie sú vzájomne prepojené. To isté možno skonštatovať o nefinančných podnikoch, pokiaľ ide o ich obchodovanie s čisto dvojstrannými mimoburzovými spotovými emisnými kvótami.

⁷ Výpočty Komisie založené na údajoch Bloomberg New Energy Finance o celkovej veľkosti trhu s emisnými kvótami (EUA) a jeho rozdelenie podľa aukcií, výmen a mimoburzového obchodovania, doplnené odhadom združenia London Energy Brokers Association (LEBA) o podiele mimoburzového obchodovania s emisnými kvótami, ktoré sa týkalo spotových produktov v roku 2010, ako aj údajmi združenia LEBA za obdobie rokov 2010 – 2014 o podiele mimoburzových obchodov, ktoré neboli zúčtované.

21

V októbri 2013 Komisia požiadala orgán ESMA o poskytnutie rady a pomoci v súvislosti s obsahom delegovaných aktov vyžadovaných niektorými ustanoveniami nariadenia MAR vrátane úrovne prahových hodnôt z hľadiska ekvivalentu emisií oxidu uhličitého a menovitého tepelného príkonu.

Väčšina respondentov príslušnej konzultácie ESMA tvrdila, že existuje len málo informácií alebo neexistujú žiadne takéto informácie špecifické pre relevantný subjekt, ktoré by neboli uverejnené na základe iných predpisov, najmä na základe nariadenia o integrite a transparentnosti veľkoobchodného trhu s energiou (REMIT).⁸

Každý potenciálny kumulatívny vplyv na trh s emisiami by bol podstatný len do tej miery, do akej by významný podiel menších účastníkov trhu koordinoval svoje činnosti. V takom prípade by išlo nielen o antitrustovú záležitosť, na ktorú by sa vzťahoval antitrustový dohľad, ale bolo by tiež ťažké udržať takéto zoskupenie subjektov z dôvodu ich veľkého počtu.

22

Komisia súhlasí s tým, že by sa mohli zlepšiť mechanizmy regulačnej spolupráce v rámci dohľadu nad trhom s emisnými kvótami. Existujúce ustanovenia o mechanizmoch spolupráce však nadobudnú účinnosť v plnom rozsahu až v roku 2017. Každá ďalšia činnosť by sa preto mala zamerať na možnosti posilnenia existujúcich systémov podľa potreby, na základe jasného hodnotenia rozsahu prípadných zvyšných rizík pre systém EU ETS alebo európsky trh s uhlíkom, a posilnenie systémov by malo byť maximálne nákladovo efektívne a primerané.

23

Rámec dohľadu stanovený právnymi predpismi EÚ pre finančné trhy sa tiež používa pre všetky komoditné deriváty obchodované v EÚ (napr. podávanie správ o pozíciách podľa smernice MiFID, v nariadení MAR sa stanovujú rozsiahle mechanizmy spolupráce). Posúdením sa neposkytli dôkazy v prospech názoru, že tento rámec nie je vhodný pre trh s emisiami v porovnaní so zmluvami na komoditné deriváty vo všeobecnosti.

Pokiaľ ide o nariadenie MAR, príslušné orgány plnia svoje funkcie a povinnosti vyplývajúce z nariadenia MAR v spolupráci s ďalšími orgánmi alebo s účastníkmi trhu. Príslušné orgány podľa nariadenia MAR musia spolupracovať s orgánom ESMA vrátane oblasti výmeny nevyhnutne potrebných informácií, ako aj s príslušnými orgánmi členských štátov EÚ.

Pokiaľ ide o register Únie a právomoci Komisie, vnútroštátne finančné regulačné orgány môžu získať informácie o transakciách v registri Únie od príslušných vnútroštátnych správcov alebo od Komisie ako centrálného správcu (ktorý môže poskytnúť údaje týkajúce sa niekoľkých alebo všetkých členských štátov), v súlade s článkom 110 ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 389/2013. Treba tiež pripomenúť, že 30 – 40 % futurít emisných kvót sa neuchováva až do dátumu splatnosti, a preto nie sú fyzicky vyrovnané, a teda ani viditeľné v registri Únie.

24

Komisia poznamenáva, že dohľad nad trhom s emisiami je povinnosťou vnútroštátnych regulátorov. Integrované postupy medzi vnútroštátnymi regulátormi pri organizácii dohľadu nad trhom s emisiami na úrovni EÚ sú stanovené v revidovanej smernici MiFID a v nariadení MAR, ktorými sa stanovujú podrobné pravidlá vzájomnej cezhraničnej spolupráce medzi príslušnými vnútroštátnymi orgánmi a medzi týmito orgánmi, orgánom ESMA a úrovňou EÚ, ako aj spolupráce s tretími krajinami na celom svete.

Okrem toho sa bude vykonávať rozsiahly rámec dohľadu, vykazovania údajov a dozoru (na vnútroštátnej úrovni a úrovni EÚ) podľa revidovaných režimov MiFID/MiFIR⁹ a MAR/MAD platných pre emisné kvóty od januára 2017 a júla 2016.

Pokiaľ ide o frekvenciu a štruktúru existujúcich formálnych a neformálnych kontaktov medzi útvarmi v rámci Komisie, z hľadiska celkových regulačných úloh sú dostatočné a primerané.

⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 600/2014 z 15. mája 2014 o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 648/2012.

⁸ Nariadenie (EÚ) č. 1227/2011.

25

Trh EÚ s uhlíkom rastie a zdokonaľuje sa napriek tomu, že právne postavenie kvót nie je vymedzené na úrovni EÚ. Faktory ovplyvňujúce likviditu majú skôr ekonomickú ako právnu povahu¹⁰.

Komisia je presvedčená, že smernica 2003/87/ES a jej vykonávacie právne predpisy, a to predovšetkým článok 40 nariadenia (EÚ) č. 389/2013¹¹, ako aj rozvíjajúci sa rámec regulácie finančných trhov EÚ¹² poskytujú nevyhnutne potrebnú právnu oporu pre transparentný a likvidný trh EÚ s uhlíkom a zabezpečujú jeho stabilitu a integritu.

26

V súlade s článkom 345 ZFEÚ platí, že podľa práva Únie je majetkové právo výsadou členských štátov. Týka sa to predovšetkým poverenia na vytvorenie práv vlastníctva na úrovni EÚ s ohľadom na triedu aktív v situácii, keď podľa zistenia Dvora audítorov zatiaľ neexistujú žiadne práva vlastníctva v členských štátoch.

Existencia špecifického režimu majetkového práva na aktíva z obchodovania predstavuje pri veľkej väčšine obchodovaných aktív vrátane finančných nástrojov skôr výnimku než pravidlo. To však neznamená, že sa na transakcie s takýmito aktívami neuplatňujú bežné zásady vnútroštátneho zmluvného a majetkového práva¹³. Všetky dôležité právne charakteristiky týkajúce sa vykonávania práv na kvóty sú upravené smernicou 2003/87/ES a jej vykonávacími právnymi predpismi.

10 Komisia navrhla vytvorenie rezervy stability trhu [COM(2014) 20] s cieľom riešiť otázku nadbytočných kvót a zlepšiť odolnosť systému proti veľkým otrasom prostredníctvom upravenia ponuky kvót, ktoré by mali byť predmetom aukcie. O tomto návrhu sa diskutuje v Európskom parlamente a Rade.

11 Kvóty môže držať ktokoľvek, nárok je však možné určiť podľa odkazu na register Únie, keďže záznam v registri predstavuje dostatočný dôkaz prima facie nároku na kvótu

12 Emisné kvóty získajú od roku 2017 v EÚ postavenie finančných nástrojov a budú podliehať rámcu pre reguláciu finančných trhov EÚ.

13 Neexistuje napríklad žiadny osobitný právny režim pre peniaze uložené na bankovom účte. Majiteľ účtu ako taký nie je vlastníkom peňazí na svojom účte, má na ne len právny nárok, to však nebráni rozvoju finančných trhov založených na peniazoch nielen v EÚ, ale aj na celom svete.

Práva na držanie, prevod, odovzdanie a zrušenie kvót sú plne zaručené smernicou 2003/87/ES a úplne podporované registrom Únie, v rámci ktorého sa môžu vykonávať.

27

Komisia sa vzhľadom na uvedené skutočnosti domnieva, že právne záujmy sú náležite chránené a kvóty je možné napadnúť ako občianskoprávne veci na vnútroštátnych súdoch. Komisia sa však pokúsi zanalyzovať možné prínosy ďalšieho vyjasnenia právneho stavu kvót v rámci práva EÚ pre fungovanie systému EU ETS a európskeho trhu s uhlíkom.

28

Komisia posúdi právnu a technickú uskutočniteľnosť zjednodušenia registrácie nárokov na kvóty vyplývajúcich zo záložného práva so zreteľom na verejné politické ciele systému EU ETS.

30

Komisia sa domnieva, že v registri Únie sa zaviedli zlepšenia s cieľom odstrániť minulé nedostatky zistené v decentralizovanej fáze II systému vnútroštátnych registrov. Následne, vo fáze III systému EU ETS, boli prijaté aj dodatočné opatrenia nadväzujúce na revíziu smernice o systéme EU ETS z roku 2009. Od spustenia registra Únie v roku 2012 nebol hlásený žiadny incident a údaje uchovávané v registri Únie alebo v protokole EUTL sa poskytujú vnútroštátnym orgánom presadzovania práva v priebehu formálnych vyšetrovaní alebo právnych konaní.

Komisia súhlasí s tým, že dohľad nad trhom s uhlíkom možno zlepšiť. Register Únie neobsahuje finančné informácie, a preto údaje uvedené v registri by mali iba obmedzené použitie pri dohľade nad finančnými transakciami.

Okrem toho, Komisia v súlade s príslušnými primárnymi právnymi predpismi a nariadením (EÚ) č. 389/2013 nemá žiadny právny základ na vykonávanie analýzy údajov členských štátov uložených v registri Únie.

Komisia aktívne podporovala členské štáty pri nadväzovaní spolupráce s finančnými spravodajskými jednotkami.

31

Komisia sa domnieva, že systémy registrov sa neustále zlepšujú a že mnohé problémy, na ktoré poukázal Dvor audítorov, sa vo fáze III vyriešili.

32

Pokiaľ ide o kontroly a postupy KYC (poznaj svojho klienta), v nariadení (EÚ) č. 389/2013 sa podrobne vypočítavajú podmienky a dokumenty potrebné na otvorenie účtov účastníkov dodržiavajúcich súlad. Požiadavky na účty dobrovoľných účastníkov však stanovujú len minimálne požiadavky na otvorenie účtu.

34

Požiadavkami stanovenými nariadením (EÚ) č. 389/2013 pre dobrovoľných účastníkov sa poskytuje členským štátom priestor na uplatňovanie príslušných postupov posudzovania rizika.

35 – Odpoveď na druhú zarážku

V nariadení (EÚ) č. 389/2013 sa uvádza, aké informácie o podozrivých žiadostiach o otvorenie účtu si navzájom sprístupňujú vnútroštátni správcovia. Vytvorenie trvalého celeoeurópskeho zoznamu zamietnutých žiadostí o otvorenie účtu naráža na problémy týkajúce sa právneho rámca ochrany osobných údajov.

36

V smernici 2003/87/ES a nariadení Komisie (EÚ) č. 389/2013 sa riadením používateľských účtov v registri poverujú členské štáty v súlade so zásadou subsidiarity. Úlohou Komisie ako centrálného správcu je prevádzkovať a udržiavať register Únie. Komisia koordinuje vykonávanie príslušných právnych ustanovení tak, že organizuje výmenu informácií a najlepších postupov týkajúcich sa kontrol podľa zásady „poznaj svojho zákazníka“, a to najmä v rámci pracovnej skupiny správcov registra, pričom sa osobitne zameriava na metódy a nástroje, ktoré je možné využívať v platnom právnom rámci.

37

Dohľad nad európskym trhom s uhlíkom na úrovni EÚ by sa dal ešte zlepšiť vrátane využitia príslušných údajov z registra Únie. V registri Únie sa však zaznamenávajú len informácie o fyzických prevodoch uhlíkových jednotiek a chýbajú informácie o finančnej časti transakcií, čo nestačí na zistenie zneužitia alebo podvodných činností.

38

Pred prechodom k registru Únie nebola možná analýza cezhraničných transakcií, keďže vnútroštátne registre, ktoré neboli konsolidované, prevádzkovali jednotlivé členské štáty.

V platnom právnom rámci Komisia prevádzkuje register Únie, nevykonáva však aktívny dohľad nad transakciami v registri Únie s využitím údajov uchovávaných v mene členských štátov.

41

Komisia sa domnieva, že jej organizačná štruktúra je primeraná. Oddelenie úlohy obchodného/politického vlastníka od úlohy dodávateľa IT sa vykonáva od roku 2014 v súlade s príslušnou metodikou riadenia projektu. Zdroje a zručnosti sa ďalej optimalizujú s cieľom zaistiť primeranú internú organizáciu.

Plnenie akčného plánu po audite IT realizovanom útvarmi Komisie pre vnútorný audit sa zameriava na zistené nedostatky a zvýši účinnosť rozvoja a riadenia registra.

50

V rámčeku 4 uvedenom v správe Dvora audítorov sú vymenované hlavné aspekty týkajúce sa monitorovania, podávania správ a overovania. Je síce možné odôvodnene predpokladať určitú formu kontroly overených výročných správ o emisiách zo strany príslušných orgánov, smernicou 2003/87/ES ani vykonávacími opatreniami sa však výslovne nevyžaduje. Úplné zdvojenie overenia by bolo kontraproduktívne aj z hľadiska dodatočných nákladov.

51

Vo fáze III je stanovený špecifikovaný povinný obsah a jednotný vzor správy o overovaní v systéme EU ETS. Právnymi predpismi na európskej úrovni pre fázu II systému EU ETS sa nepovoľoval jednotný vzor.

52

Komisia súhlasí s tým, že vo fáze II chýbalo vyhodnocovanie zistení overovateľov. Vo fáze III sa od prevádzkovateľov vyžaduje, aby príslušnému orgánu predložili na schválenie správu o zlepšení týkajúcu sa všetkých nezrovnalostí a odporúčaní nahlásených overovateľom. Komisia tiež uverejnila usmernenia s poučením pre overovateľov o tom, ako pristupovať k opakovaným zisteniam.

Rámček 7

Vo vzore správy o overovaní, ktorú teraz uverejnila Komisia, je uvedené minimum informácií, ktoré sa vo fáze III musia začleniť do vzorov správ o overovaní členských štátov, a tiež je v ňom zahrnuté osobitné ustanovenie pre overovateľa, aby uviedol odporúčania.

Vo fáze III sa zavádzajú dodatočné povinnosti týkajúce sa akreditácie a overenia, ako aj povinnosť vnútroštátnych akreditačných orgánov vykonávať nepretržitý dohľad nad overovateľmi. Jedným z hlavných cieľov nepretržitého dohľadu je kontrola trvalej spôsobilosti overovateľa, pričom sa zisťujú najmä nezrovnalosti, ako je napríklad overovateľ, ktorý nikdy neuvádza prípady nesúlady či odporúčania, alebo nezrovnalosť medzi internou overovacou dokumentáciou a vydanou správou o overovaní.

53

Usmernenia na monitorovanie a podávanie správ vo fáze II zahŕňali osobitné vymedzenia pre fázu II týkajúce sa požadovaného „overovateľa“ (oddiel 2 bod 5 písm. m) prílohy I k rozhodnutiu Komisie č. 2007/589/ES) a „akreditácie“ (oddiel 2 bod 5 písm. k) prílohy I k rozhodnutiu Komisie č. 2007/589/

ES), a to pred poukúzaním na príslušný pokyn Európskej spolupráce v oblasti akreditácie. Usmernenia tiež zahŕňali ustanovenie umožňujúce získať prístup akreditačným orgánom, ako aj príslušným orgánom s cieľom zhodnotiť internú správu o overovaní vypracovanú overovateľom. Hlavným dôvodom prijatia nariadenia (EÚ) č. 600/2012 týkajúceho sa akreditácie a overovania v systéme EU ETS vo fáze III však bola potreba zabezpečiť oveľa väčšiu harmonizáciu overovania a akreditácií v uvedenom systéme.

56

Úlohy jednotlivých subjektov v systéme EU ETS sa zakladajú na príslušných právomociach. Overovatelia majú (na rozdiel od regulačných orgánov) najväčšie právomoci v oblasti overovania. Vnútroštátne akreditačné orgány sú (na rozdiel od regulačných orgánov) kompetentné a oprávnené akreditovať overovateľov. Určené príslušné orgány sú (na rozdiel od overovateľov alebo vnútroštátnych akreditačných orgánov) kompetentné a oprávnené na všeobecné vykonávanie systému EU ETS. Koordinácia medzi rôznymi subjektmi je dôležitá z hľadiska podpory celkového účinného vykonávania systému EU ETS, musí však byť primeraná podľa kompetencie a musí sa vyhnúť neúčinnému a kontraproduktívnemu zdvojeniu a dodatočným nákladom.

57

Komisia sa domnieva, že opísaná situácia, keď sa overovatelia podieľajú na overovaní, ako aj na vypracovaní plánov monitorovania pre rovnaké miesto, predstavuje konflikt záujmov. Nariadenie (EÚ) č. 600/2012 (nariadenie o overovaní a akreditácii pre fázu III) sa výslovne vyjadruje k tejto otázke, ktorá je v prvom rade vecou akreditačných orgánov a tieto orgány ju musia zvážiť a riešiť.

58

V smernici 2003/87/ES a vykonávacích opatreniach sa nestanovuje požiadavka na vykonávanie kontrol na mieste príslušnými orgánmi. Tým sa zachováva flexibilita primeraného a účinného presadzovania príslušným orgánom vrátane posúdenia toho, kde a kedy sú kontroly najproduktívnejšie, predchádza sa zdvojeniu úlohy overovateľa a zachováva sa možnosť spojenia s ďalšími regulačnými povinnosťami.

64

Komisia súhlasí s tým, že pravidelné zverejňovanie relevantných informácií o celkovom vykonávaní a fungovaní systému EU ETS je prínosné pre dôveru strán zúčastnených v systéme. Na túto potrebu sa reaguje podávaním správ, ktoré sa stanovuje v smernici 2003/87/ES, predovšetkým v súlade s článkami 10 a 21 uvedenej smernice.

67

Model PRIMES je široko používaný analytický nástroj a ako taký sa považoval za najlepšiu dostupnú referenciu, pokiaľ ide o hodnotenie národných alokačných plánov členských štátov. Tento model bol členským štátom známy, považoval sa za spoľahlivý a niektoré členské štáty ho použili pri príprave svojich národných alokačných plánov.

Komisia uznáva, že usmernenie vydané v decembri 2005 neobsahovalo pokyn na použitie údajov o emisiách z roku 2005. Členské štáty však mali prístup k overeným emisiám za rok 2005 od jari 2006, teda v dostatočnom predstihu pred konečným termínom na predloženie národných alokačných plánov, ako aj pred skutočným predložením väčšiny týchto plánov. Komisia musela vzhľadom na cieľ systému EU ETS hodnotiť národné alokačné plány vzhľadom na najaktuálnejšie údaje o emisiách, na čo upozornil aj Výbor pre zmenu klímy.

69

Komisia uznáva, že nebola schopná poskytnúť Dvoru audítorov vyplnené kontrolné zoznamy všetkých členských štátov. Uplynulo totiž administratívne obdobie uchovávania týchto dokumentov. Dvoru audítorov však bolo poskytnutých viacero ďalších dokumentov, napríklad korešpondencia s členskými štátmi, prezentácie a stručné prehľady.

Komisia je napriek tomu presvedčená, že neexistujú žiadne dôvody oprávňujúce domnienku, že by hodnotenie národných alokačných plánov nebolo rovnako podrobné alebo úplné.

Všetky verejne dostupné rozhodnutia Komisie o národných alokačných plánoch členských štátov majú rovnakú štruktúru a v odôvodneniach sa uvádza rozsiahle opodstatnenie dôvodov, ktorým sa podporuje buď schválenie, alebo zamietnutie národných alokačných plánov. Pri každom hľadisku, ktoré Komisia mala skontrolovať podľa prílohy III k smernici, je podrobne uvedené, či boli alebo neboli splnené právne požiadavky. Tým sa dokazuje, že Komisia vykonala hodnotenie takým spôsobom, aký je stanovený v smernici 2003/87/ES), a to rovnako pre všetky členské štáty.

Spoločná odpoveď na body 71 a 72

Komisia si uvedomuje, že vo fáze II nebolo podávanie správ podľa článku 21 týkajúce sa vykonávania systému EU ETS vždy úplné. Vo fáze III sa požiadavky uplatňujú prísnejšie na základe vykonávacieho rozhodnutia Komisie 2014/166/EÚ, aby v budúcnosti bola splnená podmienka uverejnenia úplnej výročnej správy o vykonávaní.

74

Komisia ďalej harmonizuje vykonávanie systému EU ETS vo fáze III (preto bol v roku 2009 prijatý revidovaný systém EU ETS) a nepretržite zvažuje možnosti prípadných ďalších zlepšení v budúcnosti.

76

Právnym rámcom sa zveruje vykonávanie kontrol členským štátom ako súčasť ich celkového prístupu k regulačnému presadzovaniu a s ohľadom na zásadu subsidiarity sa Komisia nepochybne žiadnou konkrétnou úlohou.

77

Komisia naďalej organizuje rozsiahlu výmenu informácií medzi príslušnými orgánmi členských štátov v rámci systému EU ETS, napríklad prostredníctvom pravidelných rokovaní Výboru pre zmenu klímy a jeho pracovnej skupiny 3, ktorá sa venuje obchodovaniu s emisiami, technických pracovných skupín *ad hoc*, fór (napríklad fóra pre akreditáciu a overovanie a fóra na dodržiavanie súladu s jeho pridruženými pracovnými skupinami), ako aj prostredníctvom príslušných skupín, ako je napríklad pracovná skupina správcov registra. Zasadania sa väčšinou konajú elektronicky s cieľom zapojiť aj tých, ktorí sa nemôžu dostaviť osobne.

79

Komisia uznáva dôležitú doplňujúcu úlohu Fóra na dodržiavanie súladu systému EU ETS a jeho pracovných skupín pri harmonizovanom vykonávaní systému EU ETS a výmene informácií o najlepších postupoch medzi príslušnými orgánmi členských štátov. Napriek občasnej obmedzenej účasti vnútroštátnych orgánov sa informácie prediskutované a rozvinuté v rámci fóra na dodržiavanie súladu vymieňali prostredníctvom webového nástroja dostupného pre všetky príslušné orgány.

80

Najlepším ukazovateľom odradzujúceho účinku režimu sankcií v rámci systému EU ETS, predovšetkým ustanovenia smernice o výške pokuty na úrovni EÚ, ktoré sa uplatňuje v prípade neodovzdania kvót, je vysoká miera dodržiavania súladu.

Členské štáty určujú a uplatňujú okrem celoeurópskych harmonizovaných sankcií aj pokuty za určité porušenia, ako je napríklad nepredloženie správy o emisiách v stanovenej lehote, a to na základe príslušných vnútroštátnych právnych predpisov.

82

Komisia poznamenáva, že rozdiely v typoch vnútroštátnych sankcií a pokút možno v plnom rozsahu odôvodniť so zreteľom na vnútroštátne okolnosti a administratívne postupy, a to tým skôr, že spoluzákonnodarcovia sa na základe zásady subsidiarity rozhodli odsunúť pokuty medzi vnútroštátne právomoci podľa článku 16 ods. 1 smernice 2003/87/ES.

83

Prehľady systémov sankcií EU ETS v členských štátoch sa získavajú ako súčasť štúdií Komisie zameraných na kontrolu súladu systémov EU ETS členských štátov a vo vykonávacom rozhodnutí Komisie č. 2014/166/EÚ, ktorým sa aktualizuje systém, sa od členských štátov vyžaduje, aby Komisii predkladali výročné správy o vykonávaní smernice o systéme EU ETS „podľa článku 21“.

84

Komisia sa snaží uchovávať špecifický prehľad o vnútroštátnych pokutách osobitne pre systém EU ETS, ako aj štatistiky o uplatňovaní pokút. K monitorovaniu systému sankcií pristupuje už systematickejšie, a to tak, že zlepšila otázky o pokutách, ktoré kladie členským štátom v súvislosti so správou podľa článku 21 smernice 2003/87/ES.

Za presadzovanie ustanovení o systéme EU ETS sú zodpovedné orgány členských štátov, Komisia však pozorne sleduje vykonávanie smernice o systéme EU ETS v členských štátoch. Keď vo fáze II vznikli pochybnosti o zákonnosti uplatňovania pokút, Komisia tieto prípady vždy kontrolovala a podľa potreby udržiavala pravidelné kontakty s členskými štátmi. Komisia napríklad neustále pripomínala, že členské štáty nemôžu znižovať pokuty uplatnené v prípadoch neodovzdania kvót vo výške 100 EUR¹⁴.

14 Túto interpretáciu článku 16 medzitým potvrdil Európsky súdny dvor.

86

Vo fáze III systému EU ETS prevádzkovatelia už nemôžu priamo využívať medzinárodné kredity na splnenie požiadaviek súvisiacich so systémom EU ETS. Najskôr musia vymeniť svoje medzinárodné kredity za kvóty, ktoré následne môžu použiť na dodržanie súladu.

Počet medzinárodných kreditov, ktoré prevádzkovateľ môže vymeniť, je obmedzený. Predpisy, ktorými sa stanovujú individuálne nároky na kredity na zariadenie a prevádzkovateľa lietadiel sú stanovené v nariadení Komisie (EÚ) č. 1123/2013. Prevádzkovatelia získavajú nárok na obdobie rokov 2008 – 2020, a preto sa v ich nároku pre fázu III zohľadňuje to, čo využili vo fáze II.

Rámček 8 – Odpoveď na druhý odsek

Vo fáze III systému EU ETS by sa podobné problémy už nemali vyskytovať. Pozri odpoveď Komisie na bod 86.

Rámček 8 – Odpoveď na tretí odsek

Vo fáze III systému EU ETS by sa podobné problémy už nemali vyskytovať. Pozri odpoveď Komisie na bod 86.

Záver a odporúčania**87**

Keď sa zavádzal systém obchodovania s emisiami, neboli k dispozícii žiadne praktické skúsenosti na úrovni členských štátov ani EÚ. Komisia a členské štáty sa teda presadzovali prístup učenia sa v praxi, čo sa prejavilo neustálym zlepšovaním podoby systému i jeho vykonávania.

Pokiaľ ide o systém EU ETS a podvody s DPH typu „kolotoč“, Komisia s cieľom riešiť podvody s DPH stanovila právny základ pre sieť Eurofisc, v rámci ktorej dochádza k pružnej výmene cieleňich informácií o podvodných transakciách s DPH. Aj členské štáty sa v tejto súvislosti zameriavajú na nové trendy v oblasti podvodov a navzájom si poskytujú včasné varovania v prípade výskytu nových podvodov. Obchod s emisiami uhlíka patrí k odvetviam, ktoré členské štáty dôkladne sledujú v súvislosti s podvodmi.

89

Komisia berie do úvahy záver Dvora audítorov.

Komisia zdôrazňuje, že systém EU ETS vo fáze II narušili niektoré problémy týkajúce sa stability rámca na ochranu jeho integrity. Výskyt nedostatkov pri vykonávaní systému EU ETS vo fáze II je jedným z vážnych dôvodov pre dôkladné posúdenie nového rozvoja a zlepšení, ktoré sa v súčasnosti realizujú vo fáze III.

91

Pokiaľ ide o zistenie Dvora audítorov, že zostávajú problémy týkajúce sa právnej regulácie trhu s emisiami a dohľadu nad ním v súvislosti s obchodníkmi podliehajúcimi pravidlám, dvojstranným spotovým obchodovaním a menšími trhovými účastníkmi, Komisia a spoluzákonodarcovia dôkladne zanalyzovali možné riziká v priebehu postupu prijímania smernice MiFID, a preto táto smernica zahŕňa vhodne vyvážený režim výnimiek. Na trh s emisiami sa uplatňuje rámec dohľadu stanovený právnymi predpismi EÚ pre finančné trhy, ktorý sa tiež používa pre všetky komoditné deriváty obchodované v EÚ (napr. podávanie správ o pozíciách podľa smernice MiFID, rozsiahle mechanizmy spolupráce stanovené v nariadení MAR). Regulačné mechanizmy spolupráce nadobudnú úplnú účinnosť od roku 2017.

Odporúčanie 1

Komisia súhlasí s tým, že tam, kde je to potrebné, treba vyriešiť všetky zvyšné zásadné otázky v oblasti regulácie trhu s emisiami a dohľadu nad ním s cieľom zlepšiť integritu trhu. Komisia posudzuje vplyv svojich politík a návrhov vo všetkých fázach od návrhu cez vykonávanie až po kontrolu, aby zabezpečila, že opatrenie EÚ bude potrebné a účinné.

Hodnotenie nedávno prijatých právnych predpisov o regulácii trhu s emisiami a dohľade nad ním, ktoré sa v súčasnosti vykonávajú, sa môže uskutočniť v súvislosti so správami, ktoré má Komisia predložiť Európskemu parlamentu a Rade v roku 2019 podľa článku 90 smernice MiFID II a článku 38 nariadenia MAR.

Odporúčanie 1 a)

Komisia prijíma odporúčanie 1 písm. a). Komisia a spoluzákonomodarcovia dôkladne zanalyzovali potenciálne riziká v priebehu prijímania revidovanej smernice MiFID, a preto smernica zahŕňa vhodne vyvážený režim výnimiek. Tieto výnimky budú posúdené v roku 2019 v rámci príslušných právnych predpisov.

Výnimky uvedené v článku 2 ods. 1 písm. e), článku 2 ods. 1 písm. j) a článku 3 ods. 1 písm. e) smernice MiFID sú podmienené okolnosťami a regulačným dohľadom a nemusia sa týkať výlučne emisných kvót, ale rovnako sa uplatňujú aj na komoditné deriváty. Dôvody udelenia výnimiek vyplývajú z posúdenia účelu žiadosti o povolenie podľa smernice MiFID (v podstate na ochranu klientov investičných podnikov pri cezhraničných transakciách), ako aj ich primeranosti vzhľadom na náklady na získanie povolenia v porovnaní s prínosom pre oslobodené osoby.

Odporúčanie 1 b)

Komisia prijíma odporúčanie 1 písm. b), keďže sa v ňom zohľadňuje súbor právnych predpisov EÚ týkajúcich sa finančných trhov, ktoré boli prijaté a v súčasnosti sa vykonávajú.

Odporúčanie 1 c)

Komisia čiastočne prijíma odporúčanie 1 písm. c). Existujú mechanizmy spolupráce, ktoré Komisia považuje za primerané vzhľadom na súčasný stav trhu s emisiami. Útvary Komisie sú zastúpené v rade/stálych výboroch a pracovných skupinách Európskeho orgánu pre cenné papiere a trhy (ESMA), v ktorých sa diskutuje o politických záležitostiach, a sú v styku s Agentúrou pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky (ACER). Spolupráca v rámci Komisie sa ďalej posilňuje vo fáze vykonávania revidovaných právnych predpisov. Pokiaľ ide o ďalších regulátorov a orgány dohľadu (vrátane agentúr), ako aj vzhľadom na budúci vývoj trhu, Komisia zváži možnosti podpory iniciatív na ďalšie posilnenie regulačnej spolupráce nad rámec súčasných mechanizmov.

Odporúčanie 2

Komisia prijíma odporúčanie 2. Vypracuje analýzu prínosov objasnenia právneho postavenia kvót a zváži tiež, či a ako by bolo možné stanoviť mechanizmus rýchlej registrácie pre nároky vyplývajúce zo záložného práva.

Trh EÚ s uhlíkom rastie a zdokonaľuje sa napriek tomu, že právne postavenie kvót nie je vymedzené na úrovni EÚ. Faktory ovplyvňujúce likviditu majú skôr ekonomickú ako právnu povahu.

Komisia navrhla vytvorenie rezervy stability trhu [COM(2014) 20] s cieľom riešiť otázku nadbytočných kvót a zlepšiť odolnosť systému proti veľkým otrasm formou upravenia ponuky kvót, ktoré by mali byť predmetom aukcie. O tomto návrhu sa diskutuje v Európskom parlamente aj Rade.

Komisia je presvedčená o tom, že smernica 2003/87/ES a nariadenie (EÚ) č. 389/2013, ako aj rozvíjajúci sa rámec na reguláciu finančných trhov EÚ poskytujú nevyhnutne potrebnú právnu oporu pre transparentný a likvidný trh EÚ s uhlíkom a zabezpečujú jeho stabilitu a integritu.

93

Bezpečnosť registra sa vo fáze III systému EU ETS významne zlepšila. Okrem presadzovania regulačných požiadaviek na otvorenie účtov Komisia podporuje aktívnu spoluprácu a výmenu najlepších postupov medzi členskými štátmi. Nepretržité zlepšenia registra Únie od roku 2012 v súlade s príslušnou projektovou metodikou si vyžiadali úpravy v rámci Komisie.

Odporúčanie 3 a)

Komisia prijíma odporúčanie 3 písm. a). Register Únie neobsahuje všetky relevantné údaje na zistenie zneužitia a podvodných činností. Na základe právnych predpisov MiFID/MiFIR a MAR/MAD sa však očakáva významný zber údajov týkajúcich sa finančnej stránky transakcií s kvótami po úplnom vykonaní uvedených predpisov v roku 2017.

Odporúčanie 3 b)

Komisia prijíma odporúčanie 3 písm. b).

Odporúčanie 3 c)

Komisia prijíma odporúčanie 3 písm. c). Pokiaľ ide o štruktúru, Komisia sa domnieva, že už je vykonaná. Útvary Komisie pre vnútorný audit uskutočnili audit IT, na základe ktorého Komisia bližšie objasnila úlohy členov personálu a optimalizovala štruktúru. Komisia sa snaží zabezpečiť dobré fungovanie systému registrov.

Odporúčanie 3 d) a e)

Tieto odporúčania sú adresované členským štátom.

94

Prostredníctvom nariadení Komisie prijatých pred začiatkom fázy III sa zlepšila účinnosť, efektívnosť a harmonizácia vykonávania systému EU ETS vo fáze III. Uvedenými nariadeniami sa riešia nedostatky opísané Dvorom audítorov. Zlepšenia sa týkajú monitorovania a podávania správ a overovania a akreditácie, potvrdzujú úlohy a povinnosti všetkých strán vrátane príslušných orgánov, prevádzkovateľov, overovateľov, vnútroštátnych akreditačných orgánov a členských štátov.

Odporúčanie 4

Konkrétne úlohy a povinnosti všetkých strán zapojených do systému EU ETS sa objasnili na základe nariadení Komisie o akreditácii a overovaní a monitorovaní a podávaní správ, ktoré boli prijaté pre fázu III.

Odporúčanie 4 a)

Komisia prijíma odporúčanie 4 písm. a).

Odporúčanie 4 b)

Komisia prijíma odporúčanie 4 písm. b). Rámec presadzovania je vymedzený v smernici 2003/87/ES a vo vykonávacích opatreniach. Tým sa zachováva flexibilita pre primerané a účinné presadzovanie zo strany príslušných orgánov vrátane posúdenia toho, kde a kedy sú kontroly najproduktívnejšie, predchádza sa zdvojeniu úlohy overovateľa a zachováva sa možnosť kombinovania s ďalšími regulačnými povinnosťami.

Odporúčanie 4 c) a f)

Tieto odporúčania sú adresované členským štátom.

95

Komisia poskytla súhrnné usmernenie pri príprave a vykonávaní národných alokačných plánov vo fáze II. Uznáva, že toto usmernenie nezahŕňalo pokyn použiť údaje o emisiách z roku 2005, čo však neovplyvnilo kvalitu hodnotenia Komisie.

Usmernenie Komisie a monitorovanie vykonávania systému EU ETS členskými štátmi sa vo fáze III zlepšilo. Vo vykonávacom rozhodnutí Komisie č. 2014/166/EÚ a súvisiacej vysvetlivke sa opätovne zaviedol systém, ktorým sa od členských štátov vyžaduje, aby Komisii predkladali výročné správy „podľa článku 21“ o vykonávaní smernice o systéme 2003/87/ES. Tieto správy sú verejne dostupné prostredníctvom systému Európskej environmentálnej agentúry ReportNet.

96

Komisia si uvedomuje, že vo fáze II nebolo podávanie správ podľa článku 21 týkajúce sa vykonávania systému EU ETS vždy úplné. Vo fáze III sa požiadavky uplatňujú prísnejšie na základe vykonávacieho rozhodnutia Komisie č. 2014/166/EÚ, aby v budúcnosti bola splnená podmienka uverejnenia úplnej výročnej správy o vykonávaní.

Komisia naďalej organizuje rozsiahlu výmenu informácií s príslušnými orgánmi členských štátov v rámci systému EU ETS, napríklad prostredníctvom pravidelných rokovaní Výboru pre zmenu klímy a jeho pracovnej skupiny 3, ktorá sa venuje obchodovaniu s emisiami, technických pracovných skupín *ad hoc*, fór (napríklad fóra pre akreditáciu a overovanie a fóra na dodržiavanie súladu s jeho pridruženými pracovnými skupinami), ako aj relevantných skupín, ako je napríklad pracovná skupina správcov registra, a pridružených nástrojov na výmenu dokumentov.

Odporúčanie 5 a)

Komisia prijíma odporúčanie 5 písm. a).

Harmonizácia systému EU ETS je vo fáze III podstatná a Komisia sa vo fáze III snaží dôkladnejšie monitorovať vykonávanie systému EU ETS členskými štátmi.

Odporúčanie 5 b)

Komisia prijíma odporúčanie 5 písm. b) týkajúce sa pravidelného uverejňovania správy o vykonávaní systému EU ETS.

Odporúčanie 5 c)

Toto odporúčanie je určené členským štátom.

97

Prehľady systémov sankcií EU ETS v členských štátoch sa získavajú ako súčasť štúdií Komisie zameraných na kontrolu súladu systémov EU ETS členských štátov a vo vykonávacom rozhodnutí Komisie č. 2014/166/EÚ, ktorým sa aktualizuje systém, sa od členských štátov vyžaduje, aby Komisii predkladali výročné správy o vykonávaní smernice 2003/87/ES „podľa článku 21“.

Odporúčanie 6

Komisia považuje systém sankcií v EU ETS za účinný. Pokuta 100 EUR za tonu emisií CO₂, pre ktoré do 30. apríla nie sú odovzdané žiadne kvóty, má silný odradzujúci účinok. Dôkazom je najmä skutočnosť, že každý rok je približne 99 % emisií pokrytých požadovaným počtom kvót a pokuta sa uplatňuje len na 1 % oznámených emisií.

Členské štáty by mali transparentne uvádzať sankcie, ktoré sa uplatňujú na vnútroštátnej úrovni za iné porušenia, ako je porušenie povinnosti odovzdania, a mali by tiež uverejňovať informácie o prevádzkovateľoch, ktorí porušujú povinnosť odovzdania. Je však dôležité uviesť, že podľa článku 16 ods. 1 smernice 2003/87/ES si členské štáty ponechávajú právo určiť sankcie a rozdiely v úrovniach sankcií možno dostatočne odôvodniť so zreteľom na situáciu v danom členskom štáte.

Komisia pokladá za dôležitú transparentnosť medzi príslušnými orgánmi členských štátov v záujme udržania veľmi vysokej miery súladu.

Odporúčanie 6 a)

Komisia prijíma odporúčanie 6 písm. a). Podrobne zanalyzuje informácie, ktoré získala zo štúdií o súlade systémov EU ETS a výročných správ predložených členskými štátmi podľa článku 21 smernice o systéme EU ETS a podľa potreby prijme opatrenia.

Odporúčanie 6 b) a c)

Tieto odporúčania sú adresované členským štátom.

AKO ZÍSKAŤ PUBLIKÁCIE EÚ

Bezplatné publikácie:

- jeden kus:
prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- viac kusov alebo plagátov/máp:
na zastúpeniach Európskej únie (http://ec.europa.eu/represent_sk.htm); v delegáciách,
ktoré sídlia v nečlenských krajinách EÚ (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm);
kontaktovaním služby Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sk.htm);
na bezplatnom telefónnom čísle 00 800 6 7 8 9 10 11 (v rámci EÚ) (*).

(*) Za poskytnutie informácií sa neplatí, podobne ako za väčšinu hovorov (niektorí mobilní operátori, verejné telefónne automaty alebo hotely si však môžu účtovať poplatok).

Platené publikácie:

- prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

EU ETS je základným pilierom politiky EÚ na boj proti zmene klímy a vo svete je často uvádzaný ako model novej politiky v oblasti zmeny klímy. Dvor audítorov zistil vo vykonávaní tohto systému významné nedostatky počas fázy II (2008 – 2012) a problémy týkajúce sa spoľahlivosti rámca na ochranu integrity trhu. Je potrebné zlepšiť reguláciu trhu a dohľad nad ním, právne postavenie kvót a systémy spracovania základných informácií EU ETS. Členské štáty by mali podporiť uplatňovanie rámca kontroly a sankcií. Dvor audítorov predkladá niekoľko odporúčaní zameraných na zlepšenie integrity a uplatňovania tohto systému.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie