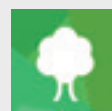


Posebno poročilo

Celovitost in izvajanje sistema EU za trgovanje z emisijami (EU ETS)



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2015

Tiskana izdaja	ISBN 978-92-872-2384-5	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/855494	QJ-AB-15-005-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2335-7	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/759387	QJ-AB-15-005-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2342-5	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/525599	QJ-AB-15-005-SL-E

© Evropska unija, 2015
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

Posebno poročilo

Celovitost in izvajanje sistema EU za trgovanje z emisijami (EU ETS)

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali upravljavske teme. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil senat I, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Augustyn Kubik in je specializiran za področje porabe ohranjanje in upravljanje naravnih virov. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Kevin Cardiff, pri njej pa so sodelovali vodja kabineta Mary Kerrigan, ataše kabineta Gediminas Macys, vodja enote Colm Friel, vodja ekipe Emese Fésűs, namestnik vodje ekipe Stefan den Engelsen ter revizorji Marco Dentamaro, Andreas Dürrwanger, María Luisa Gómez-Valcárcel, Laura Gores, Joanna Kokot, Loulla Puisais-Jauvin, Frédéric Soblet in Anna Zalega.



Od leve proti desni: S. den Engelsen, E. Fésűs, K. Cardiff, C. Friel.

Odstavek

Kratice

Glosar

I–VII Povzetek

1–8 Uvod

1–8 Sistem Evropske unije za trgovanje z emisijami (EU ETS)

4–6 EU ETS v obdobju 2005–2012 v praksi (fazi I in II)

7–8 EU ETS od leta 2013 (faza III)

9–11 Obseg revizije in revizijski pristop

12–86 Opažanja

12–41 Okvir za zaščito celovitosti EU ETS

14–24 Komisija je stalno izboljševala ureditev trga emisij in nadzor nad njim, vendar je potreben nadaljnji napredek

25–28 Pomisleki v zvezi z opredelitvijo pravic

29–41 V sistemih, povezanih z registrom Unije, za obdelavo temeljnih informacij EU ETS, so se pokazale nekatere pomanjkljivosti

42–86 Izvajanje sistema EU za trgovanje z emisijami

46–63 Sistemi držav članic za evidentiranje emisij in poročanje o njih v fazi II EU ETS niso bili dovolj razviti

64–79 Vrzeli v navodilih Komisije in tem, kako je v fazi II EU ETS spremljala izvajanje v državah članicah

80–86 Ugotovljene so bile nekatere slabosti v nacionalnem izvajanju ureditve sankcij v okviru EU ETS in praksah za predajo mednarodnih dobropisov iz projektov

87-97 **Zaključki in priporočila**

Priloga – Informacije o ozadju

Odgovori Komisije

CER: Potrjena zmanjšanja emisij

CO₂: Ogljikov dioksid

CO₂e: Ekvivalent ogljikovega dioksida

DDV: Davek na dodano vrednost

EGP-Efta: Evropski gospodarski prostor – Evropsko združenje za prosto trgovino

ERU: Enota zmanjšanja emisij

ETS: Sistem za trgovanje z emisijami

EU ETS: Sistem Evropske unije za trgovanje z emisijami

EUA: Pravica Evropske unije

EUTL: Evidenca transakcij Evropske unije

MAR: Uredba o zlorabi trga

MIFiD: Direktiva o trgih finančnih instrumentov

GD: Generalni direktorat

KYC: Načelo dobrega poznavanja strank (*know your customer*)

MAD: Direktiva o zlorabi trga

Centralni administrator: V skladu z direktivo o EU ETS¹ Komisija imenuje centralnega administratorja za vodenje neodvisne evidence transakcij, v katero se zapisujejo izdaje, prenosi in ukinitve pravic, opravi pa tudi avtomatizirano preveritev vsake transakcije, s čimer zagotovi, da ni nobenih nepravilnosti pri izdaji, prenosu in ukinitvi pravic. Uredba o registru določa, da centralni administrator upravlja in vzdržuje register Unije.²

Direktiva in uredba o zlorabi trga (MAD/MAR): Prvotna direktiva o zlorabi trga Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o trgovanju z notranjimi informacijami in tržni manipulaciji (zloraba trga) (Direktiva 2003/6/ES) je bila razveljavljena in nadomeščena z novimi pravili, sprejetimi leta 2014. To sta Uredba (EU) št. 596/2014 o zlorabi trga (MAR)³ in Direktiva 2014/57/EU o kazenskih sankcijah za zlorabo trga (MAD)⁴. Uredba o zlorabi trga začne veljati julija 2016 in države članice imajo dve leti časa za prenos nove direktive v nacionalno pravo.⁵

Direktiva o trgih finančnih instrumentov (MiFID): Prvotna direktiva o trgih finančnih instrumentov Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o trgih finančnih instrumentov (Direktiva 2004/39/ES) je bila razveljavljena in nadomeščena z novimi pravili, sprejetimi leta 2014. To sta nova Direktiva 2014/65/EU o trgih finančnih instrumentov in Uredba (EU) št. 600/2014 o trgih finančnih instrumentov. Ta nova pravila bodo veljala od januarja 2017.⁶

Emisije toplogrednih plinov: Atmosferski plini, ki naj bi povzročali globalno segrevanje in podnebne spremembe. Glavni toplogredni plini so ogljikov dioksid (CO₂), metan (CH₄) in didušikov oksid (N₂O). Manj pogosti, vendar zelo močni toplogredni plini so fluorirani ogljikovodiki (HFC), perfluorirani ogljikovodiki (PFC) in žveplov heksafluorid (SF₆).⁷

Imetnik računa: Imetnik računa⁸ je fizična ali pravna oseba, ki ima svoj račun v registru Unije.

1 Člen 20 Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, 25.10.2003, str. 32).

2 Člen 4 Uredbe Komisije (EU) št. 389/2013.

3 Uredba (EU) št. 596/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o zlorabi trga (uredba o zlorabi trga) ter razveljavitvi Direktive 2003/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter direktiv Komisije 2003/124/ES, 2003/125/ES in 2004/72/ES (UL L 173, 12.6.2014, str. 1).

4 Direktiva 2014/57/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o kazenskih sankcijah za zlorabo trga (direktiva o zlorabi trga) (UL L 173, 12.6.2014, str. 179).

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

6 Prav tam.

7 Glosar kratic na področju podnebnih sprememb, Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja.

8 Člen 3 Uredbe Komisije (EU) št. 389/2013 z dne 2. maja 2013 o določitvi registra Unije v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter odločbama št. 280/2004/ES in št. 406/2009/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi uredb Komisije (EU) št. 920/2010 in št. 1193/2011 (UL L 122, 3.5.2013, str. 1).

Mehanizem čistega razvoja: Projekti v okviru mehanizma čistega razvoja v sklopu Kjotskega protokola vključujejo naložbe v projekte trajnostnega razvoja v državah v razvoju zaradi zmanjšanja emisij. Pri tem nastanejo potrjena zmanjšanja emisij, s katerimi je mogoče trgovati. Te tako imenovane dobropise je mogoče pod določenimi pogoji uporabiti v okviru EU ETS.

Mehanizem obrnjene davčne obveznosti pri davku na dodano vrednost (DDV): Ta mehanizem vključuje prenos davčne obveznosti z dobavitelja na prejemnika, kar pomeni, da je stranka, ko je identificirana kot davčni zavezanec, dolžna plačati DDV namesto dobavitelja. Verjetno je, da bi sistem obrnjene davčne obveznosti odpravil goljufije na področju DDV vrste „davčni vrtiljak“.

Mehanizmi iz Kjotskega protokola: S Kjotskim protokolom (za več podrobnosti glej **okvir v Prilogi**) so bili uvedeni trije mehanizmi, ki jih je mogoče uporabljati za doseganje ciljev zmanjšanja emisij: trgovanje z emisijami, mehanizem čistega razvoja in skupno izvajanje. Trgovanje z emisijami omogoča državam, ki imajo neporabljene enote emisij, da te prodajo državam, ki so presegle svojo zgornjo mejo. Skupno izvajanje in mehanizem čistega razvoja sta projektno zasnovana mehanizma. Pri njiju nastanejo dobropisi, s katerimi je mogoče trgovati zaradi kompenzacije emisij.

Nacionalni administrator: Nacionalni administrator je organ, ki je odgovoren za to, da v imenu države članice v registru Unije upravlja sklop uporabniških računov, ki so v pristojnosti te države.

Naprava: Naprava je nepremična tehnična enota⁹, v kateri poteka ena ali več dejavnosti z emisijo toplogrednih plinov in katere koli z njimi neposredno povezane dejavnosti, ki so tehnično povezane z dejavnostmi, ki se izvajajo na tem mestu in bi lahko vplivale na emisije in onesnaževanje okolja.

Pravica: V sistemu Evropske unije za trgovanje z emisijami (EU ETS) ena pravica Evropske unije (EUA) pomeni pravico do emisije ene tone ekvivalenta ogljikovega dioksida v določenem obdobju (CO₂e).¹⁰ Upravljavci v okviru EU ETS jih lahko uporabijo za pokritje svojih preverjenih emisij ali z njimi trgujejo z drugimi upravljavci, ki potrebujejo EUA.

Pravila za usklajeno dodelitev: V fazi III EU ETS je Komisija pripravila pravila za usklajeno dodelitev¹¹ z referenčnimi merili na proizvod na podlagi povprečnih emisij toplogrednih plinov, ki jih izpusti 10 % naprav z najnižjimi emisijami v EU. Referenčna merila se izračunajo neodvisno od tehnologije, ki se uporablja, goriva, velikosti naprave ali njene geografske lokacije.

9 Člen 3 Direktive 2003/87/ES.

10 Člen 3 Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, 25.10.2003, str. 32).

11 Sklep Komisije št. 2011/278/EU z dne 27. aprila 2011 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 130, 17.5.2011, str. 1).

Predaja pravic: Upravljavec vsake naprave vsako leto najpozneje do 30. aprila preda število pravic, ki je enako skupnim preverjenim emisijam iz te naprave v predhodnem koledarskem letu.¹² V okviru faze II EU ETS lahko upravljavci pod določenimi pogoji predajo tudi mednarodne dobropise (CER in ERU), ki nastanejo v okviru mehanizmov iz Kjotskega protokola (mehanizem čistega razvoja in skupno izvajanje). Upravljavec mora skupno predati dovolj EUA, CER in ERU, da pokrije preverjene emisije.

Prestavitev na poznejše obdobje: Komisija je kot kratkoročni ukrep preložila prodajo 900 milijonov pravic na dražbi do leta 2019 ali leta 2020, da bi se povpraševanje do takrat dvignilo.¹³ Zaradi te prestavitve na poznejše obdobje ostaja skupna količina pravic, ki bodo v fazi III prodane na dražbi, nespremenjena. Spremeni se samo porazdelitev na dražbi prodanih pravic v obdobju 2013–2020 (časovni profil dražb). Prestavitev dražb na poznejše obdobje se izvaja s spremembo uredbe o dražbah v okviru EU ETS¹⁴, ki jo je leta 2014 sprejela Komisija, zatem ko jo je odobril Odbor EU za podnebne spremembe in sta jo pregledala Evropski parlament in Svet. Zaradi omogočitve te spremembe je bila leta 2013 spremenjena tudi direktiva o EU ETS.¹⁵

Pristojni organ: Države članice imenujejo pristojni organ ali organe za izvajanje pravil iz direktive o EU ETS.

Promptni trg: Trg, na katerem se trguje z vrednostnimi papirji ali blagom za takojšnjo dostavo, za razliko od terminskega trga.

Register Unije: Register je elektronski sistem, v katerem je evidentirano lastništvo pravic. Upravlja in vzdržuje ga centralni administrator.¹⁶ Na voljo je javnosti in vsebuje ločene račune za evidentiranje pravic vsake osebe, kateri in od katere se pravice izdajo ali prenesejo.¹⁷ V registru Unije je lahko vsaka oseba imetnik pravice.

Sekundarni trg: Trg, na katerem vlagatelji kupujejo vrednostne papirje ali premoženje od drugih vlagateljev, ne pa od izdajateljev.

Sistem zgornje meje in trgovanja: EU ETS šteje za sistem zgornje meje in trgovanja. To pomeni, da obstaja zgornja meja ali omejitev za skupno količino emisij, dovoljenih za naprave, ki so zajete v sistem. V fazah I in II EU ETS so se zgornje meje določale na nacionalni ravni, odobrila pa jih je Komisija. Zgornja meja za fazo III je določena na ravni EU. Industrijska podjetja in letalski prevozniki do te zgornje meje prejmejo pravice do emisije, ki jih lahko glede na svoje potrebe prodajajo ali kupujejo eden od drugega. Pravice lahko na trgu kupujejo in prodajajo tudi prostovoljni trgovci. Omejitev skupnega števila razpoložljivih pravic zagotavlja njihovo vrednost.

12 Člen 12(3) Direktive 2003/87/ES.

13 Evropska komisija, GD za podnebno politiko: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm.

14 Uredba Komisije (EU) št. 176/2014 z dne 25. februarja 2014 o spremembi Uredbe (EU) št. 1031/2010 zlasti zaradi določitve količine pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se bodo prodajale na dražbi med letoma 2013–2020 (UL L 56, 26.2.2014, str. 11).

15 Sklep št. 1359/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi pojasnitve določb glede časovnega načrta za prodajo pravic do emisije toplogrednih plinov na dražbah (UL L 343, 19.12.2013, str. 1).

16 Člen 4 Uredbe Komisije (EU) št. 389/2013.

17 Člen 19 Direktive 2003/87/ES.

Skupno izvajanje: Skupno izvajanje je poleg mehanizma čistega razvoja eden od dveh projektno osnovanih mehanizmov, ki sta bila uvedena v okviru Kjotskega protokola. Industrijsko razvite države z drugimi razvitimi državami skupaj izvajajo projekte za zmanjšanje emisij. Pri tem nastanejo enote zmanjšanja emisij (ERU), s katerimi je mogoče trgovati in jih pod določenimi pogoji uporabiti v okviru EU ETS.

Tona ekvivalenta CO₂ (CO₂e): Ena metrična tona ogljikovega dioksida (CO₂) ali količina katerega koli drugega toplogrednega plina, ki ima enak potencial globalnega segrevanja.¹⁸

Transakcija: Transakcija je proces v registru Unije, ki vključuje prenos pravice ali kjotske enote z enega računa na drugega.¹⁹

Trgovanje na prostem trgu: Izraz opisuje vse transakcije na finančnem trgu, ki ne potekajo na borzi in se ne izvajajo na reguliranem trgu, temveč se o njih stranki pogajata zasebno.

Upravljavec: Vsaka oseba, ki upravlja ali kontrolira napravo ali na katero je bilo, če je to predvideno v nacionalni zakonodaji, preneseno odločilno gospodarsko razpolaganje v zvezi s tehničnim delovanjem naprave.²⁰

18 Priloga II k Direktivi 2003/87/ES.

19 Člen 3 Uredbe Komisije (EU) št. 389/2013.

20 Člen 3 Direktive 2003/87/ES.

Sistem Evropske unije za trgovanje z emisijami (EU ETS) je vodilna pobuda EU za boj proti podnebnim spremembam. Je tudi največji svetovni sistem zgornje meje in trgovanja za emisije toplogrednih plinov. Za skupne emisije industrijskih sektorjev z visokimi emisijami je bila določena omejitev ali zgornja meja, ki se sčasoma niža. Zgornja meja velja za emisije več kot 11 000 energetske intenzivnih naprav po EU, kar zajema približno polovico emisij toplogrednih plinov. Te naprave prejmejo pravice do emisije ali jih kupijo na dražbah in lahko glede na svoje potrebe tudi trgujejo z njimi. Vsaka pravica pomeni pravico do emisije ene tone ekvivalenta ogljikovega dioksida (CO₂e). Naprave morajo vsako leto predati pravice, enakovredne količini svojih emisij ekvivalenta ogljikovega dioksida.

EU ETS se pogosto navaja kot referenčni model za nastajajoče politike na področju podnebnih sprememb in sisteme za trgovanje z emisijami po svetu. Ta inovativni sistem, ki je bil uveden leta 2005 in se je postopoma izboljševal, je zdaj v svoji tretji fazi izvajanja. Okoljski cilj EU ETS na evropski ravni ni le zmanjšanje emisij v skladu z zgornjo mejo, pač pa tudi določitev cene ogljika in finančne vrednosti vsake tone prihranjenega CO₂e. Ceno določa trg pravic. To spodbuja naprave k uporabi najbolj stroškovno učinkovitih ukrepov za zmanjšanje emisij in spodbuja naložbe v nizkoogljične tehnologije, zlasti če je cena pravic visoka.

Če naj EU ETS deluje po načrtih, mora biti celovitost sistema zagotovljena, sistem EU ETS pa se mora pravilno izvajati. Sodišče je ocenilo, ali je bilo upravljanje sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami ustrezno, tako da je preučilo, ali je bil vzpostavljen primeren okvir za zaščito celovitosti tega sistema kot tržnega mehanizma ter kakšno je bilo dejansko izvajanje sistema. Pri izvajanju se je Sodišče osredotočilo na fazo II EU ETS (2008–2012), da bi bilo mogoče pridobiti izkušnje za razvoj te politike v prihodnosti.

IV

Na splošno je Sodišče prišlo do zaključka, da Komisija in države članice EU ETS niso upravljale v vseh pogledih ustrezno. Upravljanje so ovirala nekatera vprašanja, povezana z zanesljivostjo okvira za zaščito celovitosti sistema, in bistvene slabosti pri izvajanju faze II EU ETS.

V

Okvir za zaščito celovitosti sistema je bil bistveno izboljššan, zlasti s tem, da je bila z opredelitvijo pravic do emisije kot finančnih instrumentov večina promptnega trga za pravice vključena v sistem predpisov o trgih finančnih instrumentov (MiFID) in proti zlorabi trga (MAD (direktiva o zlorabi trga)/MAR (uredba o zlorabi trga)). Še vedno pa bi bilo treba obravnavati številna vprašanja, da bi okvir postal dovolj zanesljiv, se izboljšala ureditev in nadzor ter spodbudilo zaupanje vlagateljev, da bi se EU ETS na ta način izkoristil kot orodje okoljske politike.

- (a) Še vedno obstajajo vprašanja na področju ureditve in nadzora trga emisij, povezana s trgovci, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno, dvostranskim promptnim trgovanjem na prostem trgu in manjšimi udeleženci na trgu.
- (b) Na ravni EU ni nadzora trga emisij, regulativnega sodelovanja pa ni dovolj.
- (c) Pravna opredelitev pravic do emisije ni dovolj jasna, razjasnjeno pa ni tudi področje vzpostavljanja in zaščite pravic iz zavarovanja za pravice do emisije.

- (d) Temeljni podatki EU ETS se obdelujejo v registru Unije, ki ima zaradi finančne pomembnosti in številnih imetnikov računov visok profil tveganja. Varnost registra se je v fazi II EU ETS bistveno povečala, vendar je potreben dodaten napredek. Postopki, ki jih države članice uporabljajo za kontrolo odprtja računov v EU ETS, spremljanje transakcij in sodelovanje z regulativnimi organi, so imeli bistvene pomanjkljivosti. Komisija ne more ustrezno spremljati transakcij zaradi pomislekov v zvezi z varstvom podatkov. Razvoj in delovanje registra na Komisiji so ovirala tudi vprašanja, povezana z notranjim usklajevanjem, in omejenost virov, ki so opisani v odstavkih 39 do 41.

VI

V tem, kako so države članice in Komisija izvajale kontrolni okvir EU ETS v fazi II, so bile bistvene slabosti, ki jih je treba v fazi III obravnavati, da bo dovolj zagotovila, da sistem deluje po načrtih.

- (a) Izvajanje in usklajevanje sistemov za spremljanje emisij, poročanje o njih ter njihovo preverjanje nista bila dovolj dobra. Pristojni organi niso ustrezno preverili dela, ki so ga opravili preveritelji, pregledi naprav na kraju samem pa so bili omejeni.
- (b) V navodilih in spremljanju izvajanja v državah članicah, ki ju je v fazi II EU ETS zagotavljala Komisija, so bile vrzeli. Njena ocena nacionalnih načrtov razdelitve pravic v fazi II, ki so jih pripravile države članice, ni bila dovolj pregledna.
- (c) Nekaterne države članice niso zagotovile vseh zahtevanih poročil o delovanju EU ETS, Komisija pa ni objavljala letnega poročila o izvajanju, ki ga zahteva direktiva o EU ETS.

- (d) Učinek koristnih forumov za posvetovanje in usklajevanje med Komisijo in državami članicami je bil omejen, ker je bila raven udeležbe držav članic nizka.
 - (e) Vloga Komisije pri zagotavljanju usklajevanja ključnih kontrol pri izvajanju EU ETS v državah članicah je bila omejena.
 - (f) Sodišče ni moglo oceniti uspešnosti raznolikih sistemov sankcij v državah članicah, ker je primanjkovalo konsolidiranih informacij na ravni držav članic in EU. Prakse glede posebnih pravil za predajo mednarodnih dobropisov iz projektov so se med državami članicami razlikovale. Ta vprašanja lahko potencialno vplivajo na enakost pogojev za upravljavce.
- 4. Kontrolni okvir na ravni držav članic je treba bolje uporabljati, da se zagotovi upoštevanje ugotovljenih slabosti pri izvajanju faze III (glej podrobna priporočila od 4(a) do 4(f) Komisiji in državam članicam, navedena po odstavku 94).
 - 5. V fazi III je treba izboljšati raven navodil in informiranja v zvezi z izvajanjem EU ETS (glej podrobna priporočila od 5(a) do 5(c) Komisiji in državam članicam, navedena po odstavku 96).
 - 6. Izvajanje sankcij v okviru EU ETS bi moralo postati preglednejše. Na ravni držav članic in EU bi morale biti na voljo posodobljene in točne informacije o izvajanju in rezultatih postopkov kaznovanja, Komisija pa bi morala bolje spremljati prakse izvrševanja po EU ter dosledno uporabo nacionalnih kazni (glej podrobna priporočila od 6(a) do 6(c) Komisiji in državam članicam, navedena po odstavku 97).

VII

Sodišče zaradi obravnave opisanih opažanj o okviru za zaščito celovitosti sistema in njegovo izvajanje izreka naslednja priporočila.

1. Komisija naj obravnava preostala vprašanja glede ureditve in nadzora trga emisij, da se dodatno izboljša celovitost trga (glej podrobna priporočila od 1(a) do 1(c) Komisiji, navedena po odstavku 91).
2. Dodatno je treba razjasniti pravni status pravic, da se prispeva k stabilnosti in zaupanju (glej priporočilo 2, navedeno po odstavku 92).
3. Dodatno je treba izboljšati nekatere vidike sistemov za obdelavo temeljnih informacij EU ETS (register Unije in z njim povezane postopke). Komisija naj zlasti premisli o tem, kako bi bilo na ravni EU mogoče razviti in usklajevati uspešno spremljanje čezmejnih transakcij, da se zmanjša tveganje zlorab in goljufivih dejanj, ter ugotovi ustrezne ukrepe za okrepitev kontrolnega okvira in spodbujanje najboljših praks državah članic za odprtje računov po vsej EU. Države članice naj zagotovijo izvajanje teh kontrol (glej podrobna priporočila od 3(a) do 3(e) Komisiji in državam članicam, navedena po odstavku 93).

Sistem Evropske unije za trgovanje z emisijami (EU ETS)

01

EU ETS je eden od glavnih stebrov politike Evropske unije za boj proti podnebnim spremembam (za nadaljnje informacije o ozadju mednarodnega okvira za trgovanje z emisijami glej **del I Priloge**). Njegov cilj je spodbujati zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in gospodarsko učinkovit način. Sistem je ena od glavnih komponent podnebnega in energetskega svežnja EU²¹, ki ima tri cilje za leto 2020 (znane pod imenom cilji 20-20-20):

- 20-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v EU v primerjavi z ravnmi iz leta 1990;
- povečanje deleža energije iz obnovljivih virov pri porabi energije v EU na 20 %;
- 20-odstotno izboljšanje energetske učinkovitosti v EU.

02

EU ETS je največji svetovni sistem zgornje meje in trgovanja (glej **okvir 1**) za emisije toplogrednih plinov in se pogosto navaja kot referenčni model za nastajajoče politike na področju podnebnih sprememb in sisteme za trgovanje z emisijami po svetu. Zgornja meja velja za emisije več kot 11 000 energetske intenzivnih naprav po EU.²² EU ETS od leta 2013 pokriva približno 50 % emisij toplogrednih plinov v EU.²³ Poleg tega, da sistem z dovolj visoko ceno ogljika omejuje skupne emisije, bi moral naprave spodbujati k uporabi najbolj stroškovno učinkovitih ukrepov za zmanjšanje emisij in naložbam v nizkoogljične tehnologije.²⁴

- 21 COM(2008) 30 final z dne 23.1.2008 z naslovom 20 20 do leta 2020 – Priložnost Evrope glede podnebnih sprememb.
- 22 Vključuje naslednje glavne sektorje: kurilne naprave, cement, klinker, apno, rafinerije mineralnih olj, surovo železo in jeklo. Sektorji, ki niso zajeti, vključujejo kopenski promet, kmetijstvo in storitveni sektor.
- 23 COM(2012) 652 final z dne 14.11.2012 z naslovom Stanje na evropskem trgu ogljika v letu 2012.
- 24 GD za podnebno politiko Evropske komisije, informativno gradivo „Sistem EU za trgovanje z emisijami (EU ETS)“, na voljo na: http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf.

Okvir 1

Sistem zgornje meje in trgovanja EU ETS

Pri sistemu zgornje meje in trgovanja je določena zgornja meja za skupne emisije industrijskih sektorjev z visokimi emisijami. Ta meja se sčasoma zniža. Podjetja lahko do te meje glede na svoje potrebe kupujejo in prodajajo pravice do emisije. Vsaka pravica pomeni pravico do emisije ene tone CO₂e. Število pravic določa, kakšna količina emisij je dovoljena, torej so emisije omejene. Pravice so dodeljene napravam in z njimi je mogoče prosto trgovati.²⁵ Naprave morajo vsako leto predati pravice, enakovredne količini emisij CO₂e. Ceno določa trg.

25 COM(2010) 796 final z dne 21.12.2010 z naslovom Izboljšanje okvira pregleda nad trgovom za sistem EU za trgovanje z emisijami.

03

EU ETS je bil vzpostavljen z Direktivo 2003/87/ES²⁶. V skladu s to direktivo se od držav članic zahteva, da oblikujejo in vzpostavijo potrebne sisteme in upravne ureditve za izvajanje EU ETS na nacionalni ravni. V Direktivi so navedene tudi številne posebne pristojnosti Komisije. Namen številnih od njih je zagotoviti dosledno in usklajeno izvajanje EU ETS. Ker je EU ETS tudi ustvaril trg za trgovanje s pravicami do emisije, morajo države članice in Komisija zagotoviti celovitost in stabilnost EU ETS, da bi lahko ta učinkovito prispeval k okoljskim ciljem.

EU ETS v obdobju 2005–2012 v praksi (fazi I in II)

04

Delovanje EU ETS je organizirano v obdobjih trgovanja ali fazah. Za prvi dve fazi (2005–2012) je bila zgornja meja za pravice določena na nacionalni ravni z nacionalnimi načrti razdelitve pravic, ki so jih pripravile države članice in jih je ocenila Komisija.

05

Faza I (2005–2007) EU ETS je bila triletno pilotno obdobje, v katerem so potekale priprave za fazo II (2008–2012). Pravice so bile razdeljene brezplačno. Večina držav članic še ni imela podatkov iz preteklosti o emisijah iz naprav, vključenih v EU ETS, zato so zgornje meje v fazi I temeljile na študijah in napovedih. Cilj faze I je bil vzpostavitev delujočega trga, določitev cen ogljika in vzpostavitev potrebne infrastrukture za spremljanje dejanskih emisij, poročanje o njih ter njihovo preverjanje. Podatki, zbrani v fazi I, so nato zapolnili informacijsko vrzel in pomagali pri določanju nacionalnih zgornjih mej za fazo II.

06

Faza II (2008–2012)²⁷ je potekala sočasno s prvim ciljnim obdobjem Kjotskega protokola, petletnim obdobjem, v katerem naj bi države članice EU zmanjšale svoje emisije v skladu s cilji, določenimi v Kjotskem protokolu²⁸. Na podlagi preverjenih emisij, sporočenih za fazo I, je bila količina pravic do emisije, dovoljenih v fazi II, znižana na 6,5 % pod ravnijo v letu 2005 (tj. prvo leto obdobja skladnosti v okviru EU ETS). To je zagotovilo, da bodo dosežena dejanska znižanja emisij (za več informacij o spreminjanju povpraševanja in ponudbe v fazi II EU ETS glej *del II Priloge*).

- 26 Direktiva 2003/87/ES evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, 25.10.2003, str. 32).
- 27 V fazi II so se EU ETS pridružile članice EGP-Efte (Evropskega gospodarskega prostora – Evropskega združenja za prosto trgovino) Islandija, Lihtenštajn in Norveška.
- 28 Evropska unija se je zavezala, da bo v obdobju 2008–2012 dosegla skupno 8-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v primerjavi z ravnimi iz leta 1990 (kar je več od cilja o skupnem zmanjšanju za industrijsko razvite države iz **okvira v Prilogi**). Ta cilj je skupen 15 državam članicam v okviru pravno zavezujočega sporazuma, Odločbe Sveta 2002/358/ES z dne 25. aprila 2002 o odobritvi Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja v imenu Evropske skupnosti in skupnega izpolnjevanja iz njega izhajajočih obveznosti (UL L 130, 15.5.2002, str. 1).

EU ETS od leta 2013 (faza III)

07

Za fazo III (2013–2020) je bil sistem nacionalnih načrtov razdelitve pravic nadomeščen, in sicer tako, da je zdaj zgornja meja za emisije iz naprav, zajetih v EU ETS, določena na ravni EU. Za pravice, ki se še vedno prejmejo brezplačno, veljajo pravila za usklajeno dodelitev, ki temeljijo na ambicioznih referenčnih merilih izpustov emisij, ki veljajo za vso EU. Kot v prejšnjih fazah morajo naprave, ki jim niso dodeljene brezplačne pravice za pokritje emisij ali jim je dodeljeno premajhno število teh pravic, kupiti dodatne pravice na trgu ali zmanjšati svoje emisije.

08

Na začetku faze III se več kot 40 % vseh pravic proda na dražbi. Prodaja na dražbi je po mnenju Komisije in ekonomski teoriji najpreglednejši način dodeljevanja in z njo se uresničuje načelo, da plača onesnaževalec (v **delu III Priloge** je več informacij o ozadju reforme in obetih za prihodnost EU ETS).

09

Sodišče se je pri določanju obsega revizije in revizijskega pristopa osredotočilo na temeljna vprašanja, povezana s celovitostjo in izvajanjem sistema. Pri reviziji ni bila preučena splošna uspešnost EU ETS. Cilj revizije je bil odgovoriti na naslednje vprašanje: Ali Komisija in države članice ustrezno upravljajo sistem Evropske unije za trgovanje z emisijami? V ta namen so bila obravnavana naslednja podvprašanja:

- (a) **Ali obstaja ustrezen okvir za zaščito celovitosti EU ETS?** Da bi odgovorilo na to vprašanje, je Sodišče preučilo ustreznost pravil v zvezi z ureditvijo in nadzorom trga, ki se uporabljajo za trgovanje z emisijami, pravni status in opredelitev pravic ter sistem registra Unije za evidentiranje in razkrivanje podatkov EU ETS. Ta del revizije je bil osredotočen na vrsto ukrepov na teh področjih, ki jih je Komisija razvila in predlagala od leta 2011, vključno s spremembami, uvedeni mi do 30. septembra 2014. Obseg revizije ni zajemal ocene nacionalnih ukrepov za obravnavo tveganja goljufije na področju DDV vrste „davčni vrtiljak“.²⁹
- (b) **Ali je izvajanje EU ETS pravilno?** Da bi odgovorilo na to vprašanje, je Sodišče preučilo, kako so države članice in Komisija v fazi II EU ETS izvajale EU ETS. Ta del revizije se je nanašal le na izvajanje EU ETS pri nepremičnih napravah³⁰.

10

Revizija je bila opravljena na ravni Komisije in držav članic. Pri revidiranju na ravni Komisije je bilo preučeno, kako je Komisija usmerjala izvajanje EU ETS na ravni držav članic in ali je izpolnila svoje obveznosti v okviru veljavnega pravnega okvira. Dokazi so bili pridobljeni iz sedmih držav članic. Te so bile izbrane na podlagi količin in vrst emisij. Obiskani so bili ustrezni organi v petih državah članicah (Nemčija, Francija, Italija, Poljska in Združeno kraljestvo). Dokumentarni dokazi so bili pridobljeni iz še dveh držav članic (Grčija in Španija). Revizija na ravni držav članic je bila osredotočena na dodelitev (nacionalni načrti razdelitve pravic) in predajo pravic, sisteme za spremljanje emisij, poročanje o njih ter njihovo preverjanje, pa tudi na sankcije, uporabljene v primeru neskladnosti. Ni vključevala dražb, saj se je prodaja na dražbi proti koncu faze II še vedno izvajala le v majhnem obsegu in v malo državah članicah.

11

Poleg tega so bili dokazi pridobljeni s preizkušanjem podatkov iz dokumentacije, ki je bila na voljo pri pristojnih nacionalnih organih in se je nanašala na 150 naprav, izbranih v teh sedmih državah članicah, ter analizo podatkov o napravah in skladnosti, pridobljenih iz evidence transakcij EU (EUTL – glej **okvir 2**). Izbrane naprave niso bile obiskane na kraju samem, ker Sodišče ni imelo pravice dostopa.

29 Za več podrobnosti o vprašanjih, povezanih z DDV, glej **okvir 3**.

30 Letalstvo je bilo v EU ETS vključeno šele od leta 2012.

Okvir za zaščito celovitosti EU ETS

12

Za zagotovitev zadostne likvidnosti na trgu pravic do emisije, vzpostavljenim z EU ETS, in vzpostavitev dobro delujočega mehanizma, ki prispeva k doseganju okoljskih ciljev politike, bi moral biti trg varen in privlačen³¹ za kupce, ki na trgu sodelujejo prostovoljno,³² in upravljavce (kupce, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno), ki morajo v sistemu sodelovati v skladu z direktivo o EU ETS. Zato je pomembno preučiti, ali je celovitost EU ETS dovolj zaščitena, da se ohranja stabilnost in zagotovi zaupanje vlagateljev v trg. Taka zaščita zahteva ustrezno ureditev in nadzor trga ter sodelovanje med regulativnimi organi. Poleg tega bi morala biti pravni status in opredelitev pravic dovolj jasna, da bi prispevala k stabilnosti in zaupanju na trgu pravic do emisije.

13

Register Unije (glej **okvir 2**) je ključni element za zaščito celovitosti EU ETS, saj evidentira in spremlja vse „fizične“ transakcije s pravicami in omogoča razkritje bistvenih informacij trgu. Poleg okoljske vrednosti instrumenta je znatna tudi finančna pomembnost EU ETS. Vrednost vseh pravic in drugih enot za skladnost v registru Unije po ocenah znaša več kot deset milijard EUR, odvisno od cene teh enot in časa merjenja. Poleg tega bi bilo treba celovitost EU ETS dovolj zaščititi pred incidenti, kakršni so se dogajali med letoma 2008 in 2011 (tj. prijavljene kraje pravic, sheme goljufij na področju DDV in kibernetične grožnje, kot je lažno predstavljanje (*phishing*)). Zato je nujno tudi, da obstajajo uspešni postopki za učinkovito kontroliranje odprtja računov in nastalih transakcij v registru Unije.

Komisija je stalno izboljševala ureditev in nadzor trga emisij, vendar je potreben nadaljnji napredek

14

Komisija je priznala,³³ da je treba okrepiti ureditev in nadzor trga ter izboljšati varnost registra, da se ne bi ponovili varnostni incidenti iz faze II (glej tudi odstavka 12 in 13 ter **okvir 2**). Razvila je obsežen sveženj ukrepov za obravnavanje teh tveganj (kot je navedeno v odstavkih 15 in 16).

31 Glej, na primer, COM(2010) 796 final.

32 Kupci, ki na trgu sodelujejo prostovoljno (ali trgovci, ki na trgu sodelujejo prostovoljno), so subjekti, ki na trgu emisij sodelujejo prostovoljno (npr. trgovci, vlagatelji, posamezniki, finančni posredniki itd.), v nasprotju s kupci, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno (upravljavci, ki morajo sodelovati v skladu z zakonodajo).

33 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm, *Ensuring the integrity of the European carbon market*, pogosto zastavljena vprašanja, april 2014: cilj pravil (tj. pravil za finančne trge) je tudi zagotovitev varnega in učinkovitega trgovinskega okolja, da se po nizu neprijetnih goljufivih dejavnosti, ki so se pred nekaj leti pojavile na trgu ogljika, okrepi zaupanje v ta trg. Glej tudi COM(2010) 796 final, zlasti poglavje 1 – Uvod.

Sistem nacionalnih registrov in registra Unije

V fazi I in večini faze II so države članice upravljale nacionalne registre z računi, ki so omogočali evidentiranje in prenos pravic do emisije in mednarodnih dobropisov. Zaradi poenostavitve sistema in omogočanja prihodnjega povezovanja EU ETS z drugimi mednarodnimi sistemi trgovanja z emisijami sta se zakonodajalca leta 2009 odločila centralizirati nacionalne registre v registru Unije, ki ga vzdržuje in upravlja Evropska komisija. Prišlo je do številnih varnostnih incidentov, ki so bili povezani predvsem z goljufijami na področju DDV in kibernetскими napadi. Selitev računov in podatkov je potekala junija 2012. Kljub tej centralizaciji sistema registrov pa so države članice še vedno edine odgovorne za odprtje, upravljanje in posodabljanje računov v svojih nacionalnih delih registra Unije. Centralni administrator na Komisiji ne sodeluje pri izvajanju teh dejavnosti. S sistemom evidence transakcij EU (EUTL) se pregledujejo, evidentirajo in odobrijo vse transakcije, začete v registru Unije, da se zagotovi skladnost vseh prenosov pravic s pravili EU ETS.³⁴ V javni različici EUTL so relevantni podatki EU ETS na voljo javnosti. Delovanje registra (in prejšnjega sistema nacionalnih registrov) urejajo uredbe Komisije³⁵.

34 Zlasti Uredba Komisije (ES) št. 2216/2004 z dne 21. decembra 2004 za standardiziran in zavarovan sistem registrov v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Odločbo 280/2004/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 386, 29.12.2004, str. 1), Uredba (EU) št. 920/2010 z dne 7. oktobra 2010 o standardiziranem in zaščitenem sistemu registrov v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Odločbo 280/2004/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 270, 14.10.2010, str. 1), Uredba Komisije (EU) št. 1193/2011 o določitvi registra Unije od 1. januarja 2013 ter o spremembi uredb (ES) št. 2216/2004 in (EU) št. 920/2010 o določitvi registra Unije za obdobje do 31. decembra 2012 in Uredba Komisije (EU) št. 389/2013 o določitvi registra Unije za fazo III.

35 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm, *Ensuring the integrity of the European carbon market*, pogosto zastavljena vprašanja, april 2014: cilj pravil (tj. pravil za finančne trge) je tudi zagotovitev varnega in učinkovitega trgovinskega okolja, da se po nizu neprijetnih goljufivih dejavnosti, ki so se pred nekaj leti pojavile na trgu ogljika, okrepi zaupanje v ta trg. Glej tudi COM(2010) 796 final, zlasti poglavje 1 – Uvod.

15

Potreba po izboljšanju ureditve trga ogljika je sovpadla s procesom spreminjanja okvira ureditve finančnih trgov (MiFID/MAD)³⁶. To je Komisiji omogočilo premislek o ureditvi trga ogljika glede na splošno ureditev finančnih trgov. Po navedbah iz ocene učinka³⁷, ki spremlja predlog o pregledu MiFID, predstavljen oktobra 2011, je Komisija razmišljala o dveh možnostih, in sicer o vzpostavitvi prilagojene ureditve za trg ogljika ali razvrstitvi pravice do emisije med finančne instrumente in jih zajeti v okvir ureditve MiFID/MAD. Vprašanje, kateri regulativni pristop bi bil najprimernejši za trg emisij, ni bilo zajeto v obseg revizije. Iz pravic do emisije izvedeni finančni instrumenti³⁸, ki po oceni Komisije predstavljajo več kot 90 % trga ogljika, so finančni instrumenti in so bili torej že regulirani v okviru MiFID in MAD v fazah I in II EU ETS (2005–2012), sekundarno trgovanje s promptnimi pravicami do emisije pa ne. Komisija je leta 2011 predlagala, naj se MiFID razširi in prilagodi, da bi zajela tudi sekundarno trgovanje s promptnimi pravicami do emisije, tako da bi bile pravice v njej izrecno razvrščene med finančne instrumente. Ta predlog, ki je bil sprejet leta 2014,³⁹ pravice do emisije vnaša tudi v okvir MAD/MAR. Ta nova pravila bodo veljala od januarja 2017.⁴⁰

16

Drugi pomembni ukrepi, ki jih je Komisija sprejela za izboljšanje celovitosti in varnosti EU ETS, so zajemali:

- omogočanje državam članicam, da uporabijo mehanizem obrnjene davčne obveznosti za obravnavanje goljufij na področju davka na dodano vrednost (DDV) (glej **okvir 3**);
- dodatne varnostne ukrepe za register Unije zaradi boja proti morebitnemu kibernetickemu kriminalu in recikliranju mednarodnih dobropisov;
- vključitev določb o preprečevanju pranja denarja v predpise za register v duhu direktive o preprečevanju pranja denarja⁴¹ ter
- vzpostavitev pravil o ravnanju in udeležbi za primarni trg v uredbi o dražbah⁴².

17

Ti ukrepi pomenijo bistveno izboljšanje ureditve trga ogljika in dejansko je v zadnjih letih prišlo do opaznega zmanjšanja sporočenih incidentov. Kljub tem prizadevanjem pa je Sodišče ugotovilo nekatere slabosti v zvezi z uvedbo ukrepov in nerešena vprašanja, ki jih je treba obravnavati, da bi bil okvir dovolj zanesljiv. Ti so navedeni v naslednjih oddelkih.

- 36 MiFID in MAD sta ključna stebra ureditve finančnih trgov. MiFID (direktiva o trgih finančnih instrumentov) zajema zagotavljanje naložbenih storitev pri finančnih instrumentih, MAD (direktiva o zlorabi trga) pa zajema zlorabo trga.
- 37 Delovni dokument služb Komisije, ocena učinka, ki spremlja predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o trgih finančnih instrumentov (prenovitev), in predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o trgih finančnih instrumentov z dne 20. oktobra 2011 (SEC(2011) 1226 final).
- 38 Izvedeni finančni instrument je finančna pogodba, povezana s prihodnjo vrednostjo ali stanjem premoženja, na katero se nanaša (npr. gibanje obrestnih mer ali vrednosti valute ali morebiten stečaj dolžnika) (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en).
- 39 Direktiva 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU (UL L 173, 12.6.2014, str. 349).
- 40 Uredba o zlorabi trga od julija 2016.
- 41 Direktiva 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma (UL L 309, 25.11.2005, str. 15). Komisija je leta 2013 sprejela predloge za njeno posodobitev, Evropski parlament in Svet pa sta na koncu leta 2014 dosegla politični dogovor.
- 42 Uredba Komisije (EU) št. 1031/2010 z dne 12. novembra 2010 o časovnem načrtu, upravljanju in drugih vidikih dražbe pravic do emisije toplogrednih plinov na podlagi Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti (UL L 302, 18.11.2010, str. 1).

Trg ETS še vedno ogrožajo goljufije na področju DDV

Europol je v svojem splošnem poročilu o dejavnostih za leto 2009 ocenil, da so izgube zaradi goljufij z ogljikovimi dobropisi (goljufije na področju DDV vrste „davčni vrtiljak“) med junijem 2008 in decembrom 2009 znašale približno pet milijard EUR. Tovrstni kriminalni dejavnosti pri čezmejnem trgovanju je bil še zlasti izpostavljen trg ETS. V odgovor na incidente z goljufijami je bila sprejeta Direktiva (2010/23/EU)⁴³, ki naj bi državam članicam omogočila, da uporabijo mehanizem obrnjene davčne obveznosti na področju DDV, s katerim je DDV dolžna plačati oseba, na katero so prenesene pravice ali druge enote za skladnost. Ta določba je bila podaljšana do decembra 2018 (Direktiva 2013/43/EU).⁴⁴

V času revizije skoraj tretjina držav članic ni izvajala mehanizma obrnjene davčne obveznosti za pravice do emisije. Tveganje goljufije na področju davka na dodano vrednost (DDV) pri pravicah EU ETS zato v Evropski uniji še vedno ni v celoti obravnavano.

Od petih držav članic, ki jih je obiskalo Sodišče, v času revizije mehanizma obrnjene davčne obveznosti na področju DDV še ni uporabila samo Italija. Edina platforma za trgovanje s pravicami do emisije v Italiji je decembra 2010 ustavila svoje poslovanje na trgu pravic do emisije, ker so bila ugotovljena odstopanja pri nihanjih trgovanja. Posli izmenjave so bili dokončno ustavljeni marca 2014. Dvostransko trgovanje s pravicami, ki zadeva italijanske račune v registru Unije za ETS, je seveda še vedno mogoče. Pristojni organ in administrator nacionalnega registra sta v času revizije menila, da zaradi odsotnosti mehanizma obrnjene davčne obveznosti na področju DDV obstaja pomembno tveganje, da v Italiji pride do goljufij na področju DDV vrste „davčni vrtiljak“.

43 Direktiva Sveta 2010/23/EU z dne 16. marca 2010 o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi z neobvezno in začasno uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za opravljanje nekaterih storitev, dovezetnih za goljufije (UL L 72, 20.3.2010, str. 1).

44 Direktiva Sveta 2013/43/EU z dne 22. julija 2013 o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi z neobvezno in začasno uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za dobavo določenega blaga in storitev, dovezetnih za goljufije (UL L 201, 26.7.2013, str. 4).

Čeprav so pravice do emisije opredeljene kot finančni instrumenti, so bila pri reviziji ugotovljena nekatera neresena vprašanja, povezana z ureditvijo in nadzorom trga emisij

18

Sodišče je preučilo, kako so bile v predlogu Komisije o pregledu MiFID iz leta 2011 obravnavane posebnosti trgovanja z emisijami. Ena od teh posebnosti je prisotnost trgovcev, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno, na trgu emisij EU ETS (trgovanje s promptnimi pravicami in izvedenimi finančnimi instrumenti). Ta trg je zdaj v veliki meri finančni trg, vendar je zanj značilna prisotnost trgovcev, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno, kar je treba skrbno upoštevati pri spreminjanju predpisov. Predlog Komisije o pregledu je zajemal to, da bi bili trgovci, ki v EU ETS ne sodelujejo prostovoljno, izvzeti iz zahteve po pridobitvi dovoljenja iz MiFID⁴⁵. Sodišče je pri uporabi MiFID za trg emisij ugotovilo nekatere vidike, ki sprožajo vprašanja o ureditvi in nadzoru trga ter niso bili dovolj analizirani. Navedeni so v naslednjih odstavkih.

19

Trgovci, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno, in nekateri drugi subjekti, ki trgujejo s pravicami do emisije,⁴⁶ bodo v spremenjenem okviru MiFID izvzeti iz zahteve po pridobitvi dovoljenja iz MiFID. Zlasti bodo izvzeti veliki trgovci, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno in imajo pogosto velike specializirane trgovalne enote, če v okviru EU ETS trgujejo za svoj račun.⁴⁷ Tudi mali subjekti, ki prostovoljno za svoj račun trgujejo s promptnimi pravicami do emisije, lahko delujejo brez dovoljenja iz MiFID.⁴⁸ Sodišče meni, da obstaja tveganje za celovitost trga, če ti subjekti zlorabijo izvetje, ki ga uvaja MiFID, s trgovalnimi dejavnostmi, ki niso zajete v izvetju. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da obstaja tveganje, da bodo strani, ki bi skušale pridobiti naprave za namen kupovanja in prodajanja promptnih pravic do emisije brez dovoljenja iz MiFID, zlorabile izvetje iz MiFID za subjekte, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno. Sodišče je ugotovilo, da Komisija ni dovolj analizirala učinka trgovcev, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno, na trg emisij, da bi dokazala, da izvzemanje skupin tržnih udeležencev ne povzroča bistvenega tveganja.

- 45 Za zagotavljanje naložbenih storitev mora naložbeno podjetje pridobiti dovoljenje nacionalnega regulatorja.
- 46 Na primer člen 2(1)(j)(i) Direktive 2014/65/EU za osebe, ki poslujejo za svoj račun s pravicami do emisije ali iz njih izvedenimi finančnimi instrumenti.
- 47 In izpolnjujejo zahteve iz člena 2(1)(e) Direktive 2014/65/EU.
- 48 Strokovno poročilo iz leta 2012, ki ga je naročila Komisija, o delih ocene učinka MiFID, ki so relevantni za trg emisij, je omenjalo tudi morebitne posledice verjetnih izvetij iz MiFID za manjše akterje na trgu, ki so morda tudi sodelovali pri goljufijah in domnevnih krajah ter ne bodo potrebovali dovoljenja iz MiFID, četudi bi bile pravice za ogljik razvrščene med finančne instrumente.

20

Poleg tega bo dvostransko trgovanje na prostem trgu, vključno s trgovanjem s pravicami do emisije, ki bo opravljeno zunaj krajev, ki jih regulira MiFID, ostalo zunaj področja uporabe spremenjene MiFID. Za „fizično“ dostavo pravic do emisije, s katerimi dvostransko trgujeta dve strani, morata imeti obe strani račun v registru Unije EU ETS. Kot je pojasnjeno v odstavkih 37 in 38, pa se te „fizične“ transakcije v registru Unije ne nadzorujejo. To pomeni, da lahko obstajajo akterji, ki delujejo na delih trga, nad katerimi imajo regulatorji in pristojni organi le omejen pregled. Zato razvrstitev pravic do emisije med finančne instrumente v okviru MiFID ne bo premostila te regulativne vrzeli. Vendar je neregulirano dvostransko promptno trgovanje v primerjavi s trgovanjem z izvedenimi finančnimi instrumenti po navedbah Komisije le majhen del sekundarnega trga emisij (približno 1 %).

21

Komisija je predlagala⁴⁹ tudi, da bi bili manjši udeleženci na trgu do nekega praga izvzeti iz obveznosti razkritja informacij v okviru spremenjenih pravil v zvezi z zlorabo trga (MAD/MAR). Pri reviziji niso bili najdeni dokazi, da je Komisija v zadostni meri analizirala identitete in vedenje takih udeležencev ter informacije, ki jih ti imajo, pa tudi njihov morebitni kumulativni učinek na trg emisij. Pomembnost tega vprašanja je odvisna od tega, kako so opredeljeni „manjši“ udeleženci, opredelitve pa v času revizije še ni bilo.

Obstajajo pomisleki glede nekaterih elementov ustreznosti nadzornega okvira na trgu pravic do emisije

22

Kot pri vsakem tržnem mehanizmu je potreben primeren nadzor trga, da se zaščiti celovitost EU ETS (glej tudi odstavek 12). V ta namen bi se morala Komisija posvetovati z nacionalnimi finančnimi regulatorji o delovanju trga emisij in obravnavati vprašanje regulativnega sodelovanja na trgu emisij. Pomembno je tudi, da se v okviru Evropske komisije vzpostavi sistem stalnega in uspešnega sodelovanja v zvezi z delovanjem trga ogljika, zlasti med službami, odgovornimi za EU ETS in ureditev finančnih trgov, namreč GD za podnebno politiko⁵⁰ in GD za notranji trg in storitve⁵¹.

- 49 Delovni dokument služb Komisije, ocena učinka, ki spremlja predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o trgovanju z notranjimi informacijami in tržnih manipulacijah (zloraba trga) in predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kazenskih sankcijah za trgovanje z notranjimi informacijami in tržne manipulacije z dne 20. oktobra 2011, SEC(2011) 1217 final.
- 50 Generalni direktorat Komisije, pristojen za podnebno politiko.
- 51 Generalni direktorat Komisije, pristojen za notranji trg in storitve. Od leta 2015 se GD za notranji trg in storitve imenuje GD za finančno stabilnost, finančne storitve in unijo kapitalskih trgov.

23

Sodišče je ugotovilo, da kljub čezmejni naravi trga emisij in pomislekom glede goljufije in drugih kriminalnih dejavnosti (glej tudi odstavka 13, 14 in **okvir 2**) na ravni EU ni bil vzpostavljen nadzor trga emisij. Nacionalni finančni regulatorji lahko zahtevajo, da njihovi nacionalni administratorji ali centralni administrator zagotovijo informacije iz registra Unije o transakcijah s pravicami do emisije v okviru omejenih postopkov, opredeljenih v uredbi o registru. Vendar pa je Sodišče ugotovilo, da so se v času revizije takšne prakse na ravni držav članic redko uporabljale. Poleg tega v registru Unije ni evidentirana cena ali finančne informacije, povezane s transakcijami. Zato si nacionalni regulatorji ne morejo ustvariti celovite slike nobene čezmejne transakcije, ki se jim zdi sumljiva, in na voljo jim je manj informacij o transakcijah, ki bi bile lahko sumljive. Komisija na tem področju nima nadzornih pooblastil (glej tudi odstavka 37 in 38). To povečuje pomembnost sodelovanja med nacionalnimi regulatorji, da se zagotovi ustrezna raven nadzora za trgovanje s pravicami do emisije in da potencial za zlorabe ostane čim manjši.

24

Sodišče meni, da med nacionalnimi regulatorji ni integriranih postopkov za organizacijo nadzora, ki bi se na ravni EU izvajal posebej za trg emisij, ter da še vedno obstajajo pomisleki glede okvira za nadzor trga emisij, ki bo vzpostavljen po začetku veljavnosti spremenjenih MiFID in MAR⁵². Znotraj Komisije je sodelovanje med GD za podnebno politiko ter GD za notranji trg in storitve organizirano na neuraden in priložnosten način, kar ne zadošča za usklajen pristop k spremljanju trga emisij. Obstoječi uradni postopki za posvetovanje med službami in pripravo zakonodajnih predlogov niso zasnovani za usklajevanje ureditve in spremljanje trga emisij.

Pomisleki v zvezi z opredelitvijo pravic

25

Trg emisij za dobro delovanje potrebuje zadostno likvidnost (glej tudi odstavek 12). V tem vidiku bi bilo delovanje trga emisij mogoče izboljšati, če bi bilo več gotovosti o enotni opredelitvi pravic za vso EU in če bi bile pravice do emisije bolj komercialno zanimive za prostovoljne udeležence, na primer, s podpiranjem možnosti za ustvarjanje in zaščito varnih in izvršljivih pravic iz zavarovanja⁵³.

- 52 V strokovnem poročilu, ki ga je naročila Komisija, so bile ugotovljene tudi morebitne preostale vrzeli v okviru za nadzor pravic do emisije, ki so ostale celo po sprejetju spremenjenih predpisov za finančne trge. Odgovornost za nadziranje trga ogljika si bo delilo veliko različnih akterjev. To vzbuja pomisleke glede preostalih vrzeli, zaradi katerih bi bilo morda treba ob motnjah v delovanju trga v prihodnosti spremeniti predpise.
- 53 Pravice iz zavarovanja so zakonske pravice tretjih strani, kot so hipoteke ali druga pravna bremena.

26

V direktivi o EU ETS ni bil opredeljen pravni status pravic. V uredbi o registru Unije⁵⁴ so pravice opisane kot zamenljiv in dematerializiran instrument, s katerim je mogoče trgovati, vendar to pojasnjuje le nekatere načine mogoče rabe pravic. Poleg tega je z opredelitvijo pravic kot finančnih instrumentov razjasnjeno le, kako bi jih bilo treba obravnavati v okviru zakonodaje o finančnih storitvah. Še vedno ni jasno, kakšne so pravice imetnikov pravic do emisije. V revidiranih državah članicah so pristopi do pravnega statusa in narave pravic različni. V Franciji in Združenem kraljestvu so značilnosti pravic združljive s pravnimi lastnostmi lastnine ali se obravnavajo kot take. Toda v večini revidiranih držav članic ni pravne opredelitve pravic do emisije.

27

Pomanjkanje pravne varnosti na ravni EU in držav članic ter različni pristopi pomenijo, da se pravna vprašanja, ki se pojavijo, obravnavajo za vsak primer posebej. To še dodatno povečuje tveganje za različne pravne opredelitve in obravnavo, in sicer ne le med državami članicami (ki morajo pravice v svojih pravnih sistemih večinoma še opredeliti), pač pa tudi znotraj nacionalne zakonodaje ene same države članice. Vprašanje neobstoja pravne opredelitve pravic, ki bi veljala za vso EU, je bilo že omenjeno v več strokovnih poročilih,⁵⁵ ki jih je naročila Komisija, vendar Komisija v zvezi s tem vprašanjem še ni ukrepala. Sodišče meni, da bi lahko večja jasnost pri pravni opredelitvi pravic koristila delovanju trga.

28

Poleg tega zdaj s pravnega in praktičnega vidika ni jasno, ali je mogoče pravice do emisije uporabiti za podporo pravicam iz zavarovanja, kot velja za tradicionalne finančne instrumente komercialne vrednosti. Ni izrecne določbe za prijavo pravic iz zavarovanja za pravice do emisije. V uredbi o registru Unije je praktična rešitev za prijavo pravic iz zavarovanja za pravice do emisije imenovanje „dodatnega pooblaščenega zastopnika“,⁵⁶ ki bi moral odobriti izvedbo transakcij, ki se nanašajo na te pravice do emisije. Izrecna določba na ravni EU, da lahko pravice do emisije podpirajo obstoj pravic iz zavarovanja, in mehanizem za registracijo takih pravic iz zavarovanja bi lahko povečala komercialno vrednost pravic do emisije za udeležence na trgu.

54 Člen 40(1) Uredbe Komisije (EU) št. 389/2013.

55 Sodišče je pridobilo dve strokovni poročili, ki ju je naročila Evropska komisija, enega o delih ocene učinka MiFID, ki se nanašajo na trg emisij (2012), enega pa o interakciji med registrom Unije za ETS in potrgovalno infrastrukturo (2013). V obeh so ugotovljena podobna tveganja, kot jih je ugotovilo Sodišče.

56 Člen 21(3) Uredbe Komisije (EU) št. 1193/2011 in člen 23(3) Uredbe Komisije (EU) št. 389/2013.

V sistemih, povezanih z registrom Unije, za obdelavo temeljnih informacij EU ETS, so se pokazale nekatere pomanjkljivosti

29

Register Unije je elektronski sistem za evidentiranje pravic in lastništva nad njimi ter obdelavo temeljnih podatkov EU ETS o napravah in trgovinskih subjektih (glej tudi odstavek 13 in **okvir 2** zgoraj). Pravila za postopke odprtja računa so zajeta v uredbo o registru⁵⁷, izvajajo pa jih nacionalni administratorji. Postopki odprtja računa za prostovoljne udeležence (npr. za trgovanje ali naložbe) so še posebej pomembni, saj določajo pogoje, pod katerimi lahko subjekti, ki niso trgovci, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno, odprejo račun za trgovanje s pravicami. Poleg tega lahko trgovci, ko dobijo dostop do računa, začnejo čezmejne transakcije.

30

Register Unije ima visok profil tveganja in njegovo delovanje bi moralo torej vključevati identifikacijo in ciljno usmerjeno sledenje transakcij ter kontrole in identifikacijo imetnikov računov in bilanc. Zaradi podpore celovitosti trga bi morale vse države članice dosledno izvajati stroge postopke odprtja računa in potekati bi moralo čezmejno spremljanje potencialno sumljivih transakcij, s katerim bi se preprečevale in odkrivalo goljufive ali kriminalne dejavnosti. V uredbo o registru so bile vključene določbe o preprečevanju pranja denarja in

preprečevanju financiranja terorizma. Te določajo, kako bi morali nacionalni administratorji sodelovati s pristojnimi organi na teh področjih, zlasti s finančnimi obveščevalnimi enotami in organi pregona. Glede na veliko finančno pomembnost in varnostna tveganja so za uspešno delovanje registra potrebne dobre strukture upravljanja z dobro delitvijo nalog IT in poslovnih nalog v notranji organizaciji Komisije ter zadostnimi viri.

31

Pri razvoju varnostne strukture registra Unije so bili upoštevani tudi incidenti v preteklosti (glej odstavek 13). Sodišče je ugotovilo, da so se sistemi in procesi registra sčasoma izboljševali, vendar ostajajo nekatere pomanjkljivosti, ki so opisane v naslednjih oddelkih.

57 Uredba Komisije (EU) št. 920/2010.

Postopki odprtja računa niso bili dovolj zanesljivi

32

Po nizu resnih incidentov, ki so vplivali na varnost sistema registrov med letoma 2008 in 2011 (glej odstavek 13 in **okvir 2**), je bila varnost EU ETS leta 2011 dodatno okrepljena. Obseg pravil za odprtje računov in odobritev pooblaščenih zastopnikov (tako imenovani pregledi dobrega poznavanja strank⁵⁸) je bil močno razširjen. Uredba o registru določa pravila za odprtje osebnih računov v registru Unije in navaja razloge, na podlagi katerih lahko nacionalni administratorji zavrnejo odprtje računa prostovoljnemu udeležencem, zlasti če je oseba, ki je zaprosila za odprtje računa, v preiskavi zaradi vpletenosti v goljufijo v zvezi s pravicami do emisije ali kjotskimi enotami, pranje denarja, financiranje terorizma ali druga huda kazniva dejanja, za katera bi se lahko uporabil ta račun. Poleg tega so države članice dobile možnost, da opredelijo podrobnejša nacionalna pravila za zavrnitev odprtja računa v registru. Obstaja tudi zahteva po izmenjavi informacij med državami članicami o zavrnitvah odprtij računov.

33

Čeprav je bila junija 2012, ko so bili nacionalni registri preseljeni v nov register Unije, ki ga upravlja Komisija, uvedena centralizacija sistema registrov, so za upravljanje računov (in dostop posameznikov in pravnih oseb do računov za trgovanje z emisijami) še vedno odgovorne izključno države članice in njihovi nacionalni administratorji. Podobno kot pred centralizacijo nacionalnih registrov nacionalni administratorji nimajo dostopa do oddelkov, ki jih imajo v registru druge države članice.

34

Sodišče je ugotovilo številne razlike v procesih, notranji organizaciji in upravni zmogljivosti v zvezi s pregledi dobrega poznavanja strank in praksami profiliranja tveganja med državami članicami. Francija in Združeno kraljestvo sta primera držav članic, ki so presegle minimalne zahteve na tem področju. Ti državi članici sta pokazali obsežne postopke za ocene tveganja in podrobno preverjanje ozadja.

35

Kljub okrepitvi okvira za odprtje računov od leta 2011 pa je Sodišče ugotovilo, da so v večini obiskanih držav članic še vedno obstajale naslednje slabosti:

- ni bilo zavračanja zahtevkov za odprtje računa,⁵⁹ četudi bi bilo to upravičeno na podlagi meril za zavrnitev odprtja računa iz uredbe o registru (glej odstavek 32);
- nacionalni administratorji in Komisija niso uspešno izmenjevali informacij o sumljivih zahtevkih za odprtje računa (npr. ker ni pravne podlage, tudi ni stalnega seznama zavrnjenih odprtij računa za vso EU, te informacije se izmenjujejo le začasno, informacije o zahtevkih, ki niso bili uradno zavrnjeni, vendar so bili ustavljeni zaradi sumov nacionalnega administratorja, pa se niso izmenjavale z drugimi državami članicami, kot se izmenjujejo informacije o zavrnjenih odprtjih računov);

58 Načelo dobrega poznavanja strank (KYC – *know your customer*) je postopek, ki ga uporabljajo finančne ustanove ali drugi subjekti zaradi dolžnosti potrebne skrbnosti v zvezi s strankami (tj. opravljanje pregledov strank zaradi preverjanja njihove identitete in identitete dejanskega lastnika, razumevanja narave poslovnega razmerja in zagotavljanja, da se to redno spremlja). To je potrebno zaradi spoštovanja zakonodaje o potrebni skrbnosti in finančne regulativne zakonodaje, kot je zakonodaja o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma (http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 Sodišče je bilo med revizijo obveščeno le o treh takih primerih iz Nemčije (1) in Francije (2), od katerih sta se dva nanašala na fazo III.

- večina obiskanih držav članic ni izkoristila možnosti, da razvije nacionalna pravila za odprtje računa;
- notranji postopki za odprtje računa, s katerimi se preveri, ali so bili od prihodnjih imetnikov računa zbrani vsi zahtevani elementi zahtevka, pogosto niso bili ustrezno dokumentirani ali se zanje ni uporabilo načelo dveh parov oči (npr. v Nemčiji, Italiji in na Poljskem) ter
- uradni odnosi pristojnih organov in nacionalnih administratorjev z nacionalnimi finančnimi obveščevalnimi enotami in organi pregona so se še izoblikovali in v času revizije še niso delovali (zlasti v Italiji in na Poljskem).

36

Postopki odprtja računa urejajo dostop do sistema, saj se z njimi oceni integriteta udeležencev na trgu. Države, ki imajo manj stroge preglede za odprtje računa, lahko postanejo tarča posameznikov s kriminalnimi nameni. Vendar pa uredba o registru pri teh postopkih Komisiji (v vlogi centralnega administratorja) ne daje pristojnosti za zagotovitev usklajenega izvajanja sistemov držav članic.

Na ravni EU ni dovolj nadzora in spremljanja transakcij

37

Kriminalni dogodki v preteklosti (glej odstavek 13 in **okvir 2**) v EU ETS so povzročili hudo finančno škodo državam članicam in nekaterim posameznim udeležencem ter predstavljali veliko tveganje za ugled EU ETS in Evropske komisije. To se odraža tudi v pridržku, ki ga je v letnih poročilih o dejavnostih za leti 2012 in 2013, sestavljenih po centralizaciji registra leta 2012, ponovil GD za podnebno politiko (glej tudi odstavek 41). Čeprav Komisija upravlja register Unije na centralni ravni, nima pravne podlage za nadzor in spremljanje transakcij. Na ravni EU ni spremljanja potencialno sumljivih transakcij v registru Unije (glej tudi odstavek 23). To stanje lahko spodkoplje celovitost EU ETS.

38

Administratorji registrov v državah članicah morajo obvestiti nacionalne organe, pristojne za preprečevanje pranja denarja (finančne obveščevalne enote), o sumih pranja denarja ali kriminalne dejavnosti. Sodišče meni, da je treba za uspešnost tega obveščanja razviti ustrezne postopke za spremljanje potencialno sumljivih transakcij. Od centralizacije registra Unije na ravni Komisije v letu 2012 države članice nimajo več neposrednega dostopa do svojih podatkovnih zbirk nacionalnega registra. Države članice težko analizirajo podatke o čezmejnih transakcijah. Nekatere države članice⁶⁰ priložnostno sodelujejo in razvijajo skupna orodja izven sistema registra. Čeprav Komisija upravlja centralizirano podatkovno zbirko, zaradi varstva podatkov in zaupnosti ne more v celoti izkoristiti podatkov, ki so ji na voljo. Sodišče meni, da v razmerah, ko se države članice in Komisija soočajo s tehničnimi omejitvami in omejitvami zaradi varstva podatkov, ni mogoče v celoti obravnavati tveganj zlorabe, ki so se že udejanjila.

Vprašanja, povezana z notranjim usklajevanjem, in omejitve virov so ovirali upravljanje in razvoj registra Unije

39

Kot je navedeno v odstavku 30, uspešno izvajanje registra zahteva natančno oceno ciljev in prednostnih nalog ter ustrezno dodelitev virov. Poleg tega bi morale biti vzpostavljene ustrezne ureditve za delitev nalog IT in poslovnih nalog v pristojni službi Komisije.

40

Sodišče je ugotovilo, da je Komisija v fazi II EU ETS dejavno sodelovala pri mnogih pomembnih dejavnostih (glej odstavek 16), katerih cilj je bil povečanje zrelosti in verodostojnosti EU ETS.

41

Vendar Sodišče meni, da organizacijska struktura in razpoložljivi viri služb Komisije niso dovolj olajšali upravljanja in razvoja registra. Ugotovilo je, da v službah GD za podnebno politiko, ki je pristojen za izvajanje EU ETS, odgovornosti IT in poslovne odgovornosti niso bile ustrezno opredeljene in razdeljene. Opisi funkcij v skupini za register v GD za podnebno politiko so bili splošni in so se prekrivali. Služba Komisije za notranjo revizijo je že izdala revizijska priporočila za to področje.⁶¹ Čeprav se je v času revizije izvajal akcijski načrt za ta priporočila, je potreben nadaljnji napredek, da bi se povečala uspešnost upravljanja in razvoja registra. V zvezi s tem Sodišče opozarja tudi na pridržke v zvezi z varnostnimi grožnjami za register Unije, ki jih je GD za podnebno politiko izrekel v svojih letnih poročilih o dejavnostih za leti 2012 in 2013.⁶²

60 Po navedbah Komisije je bilo v času revizije takih držav članic približno deset.

61 Ugotovitve Sodišča so podprte z ugotovitvami iz notranjega poročila Komisije. Za dodatne informacije glej poglavje 2.3, *Assessments of audit results and follow-up of audit recommendations*, letnega poročila o dejavnostih za leto 2013 GD za podnebno politiko.

62 Letno poročilo o dejavnostih za leto 2013 GD za podnebno politiko, povzetek: pridržek v zvezi z ugledom, povezan s preostalo bistveno slabostjo pri varnosti, ugotovljeno v registru Unije za sistem za trgovanje z emisijami (EU ETS), ki je bil izrečen v letnih poročilih o dejavnostih za leta 2010, 2011 in 2012, je ponovno izrečen v letnem poročilu za leto 2013. Ni mogoče dati razumnega zagotovila, da bi lahko zdajšnji varnostni ukrepi uspešno preprečili napad v prihodnosti. To zagotovilo o varnosti je pogoj za umik pridržka.

Izvajanje sistema EU za trgovanje z emisijami

42

Izvajanje EU ETS se je začelo leta 2005, vendar je prvo dejansko ciljno obdobje iz Kjotskega protokola trajalo od leta 2008 do leta 2012 (faza II EU ETS). Države članice bi morale pri izvajanju EU ETS dodeljevati pravice napravam, izvajati nacionalni načrt razdelitve pravic in svoje relevantne predpise, izvajati postopke za spremljanje emisij, poročanje o njih ter njihovo preverjanje, vključno z akreditacijo ali priznanjem preveriteljev, kadar je to primerno.

43

Letni cikel usklajevanja EU ETS v državah članicah v fazi II je opisan v **okviru 4**. Pri njem je odobritev načrtov za spremljanje ključna kontrola, saj je točnost podatkov in parametrov, vključenih v te načrte, bistvena za zanesljivo poročanje o emisijah. V direktivi o EU ETS in smernicah za spremljanje in poročanje, ki jih je Komisija izdala za fazo II,⁶³ je opisana vsebina dovoljenj za emisije, načrtov za spremljanje, poročil o emisijah in deloma tudi vsebina poročil o preverjanju, opredeljeni pa so tudi roki, do katerih jih je treba predložiti. Ni pa določeno, katere kontrole naj za to uporabljajo pristojni organi. Za fazo III je bil kontrolni okvir spremenjen in uvedene so bile dodatne odgovornosti za preverjanje in akreditacijo preveriteljev⁶⁴.

44

V direktivi je bila opredeljena vloga Evropske komisije, ki vključuje oceno nacionalnih načrtov razdelitve pravic, dajanje navodil državam članicam, usklajevanje in izmenjavo informacij med pristojnimi organi ter deloma spremljanje izvajanja v državah članicah.

45

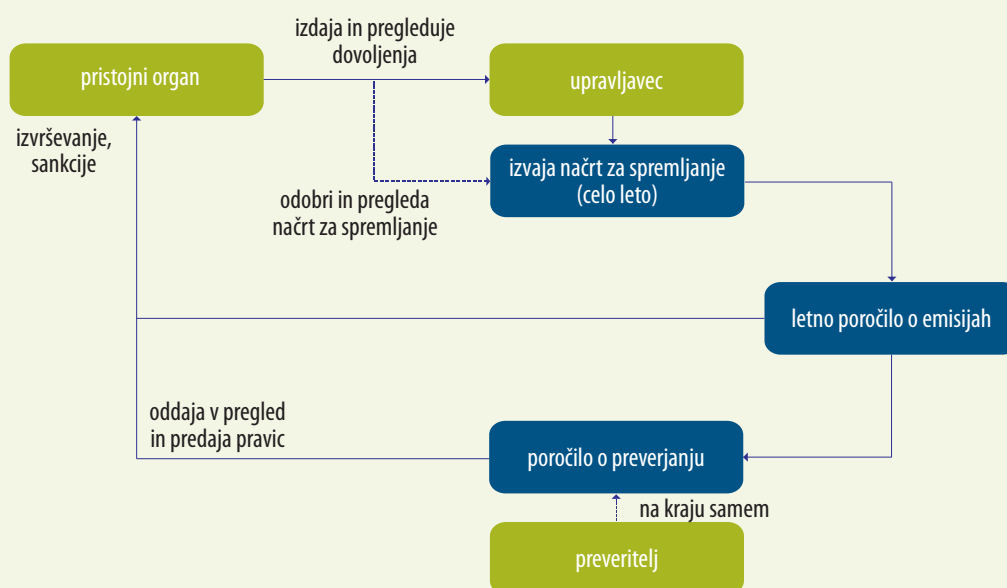
Za zagotovitev pravilne predaje pravic bi bilo treba vzpostaviti ustrezne ureditve sankcij, ki bi morale biti uspešne, sorazmerne in odvrčilne. V direktivi je predvidena kazen 100 EUR za vsako tono CO₂e, če upravljavec ni predal zadostnega števila pravic za pokritje svojih emisij med letom.⁶⁵ Države članice so morale uvesti tudi nacionalne kazenske določbe za druge vrste kršitev pravil EU ETS.

63 Komisija je 18. julija 2007 sprejela Odločbo 2007/589/ES o določitvi smernic za spremljanje in poročanje o emisijah toplogrednih plinov v skladu z direktivo o EU ETS, ki so se uporabljale v fazi II (2008–2012), med katero so bile tudi posodobljene (UL L 229, 31.8.2007, str. 1).

64 Uredba Komisije (EU) št. 600/2012 z dne 21. junija 2012 o preverjanju poročil o emisijah toplogrednih plinov in poročil o tonskih kilometrih ter o akreditaciji preveriteljev v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 181, 12.7.2012, str. 1).

65 Člen 16 Direktive 2003/87/ES.

Splošni pregled ciklusa usklajevanja EU ETS v fazi II



Pristojni organ: Države članice določijo enega ali več (torej regionalnih) pristojnih organov, ki so odgovorni za izvajanje direktive o EU ETS.

Dovoljenje in načrt za spremljanje: V skladu z direktivo o EU ETS in smernicami za spremljanje in poročanje, ki jih je izdala Komisija, pristojni organ sprejme dovoljenja za emisije toplogrednih plinov za naprave upravljavcev, ki vključujejo načrt za spremljanje, v katerem so natančno opisane tehnične lastnosti naprave ter način spremljanja emisij (tj. z izračuni in/ali meritvami) in poročanja o njih.

Letno poročilo o emisijah in poročilo o preverjanju: Na podlagi med letom opravljenega spremljanja upravljavci pripravijo letno poročilo o emisijah, ki ga preveri neodvisni preveritelj, ki ga najamejo sami. Preveritelj preveri letno poročilo o emisijah in izda poročilo o preverjanju, vključno z mnenjem o preverjanju. Ti dokumenti se pošljejo pristojnemu organu do 31. marca naslednjega leta. Preveritelj pripravi tudi podrobnejše interno poročilo o preverjanju, ki ga lahko pošlje upravljavcu in/ali pristojnemu organu.

Predaja pravic: Na podlagi podatkov iz preverjenih letnih poročil o emisijah se pravilno število pravic do emisije preda z računa upravljavca v registru do 30. aprila naslednjega leta.

Vir: Analiza Evropskega računskega sodišča na podlagi zakonodajnega okvira in navodil za spremljanje in poročanje.

Sistemi držav članic za evidentiranje emisij in poročanje o njih v fazi II EU ETS niso bili dovolj razviti

46

Sistemi držav članic za evidentiranje emisij in poročanje o njih so zajemali:

- o postopke za zagotavljanje, da se emisije naprav pravilno spremljajo;
- o postopke za zagotavljanje, da se poročila o emisijah naprav pravilno preverjajo;
- o postopke za zagotavljanje kakovosti dela, ki ga opravijo preveritelji;

- o inšpekcijske preglede naprav, ki jih opravljajo pristojni organi;
- o poročanje o izvajanju EU ETS.

47

Ker je bil EU ETS vzpostavljen z direktivo v skladu z naslovom Okolje iz Pogodbe, so za to področje še vedno pristojne predvsem države članice. Zato lahko sistem izvajajo na različne načine, kar je prikazano v **okviru 5**.

Okvir 5

Raznolikost modelov izvajanja v državah članicah

V Grčiji se EU ETS izvaja centralno. Pristojni organ za EU ETS je urad za trgovanje z emisijami generalnega direktorata za okolje na ministrstvu za okolje, energetiko in podnebne spremembe. Odgovoren je za večino elementov letnega ciklusa usklajevanja in izdaja dovoljenja za emisije, odobri načrte za spremljanje, zbira potrjena letna poročila o emisijah in administratorju nacionalnega registra sporoča preverjene podatke o emisijah. Odgovoren je tudi za določanje kazni in sankcij.

Tudi v Italiji se uporablja centraliziran pristop. Za izvajanje EU ETS je odgovoren odbor, ki ga podpira tehnični sekretariat na ministrstvu za okolje v Rimu. V fazi II je bil odbor odgovoren za odobranje dovoljenj EU ETS, načrtov za spremljanje, za ciklus poročanja in za priznavanje preveriteljev.

V Španiji se EU ETS izvaja precej decentralizirano, saj ustrezni organi avtonomnih skupnosti odobravajo dovoljenja in načrte za spremljanje, spremljajo pa tudi ciklus poročanja. Osrednji pristojni organ na ministrstvu za okolje je odgovoren za splošno usklajevanje izvajanja EU ETS v Španiji in z objavo smernic in pripravo posebnega usklajevalnega odbora omogoča usklajevanje.

V Nemčiji, v Franciji in na Poljskem so regionalni in/ali lokalni organi običajno izdajali dovoljenja za emisije ter odobrvali in pregledovali načrte za spremljanje, pristojni nacionalni organi pa so na splošno imeli glavno vlogo v verigi poročanja o emisijah in pri usklajevanju splošnega izvajanja EU ETS.

Slabosti in zamude v postopkih za odobritev načrtov za spremljanje

48

Odobritev načrtov za spremljanje naprav je ključna za izdajo dovoljenj za emisije za naprave in za omogočanje zanesljivega poročanja o emisijah v prihodnje.

49

Sodišče je ugotovilo, da so bili postopki za odobritev načrtov za spremljanje v večini revidiranih držav članic slabi, kot je prikazano v **okviru 6**.

Okvir 6

Slabosti v postopkih za odobritev načrtov za spremljanje

V Franciji na nacionalni ravni ni usklajene metodologije za analizo, kontrolo in odobritev načrtov za spremljanje. Celo v isti regiji se lahko pristopi med izvajalci kontrole (okoljskimi inšpektorji) razlikujejo. Na Poljskem je bilo pri reviziji ugotovljeno, da so pregledi načrtov za spremljanje, ki jih izvajajo lokalni organi, omejeni na pisarniški pregled osnovnih elementov načrtov. Ne izvajajo se nobeni drugi podrobnejši pregledi naprav za preverjanje zanesljivosti predloženih podatkov in zagotavljanje, da načrti za spremljanje natančno ustrezajo stanju naprave.

Sodišče je v Nemčiji ugotovilo, da so se v fazi II EU ETS v različnih zveznih deželah pravila za opredelitev naprave uporabljala različno. V praksi je obrat v neki zvezni deželi lahko dobil eno samo dovoljenje za vse naprave, v drugih zveznih deželah pa bi se lahko obrat razdelil na več naprav z ločenimi dovoljenji. Velikost naprave, opredeljena v dovoljenju, je lahko vplivala na to, ali je naprava dosegla prag za udeležbo v EU ETS ali ne. Poleg tega so imele zvezne države v prvi polovici faze II različne pristope k odobranju načrtov za spremljanje (ali „konceptov“, kot so se imenovali v Nemčiji), in sicer so nekatere odobravale celotne načrte za spremljanje od začetka faze II, druge pa se odobravale samo dele, ki so se razlikovali od smernic za spremljanje. Pozneje je sodna odločba⁶⁶ naložila uskladitev praks odobranja in priznala, da je to, da ustrezni organi odobrijo izčrpen načrt za spremljanje za celo fazo II, pomembno zaradi zmanjšanja tveganja napačnega poročanja o emisijah.

V Španiji, Italiji in Grčiji je po sprejetju smernic za spremljanje in poročanje za fazo II julija 2007 pri oblikovanju in odobranju načrtov za spremljanje za fazo II prihajalo do zamud, ki so trajale do dve leti. Po navedbah pristojnih organov so bili časovni okviri prekratki za prenos novih pravil v nacionalne smernice ali predpise in vključitev novega načrta za spremljanje v dovoljenje za emisije pred začetkom obdobja poročanja. V nekaterih primerih načrti za spremljanje niso bili uradno odobreni do leta 2010.

⁶⁶ Bundesverwaltungsgericht 7 C 10.09 z dne 18. 2. 2010.

Poročanje preveriteljev o ugotovitvah ni bilo dovolj jasno, spremljanje, ki so ga izvajali pristojni organi, pa je bilo omejeno

50

V skladu z direktivo o EU ETS so države članice na splošno odgovorne za zagotavljanje, da se emisije spremljajo na ravni naprav in preverjajo v skladu s pravili, določenimi v direktivi o EU ETS in smernicah, ki jih je zagotovila Komisija⁶⁷. Glavni koraki, povezani s spremljanjem, poročanjem in preverjanjem v letnem ciklusu usklajevanja EU ETS, so prikazani v **okviru 4**. V fazi II so temeljili na teh smernicah in načelih. V tem kontekstu so pregledi preverjenih letnih poročil o emisijah, prejetih od upravljavcev, osrednji element kontrolnega okvira na ravni pristojnega organa. Na podlagi preučitve dokumentacije v zvezi s 150 napravami v sedmih izbranih državah članicah je Sodišče ugotovilo mnogo razlik v pristopih k organizaciji takšnih pregledov in v njihovi ravni uspešnosti.

51

V fazi II EU ETS ni bilo standardne predloge, v katerih bi bila opredeljena obvezna vsebina poročila o preverjanju. Ker ni take predloge ali bolj specifičnih navodil o lastnostih in vsebini takega poročila, je bilo razvitih veliko različnih oblik in pristopov, kar ni vedno omogočalo jasnega pregleda nad ugotovitvami in sklepi preverjanja.

52

Sodišče je ugotovilo, da so bili dokazi o pravilnem izvajanju preverjanj, ki so bili na voljo pri pristojnem organu, včasih nezadostni ali nejasni.⁶⁸ Na primer opisi nekaterih ugotovitev preverjanja so bili omejeni in ugotovitve prejšnjega leta ali rezultati popravljalnih ukrepov se niso spremljali. V večini izbranih držav članic ni bilo mogoče pridobiti dokazov o ukrepih, ki bi jih pristojni organi uvedli zaradi ponavljajočih se ugotovitev. Take ponavljajoče se ugotovitve so se, na primer, nanašale na to, da je bila podrobnost podatkov pri izračunavanju emisij manjša od zahtevane, da naprave za merjenje ali tehtanje niso bile umerjene tako pogosto, kot se je zahtevalo, ali da se ni uporabil laboratorij z ustrezno akreditacijo. Sodišče je v večini držav članic odkrilo primere, v katerih so se ugotovitve preveriteljev ponavljale iz leta v leto, brez ustreznih informacij o razlogih, ozadju ali spremljanju. Toda Sodišče je v večini držav članic odkrilo tudi mnogo primerov, v katerih v poročilih preveriteljev ni bilo nobenih ugotovitev, in to kljub kompleksnosti in velikosti posameznih naprav ali relativno nizki ravni izkušenj s spremljanjem emisij in poročanjem o njih v okviru EU ETS. V **okviru 7** so navedene dodatne podrobnosti o teh ugotovitvah.

67 Odločba 2007/589/ES.

68 Sodišče je ugotovilo tudi, da nobena od izbranih držav članic ni uporabila možnosti iz smernic, da pristojni organi ocenjujejo delo preveriteljev, tako da zahtevajo in pregledajo njihova interna poročila o preverjanju. To je dodatno pojasnjeno v odstavkih od 53 do 57.

Primeri nezadostne doslednosti pri poročanju o ugotovitvah preverjanja

Nemčija uporablja zelo avtomatiziran in standardiziran elektronski sistem za predložitev potrjenih letnih poročil o emisijah. To je zagotovilo jasen pregled nad rezultati preverjanja in dejansko mnenje preveritelja o količini emisij, ne pa tudi podrobnih informacij o uporabljeni metodologiji in delu preveriteljev. Poleg tega obrazci v oddelku za preveritelje niso imeli posebnih polj, v katera bi preveritelji morali napisati priporočila za izboljšave ali opisati posebno spremljanje ugotovitev in pripomb iz prejšnjega leta.

V Franciji je pristojni organ od preveriteljev prejel izjavo o razumnem zagotovitju glede letnega poročila o emisijah. Preveritelji v teh izjavah dajo pripombe in navedejo vprašanja v zvezi z neskladnostjo. Toda pri reviziji je bilo ugotovljeno, da nekateri preveritelji v svojih izjavah nikoli niso poročali o nobenih vprašanjih, tudi če so bile v internih poročilih o preverjanju ugotovitve, in da se je vsebina izjave med preveritelji razlikovala.

V italijanski nacionalni zakonodaji je predvideno, da morajo preveritelji uporabljati posebne predloge za poročanje. Tako je v verigi poročanja dosežena visoka stopnja standardizacije. Toda Sodišče je ugotovilo, da preveritelji v večini primerov niso poročali o nobenih ugotovitvah. To se npr. razlikuje Združenega kraljestva, kjer so preveritelji v večini primerov poročali o ugotovitvah.

V enem primeru v Italiji je preveritelj v prvih treh letih poročal o mnogih ugotovitvah. Iz dokumentacije ni razvidno, kako in ali so bila rešena vsa vprašanja ter ali je pristojni organ posredoval. Za leto poročanja 2011 pa je upravljavec najel novega preveritelja, ki ni poročal o nobenih ugotovitvah za to leto.

Na Poljskem pristojni organ uporablja elektronsko podatkovno zbirko za navzkrižno pregledovanje emisij iz poročil, vendar ne spremlja ugotovitev iz izjav o mnenju preveriteljev, če izjava ugotovitve vsebuje.

Kakovost dela preveriteljev se ne kontrolira dovolj

53

Direktiva o EU ETS in z njo povezane smernice za spremljanje in poročanje v fazi II niso uvedle jasnih zahtev za akreditacijo neodvisnih preveriteljev ali za kontrolo kakovosti dela preveriteljev. V direktivi so določene minimalne zahteve za usposobljenost preveriteljev, v smernicah za spremljanje in poročanje pa zajeti opredelitvi izrazov „preveritelj“ in „akreditacija“ ter zahteva, naj države članice upoštevajo zadevna navodila, ki jih je izdalo Evropsko združenje za akreditacijo⁶⁹. V smernicah za spremljanje in poročanje je predvidena tudi možnost, da pristojni organi in akreditacijski organi ocenijo interna poročila preveriteljev o preverjanju.⁷⁰ Države članice imajo na teh področjih precejšnjo pravico presoje, kar ni spodbujalo uspešnega izvajanja smernic. Za upravljavce po EU torej niso veljale enake zahteve, zagotovilo, dobljeno s preverjanjem, pa je bilo zmanjšano.

54

Vse države članice, ki so bile izbrane za revizijo, so imele neko obliko akreditacije ali priznavanja preveriteljev za oblikovanje skupine odobrenih preveriteljev, ki jih upravljavci lahko najamejo. V Italiji je priznavanje preveriteljev izvajal pristojni nacionalni organ. Pripravil je seznam s 23 priznanimi preveritelji za EU ETS v Italiji, vendar ni izvajal periodičnih ocen kakovosti ali nadzoroval njihovega dela. Ta model se v fazi III ne uporablja več. V drugih revidiranih državah članicah je akreditacije ali priznanja izdajal obstoječ organ za akreditacijo ali priznavanje.

55

Sodišče je ugotovilo, da so se pristojni organi v izbranih državah članicah pri pridobitvi zagotovila o letnih poročilih o emisijah zelo zanašali na delo preveriteljev. Toda noben pristojni organ držav članic ni izvajal posebne kontrole kakovosti in vsebine poročil o preverjanju in z njimi povezanih dokumentov, saj so menili, da so za to odgovorni akreditacijski organi. Podobno nobena od izbranih držav članic ni uporabila možnosti iz smernic, da bi zahtevala interna poročila preveriteljev o preverjanju⁷¹ in jih uporabila za oceno njihovega dela.

56

Poleg tega v treh (Nemčija, Poljska in Združeno kraljestvo) od petih obiskanih držav članic, v katerih je preveritelje akreditiral neodvisni organ, ni bilo dovolj usklajevanja ali redne izmenjave informacij med pristojnimi organi in organi za akreditacijo v zvezi s popolnostjo in kakovostjo poročil o preverjanju in zagotovilom, ki ga je mogoče dobiti iz njih. Sodišče ugotavlja, da so imeli samo pristojni organi neposreden in popoln dostop do preverjenih letnih poročil o emisijah, ki so jim bila predložena. Sodišče meni, da je do zgoraj predstavljenih ugotovitev deloma prišlo zaradi pomanjkanja določb o dejavnostih akreditacije in kontrole (kakovosti) v okviru EU ETS in zato, ker pristojnim organom v fazi II EU ETS ni bilo treba pregledovati dela preveriteljev.

69 Evropsko združenje za akreditacijo je združenje nacionalnih akreditacijskih organov v Evropi, ki so jih nacionalne vlade uradno priznale za ocenjevanje in preverjanje – glede na mednarodne standarde – organizacij, ki izvajajo storitve ocenjevanja, kot so certificiranje, preverjanje, izvajanje inšpekcijskih pregledov, preizkušanje in umerjanje (znano tudi kot storitev ugotavljanja skladnosti) (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Odločba Komisije 2007/589/ES, oddelek 10.4.2(d), glej tudi **okvir 4**.

71 Glej **okvir 4** za več informacij o ozadju.

57

Poleg tega se v nobeni od držav članic ni izvajala politika rotacije za okrepitev neodvisnosti in nepristranskosti preveriteljev. V Franciji in na Poljskem je Sodišče ugotovilo primere, v katerih preveritelji niso sodelovali samo pri preverjanju poročil o emisijah, temveč tudi pri razvoju načrta za spremljanje za isto napravo ali drugih povezanih dejavnostih (npr. inšpekcijskih pregledih naprav za pristojni organ), kar bi lahko pripeljalo do navzkrižja interesov.

Inšpekcijski pregledi naprav na kraju samem so bili zelo omejeni

58

V direktivi o EU ETS in smernicah za spremljanje in poročanje ni določeno, katere kontrole naprav naj izvajajo pristojni organi. Zlasti ni bilo nobene zahteve po inšpekcijskih pregledih naprav na kraju samem, ki bi jih izvajali pristojni organi za oceno izvajanja načrta za spremljanje ali zanesljivosti preverjenih poročil o emisijah.

59

Razen v Združenem kraljestvu je Sodišče v obiskanih državah članicah ugotovilo, da pristojni organi niso izvajali obiskov na kraju samem v okviru EU ETS. Vladni organi so pogosto izvajali druge vrste obiskov naprav, na primer v okviru dodeljevanja dovoljenj IPPC⁷² ali zakonodaje o odpadkih in okoljske zakonodaje, ki jim je bila namenjena večja prednost (npr. Nemčija, Francija in Poljska), vendar vprašanja v zvezi z EU ETS niso bila posebej obravnavana. V Nemčiji in Španiji je Sodišče odkrilo nekaj primerov, v katerih so pristojni regionalni organi preveritelje spremljali med posameznimi pregledi na kraju samem.

60

V nobeni od izbranih držav članic ni bilo mogoče dobiti centraliziranih statističnih podatkov o inšpekcijskih pregledih v okviru EU ETS, razen v Združenem kraljestvu, kjer se je število obiskov proti koncu faze II postopoma zmanjševalo⁷³.

Pomanjkljivosti pri poročanju držav članic o izvajanju EU ETS

61

Države članice imajo v skladu s členom 21 direktive o ETS obveznost letnega poročanja. Svoja letna poročila o pomembnih vidikih uporabe direktive bi morale predložiti Komisiji. Poleg tega obveznega letnega poročanja bi morale države članice po mnenju Sodišča obveščati širšo javnost o nacionalnem izvajanju EU ETS in njegovih rezultatih.

62

Sodišče je ugotovilo, da Italija ni pripravila in predložila Komisiji zahtevanih poročil iz člena 21 za leta 2010, 2011 in 2012, Francija pa je poročilo za leto 2012 pripravila šele na zahtevo Sodišča.

72 Celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja (do leta 2013), ki je temeljilo na Direktivi 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL L 24, 29.1.2008, str. 8), ki je bila nadomeščena z Direktivo 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (UL L 334, 17.12.2010, str. 17).

73 V Združenem kraljestvu se je raven inšpekcijskih pregledov naprav zmanjšala s približno 5 % na začetku faze II leta 2008 na približno 1 % na koncu te faze leta 2012.

63

Kar zadeva druge vrste poročanja za obveščanje javnosti o nacionalnem izvajanju EU ETS, sta Nemčija in Španija pripravili obsežna letna poročila o EU ETS, vključno z analizo trendov in sektorsko analizo na podlagi podatkov o emisijah in skladnosti. Grčija, Francija in Italija pa javnosti niso veliko poročale posebej o nacionalnem izvajanju in rezultatih EU ETS. Združeno kraljestvo je nacionalno letno poročilo o EU ETS pripravljalo le do leta 2010.

Vrzeli v navodilih Komisije in tem, kako je v fazi II EU ETS spremljala izvajanje v državah članicah

64

V fazi II so odgovornosti Komisije⁷⁴ vključevale oceno pravil držav članic za dodelitev, določenih v nacionalnih načrtih razdelitve pravic, dajanje navodil državam članicam in spremljanje izvajanja politike. Te naloge Komisije naj bi zlasti zagotovile, da EU ETS kot vseevropski sistem pravilno deluje, da se prepreči izkrivljanje konkurence in da druga vprašanja v zvezi z neusklajenostjo ne bodo negativno vplivala na uspešno delovanje EU ETS kot tržnega instrumenta za zmanjšanje emisij na najbolj stroškovno učinkovit način. Deležniki bi bolj zaupali v pravilno delovanje EU ETS, če bi se redno razkrivale podrobne in relevantne informacije o splošnem izvajanju in delovanju sistema, zlasti če se ta izvaja decentralizirano.

Ocena faze II nacionalnih načrtov razdelitve pravic, ki jo je pripravila Komisija, ni bila dovolj pregledna

65

Za fazi I in II EU ETS so države članice pripravile nacionalne načrte razdelitve pravic, v katerih so navedle skupno količino pravic, ki so jih nameravale dodeliti upravljavcem. Komisija je za to pripravila posebna navodila⁷⁵. Navodila so vključevala opis glavnih meril, ki usmerjajo trende emisij, kot so rast BDP in intenzivnost ogljika, ter načine za ocenjevanje potenciala držav članic za zmanjšanje emisij. Na podlagi potenciala za zmanjšanje emisij in emisij ustreznega izhodiščnega leta je bilo mogoče izračunati okvirno zgornjo mejo.

66

Komisija je po odobritvi prve serije desetih nacionalnih načrtov razdelitve pravic za fazo II leta 2006 izdala sporočilo⁷⁶, v katerem je razložila, da je kot podlago za podatke o intenzivnosti ogljika in gospodarski rasti, potrebne za izračun zgornjih mej emisij, uporabila metodologijo, predstavljeno v dokumentu Energetika in promet v Evropi – trendi do leta 2030 – posodobljeno leta 2005⁷⁷. Rezultati tega poročila so bili izpeljani z modelom PRIMES⁷⁸, ki ga je razvila univerza v Atenah. Toda o tej metodi ocenjevanja države članice niso bile predhodno obveščene (tj. v smernicah za nacionalne načrte razdelitve pravic).

74 Členi 9, 14, 19, 20, 21 in 30 direktive o EU ETS.

75 COM(2005) 703 final z dne 22.12.2005.

76 COM(2006) 725 final z dne 29.11.2006.

77 Na podlagi modela PRIMES pripravile službe GD Komisije za promet in energetiko.

78 Dokument Energetika in promet v Evropi – trendi do leta 2030 – posodobljeno leta 2005 je za Komisijo pripravil inštitut za komunikacijske in računalniške sisteme državne tehnične univerze v Atenah v Grčiji. Model PRIMES je splošni model, zasnovan za napovedi za prihodnost, oblikovanje scenarijev in analizo učinka politik. Model upošteva tehnologije za povpraševanje po energiji in njeno dobavo ter tehnologije za zmanjševanje emisij. Sistem odraža dejavnike, kot so tržno gospodarstvo, industrijska struktura, energetske in okoljske politike in predpisi, ki so zasnovani tako, da vplivajo na tržno ravnanje subjektov energetskega sistema (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf).

67

Sodišče je ugotovilo, da Komisija pri odločitvi o uporabi modela PRIMES kot podlage za izračun zgornjih mej za fazo II in leta 2005 kot izhodiščnega leta za te izračune ni ravnala pregledno, saj so države članice nameravale razviti svoje nacionalne načrte razdelitve pravic na podlagi razpoložljivih navodil za pripravo nacionalnih načrtov razdelitve pravic, v katerih model PRIMES ni bil omenjen. To je privedlo do precejšnje neučinkovitosti, saj so morale države članice ponovno pripraviti svoje nacionalne načrte razdelitve pravic, tako da so v njih uporabile nova merila, in do tega, da priprava in ocenjevanje nacionalnih načrtov razdelitve pravic za fazo II nista bila dovolj pregledna.

68

Poleg tega je Sodišče, da bi preučilo, ali so bili nacionalni načrti razdelitve pravic za fazo II ocenjeni dosledno, pošteno in enako podrobno, pozvalo Komisijo, naj predloži interne in delovne dokumente, ki se nanašajo na oceno nacionalnih načrtov razdelitve pravic za fazo II.

69

Ker je obdobje hrambe teh dokumentov poteklo, so službe Komisije lahko zagotovile samo predlogo za uporabljene kontrolne sezname in izpolnjene kontrolne sezname za dve državi članici. Za ostale države članice niso mogle zagotoviti izpolnjenih kontrolnih seznamov. Ker dokumentacija ni bila na voljo, Sodišče ni moglo ugotoviti, ali je Komisija enako podrobno in celovito ocenila nacionalne načrte razdelitve pravic za vse izbrane države članice.

Komisija ni objavljala letnih poročil o izvajanju, ki jih zahteva direktiva o EU ETS**70**

V členu 21 direktive o EU ETS se od držav članic zahteva, da Komisiji predložijo letno poročilo o uporabi direktive (glej tudi odstavka 61 in 62). Na podlagi poročil, ki jih vsako leto predložijo države članice, bi morala Komisija objaviti konsolidirano letno poročilo o izvajanju direktive o EU ETS v treh mesecih od prejetja poročil držav članic. Da bi lahko objavila tako poročilo, bi morala poskrbeti, da države članice pravočasno predložijo poročila, ki služijo kot vhodni podatki za konsolidirano poročilo, poleg tega pa bi morala razviti metode za konsolidacijo in uporabo informacij iz teh poročil.

71

Sodišče je ugotovilo, da Komisija v fazi II EU ETS ni objavljala teh letnih poročil o izvajanju. To pomeni, da v fazi II ni dala na voljo izčrpnih informacij o stanju izvajanja sistema EU ETS v vseh državah članicah.

72

Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da službe Komisije niso ustrezno spremljale, ali države članice pravočasno oddajajo popolna letna poročila o izvajanju, niti ni vodila konsolidirane evidence prejetih informacij. Komisija ni sistematično uporabljala tega vira informacij o izvajanju EU ETS.

Spremljanje izvajanja EU ETS v državah članicah, ki ga izvaja Komisija, je bilo omejeno

73

To, da države članice usklajeno izvajajo ETS, je nujno za boljše izkoriščanje prednosti trgovanja z emisijami in za preprečevanje izkrivljanja notranjega trga.⁷⁹ EU ETS v skladu s pravico do presoje, določeno v direktivi, večinoma financirajo in izvajajo države članice in Sodišče priznava, da ima Komisija na voljo omejena sredstva za spodbujanje usklajevanja. Toda v direktivi je za fazo II EU ETS navedenih več posebnih odgovornosti Komisije glede navodil, spremljanja in izvajanja. Komisija bi morala ustrezno spremljati izvajanje v državah članicah, da bi lahko ugotovila, katera področja je treba bolj uskladiti.

74

Sodišče je ugotovilo, da so bili na področjih, na katerih si je Komisija aktivno prizadevala za uskladitev, na primer s sprejetjem smernic,⁸⁰ rezultati deloma doseženi. Kadar pa Komisija ni sprejela podrobnih smernic, ključni vidiki izvajanja niso bili usklajeni; na primer odprtje računa (glej odstavke od 32 do 36), analiza transakcij (glej odstavka 37 in 38), preverjanje in akreditiranje (glej odstavke od 50 do 57), kontrolni okviri in ureditve sankcij (glej odstavke od 80 do 85).

75

Zaradi različnih pristopov k izvajanju, ki jih uporabljajo države članice, lahko za upravljavce in druge udeležence na trgu v različnih državah članicah veljajo različne zahteve in pravila (na primer v zvezi s pravnim statusom pravic, uporabo sankcij ter ureditvijo spremljanja in preverjanja), razen tistih, ki so posebej določeni v zakonodaji EU ali smernicah.

79 Uvodna izjava 8 Direktive 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spremembi Direktive 2003/87/ES z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (UL L 140, 5.6.2009, str. 63).

80 Npr. smernice za spremljanje in poročanje za fazi I in II.

76

Za pridobitev vpogleda v raven usklajenosti med državami članicami in spodbujanje izvajanja usklajenih praks se lahko uporabijo inšpekcijski pregledi na kraju samem. Sodišče priznava, da Komisija nima jasnega pooblastila za opravljanje inšpekcijskih pregledov na ravni držav članic, vendar je ugotovilo tudi, da ni dokazov, da bi Komisija ustrezno spremljala in ocenjevala tveganja (na primer izkrivljanje konkurence) ali morebiten učinek različnih praks pri izvajanju na uspešno delovanje in celovitost EU ETS. Čeprav bi bilo mogoče vprašanja v zvezi z neusklajenostjo šteti za posledico tega, da se EU ETS izvaja v skladu z direktivo, Sodišče meni, da je bilo spremljanje ravni usklajenosti izvajanja v državah članicah, ki ga je izvajala Komisija, v fazi II EU ETS omejeno.

Izmenjavo informacij o izvajanju EU ETS, ki jo je organizirala Komisija med pristojnimi organi držav članic, je ovirala slaba udeležba

77

V direktivi o EU ETS je določeno, da Komisija organizira izmenjavo informacij med pristojnimi organi držav članic o spremembah v zvezi z dodeljevanjem, uporabo ERU in CER⁸¹ v sistemu Skupnosti, upravljanjem registrov, spremljanjem, poročanjem, preverjanjem in skladnostjo s to direktivo.

78

Leta 2009 je bil za zagotovitev platforme, na kateri bi lahko pristojni organi držav članic izmenjavali informacije o njihovem izvajanju EU ETS, ustanovljen forum za skladnost. Cilji foruma za skladnost zajemajo pravilno delovanje procesov v verigi skladnosti EU ETS, pomoč državam članicam pri izvajanju zahtev in procesov za skladnost v okviru EU ETS in spodbujanje tesnega in uspešnega sodelovanja med pristojnimi organi v državah članicah. Forum za skladnost je bil eden glavnih mehanizmov, s katerimi je Komisija želela zagotoviti uspešno izmenjavo informacij EU ETS, kar je bistveno za izmenjavo najboljših praks in izboljšanje upravljanja EU ETS.

79

V fazi II EU ETS so v okviru foruma za skladnost delovale štiri delovne skupine. Informacije, obravnavane in razvite v okviru tega foruma, so bile vsem pristojnim organom na voljo na spletni platformi. Na podlagi zapisnikov teh delovnih skupin in razgovorov s pristojnimi organi je Sodišče ugotovilo, da je bila kljub pomembni vlogi foruma za skladnost udeležba držav članic slaba (s povprečno manj kot šestimi pristojnimi organi na sestanku), število pristojnih organov, ki so redno sodelovali na sestankih delovnih skupin (večinoma isti), pa omejeno. To je zmanjšalo možnosti za izmenjavo informacij med pristojnimi organi, kar je bistven element za zagotovitev doseganja ciljev EU ETS.

81 ERU so enote zmanjšanja emisij, ki so jih ustvarili skupaj izvajani projekti za zmanjšanje emisij, CER pa so potrjena zmanjšanja emisij, ki izhajajo iz projektov mehanizma čistega razvoja.

Ugotovljene so bile nekatere slabosti v nacionalnem izvajanju ureditve sankcij v okviru EU ETS in praksah za predajo mednarodnih dobropisov iz projektov

80

V skladu z direktivo o EU ETS države članice določijo in izvajajo nacionalna pravila o kaznih, ki se uporabljajo za kršitve zakonodaje EU ETS. V direktivi o EU ETS je določena tudi posebna kazen za presežne emisije za celotno EU brez poseganja v dodatne kazni, ki jih lahko določi posamezna država članica. Ta kazen znaša 100 EUR za vsako tona CO₂e, za katero upravljavec ni predal pravic. Ta kazen precej presega tržno ceno pravic, zato uspešno spodbuja naprave, da upoštevajo zgornjo mejo in predajo dovolj pravic. Glede obveznosti, ki velja za vso EU, da naprave predajo zahtevano število pravic glede na preverjene emisije v roku za predajo aprila vsakega leta Sodišče ugotavlja, da ima EU ETS visoko stopnjo skladnosti (ta po javno dostopnih informacijah v EUTL znaša 99 %). Komisija ne more izvrševati kazni, to je v pristojnosti posameznih držav članic.

Zelo različne nacionalne določbe glede kazni v državah članicah potencialno vplivajo na enakost pogojev za upravljavce

81

Sodišče je ugotovilo, da so države članice v svojih nacionalnih zakonodajah določile različne vrste kršitev, ki jih je bilo mogoče opredeliti in kaznovati s kaznimi ali drugimi ukrepi (npr. preklic ali začasen odvzem dovoljenja) poleg 100 EUR kazni, določene v direktivi. V **tabeli** je prikazan neizčrpen seznam nacionalnih kršitev in ustreznih kazni v nekaterih revidiranih državah članicah.

82

Vrste kršitev, ki se lahko kaznujejo, in ustrezni zneski kazni ali sankcije se med državami članicami zelo razlikujejo. Sodišče meni, da te neusklajene prakse potencialno ustvarjajo neenake pogoje za udeležence.

Neizčrpen seznam nacionalnih kršitev in ustreznih kazni v nekaterih revidiranih državah članicah

Država članica	Kršitve (neizčrpen seznam)	Globe v EUR (GBP za Združeno kraljestvo) Najmanj–največ		Zapor (število mesecev) Najmanj–največ
Nemčija	Delovanje brez dovoljenja Opustitev prijave sprememb na napravi Drugo (5)	5–50 000		n. r.
Španija	Delovanje brez dovoljenja Neizpolnjevanje obveznosti obveščanja o kakršnih koli spremembah značilnosti, delovanja ali velikosti naprave, ki bi bistveno vplivale na emisije ali zaradi katerih bi bilo treba spremeniti spremljanje Nepredložitev letnega poročila o preverjenih emisijah Namerno prikrivanje ali spreminjanje informacij v vlogi za dodelitev pravic Zavrnitev dostopa do naprave za preveritelja	50 001–2 000 000		n. r.
	Neizpolnjevanje obveznosti obveščanja o spremembah identitete ali kraja prebivališča upravljavca	10 001–50 000		n. r.
Francija	Delovanje brez dovoljenja	0–150 000		0–24
	Kršitve obveznosti spremljanja in poročanja Opustitev prijave sprememb na napravi	0–75 000		0–6
Italija (2010)	Delovanje brez dovoljenja	25 000–250 000		n. r.
	Neprijava podatkov iz preteklosti	2 500–25 000		
	Neprijava zaprtja naprave	1 000–100 000		
Združeno kraljestvo	Delovanje brez dovoljenja Kršitve obveznosti spremljanja in poročanja Opustitev prijave sprememb na napravi Različni drugi prekrški, vključno z uporabo lažnih ali zavajajočih informacij	0	Po obsodbi po skrajšanem postopku 5 000 in na podlagi obtožnice	0–24

Vir: Informacije, pridobljene iz poročil za fazo II ustreznih držav članic iz člena 21.

Ni bilo dovolj konsolidiranih informacij o tem, kako države članice izvršujejo kazni

83

V večini revidiranih držav članic, razen v Nemčiji in Združenem kraljestvu, ni bilo dovolj posodobljenih informacij o stanju izvajanja ali izidih kazni, ki veljajo za vso EU, in dodatnih nacionalnih kazni. Informacije o tem, koliko postopkov kaznovanja je bilo v fazi II uvedenih in uspešno izvedenih (tj. s potrjenim plačilom), niso bile popolne. Sodišče je ugotovilo, da imajo države članice pogosto težave z uspešnim izvajanjem kazni EU ETS zaradi omejitev v lastnem pravnem in upravnem okolju. Pristojni organi niso bili pooblaščenici za izrekanje sankcij (npr. v Italiji) ali pa so morali čakati izid dolgotrajnih sodnih postopkov in pritožb (npr. v Nemčiji). To je lahko pristojne organe odvrnilo od tega, da bi uvajali nove postopke kaznovanja. Poleg tega to, da ni izčrpnega poročanja o izvajanju kazni, ne krepí odvratilnega učinka tega sistema.

84

Sodišče je ugotovilo tudi, da Komisija za spremljanje izvajanja EU ETS nima pregleda nacionalnih kazni posebej za EU ETS in ne zbira statističnih podatkov o uporabi kazni po EU.

85

Sodišče ni moglo oceniti, kako so države članice izvajale postopke kaznovanja, saj ni bilo dovolj konsolidiranih informacij na ravni držav članic in EU.

Posebna vprašanja v zvezi s predajo mednarodnih dobropisov iz projektov

86

Odstotkovne omejitve za uporabo ali predajo mednarodnih dobropisov iz projektov v okviru skupnega izvajanja in mehanizma čistega razvoja (glej *del I Priloge* za dodatne informacije o ozadju) so se med državami članicami sicer razlikovale, vendar so bile določene v posameznih nacionalnih načrtih razdelitve pravic za fazo II. To, da pristojni nacionalni organi posameznim upravljavcem dovolijo preseganje omejitve za predajo mednarodnih dobropisov za njihove naprave, potencialno vpliva na enakost pogojev za upravljavce. V 6 %⁸² od 150 primerov, ki jih je preučilo Sodišče, so upravljavci presegli nacionalne odstotkovne omejitve za predajo mednarodnih dobropisov iz projektov. V **okviru 8** so navedene dodatne podrobnosti o nekaterih primerih.

82 Francija (pet primerov), Grčija (trije primeri) in Združeno kraljestvo (en primer). Za upravljavce je bilo finančno zanimivo predati dobropise iz projektov v okviru Kjotskega protokola namesto pravic Evropske unije, zlasti proti koncu faze II, ko so bili veliko cenejši kot pravice Evropske unije. Uporaba teh dobropisov iz projektov za skladnost z EU ETS je bila v fazi III omejena. Zato so upravljavci proti koncu faze II eksponentno povečali njihovo uporabo – glej *sliko v Prilogi*.

Prekomerna predaja mednarodnih dobropisov

V fazi II so bile omejitve za predajo mednarodnih dobropisov iz projektov izražene kot odstotek skupne dodelitve za posamezno napravo.

V Franciji EUTL ni odražala povečane dodelitve pravic na podlagi povečanja proizvodnje za pet od 20 naprav, preučenih za obdobje 2008–2010. S povečanjem dodelitev se je povečala tudi absolutna količina mednarodnih dobropisov, ki jih je bilo mogoče predati. Upravljavec je izkoristil to priložnost in predal več mednarodnih dobropisov. Toda ker država članica Komisije ni obvestila o tem povečanju proizvodnje in posledičnih dodelitvah iz nacionalne rezerve za nove udeležence, so po izračunu Sodišča na podlagi podatkov iz EUTL predani mednarodni dobropisi presežili 13,5-odstotno omejitev, ki je veljala v Franciji.

V Združenem kraljestvu je Sodišče odkrilo en primer, v katerem je bila omejitev za predajo mednarodnih dobropisov iz projektov presežena. Ko je upravljavec zaprl eno od svojih naprav (za katero so bile pravice že dodeljene), so mu organi dovolili obdržati vse dodeljene pravice za zaprto napravo in jih z ustrezno omejitvijo za dobropise iz projekta (tj. 8 %) prenesti na eno od njegovih drugih naprav. Sodišče je izračunalo, da je naprava, ki je prejela prenesene pravice, predala več kot dovoljenih 8 % dodeljenih pravic v obliki dobropisov iz projekta. Ugotovilo je, da je upravljavec le delno ohranil zmogljivost zaprte naprave in jo prenesel na drugo napravo. Ker je upravljavec dobil dovoljenje za predajo dobropisov iz projekta za skupni znesek dodeljenih pravic, je bila omejitev presežena. Sodišče je ugotovilo, da bi to lahko privedlo do različne obravnave upravljavcev v istem sektorju.

87

EU ETS je temelj podnebne politike EU in se pogosto navaja kot referenčni model za nastajajoče politike na področju podnebnih sprememb in sisteme za trgovanje z emisijami po svetu. Ta inovativni sistem, ki je bil uveden leta 2005 in se je postopoma izboljševal, je zdaj v svoji tretji fazi izvajanja. Na evropski ravni cilj EU ETS kot tržnega mehanizma ni le zmanjšanje emisij v skladu z zgornjo mejo, temveč tudi vzpostavitev mehanizma za oblikovanje cen ogljika. Višja cena je boljša spodbuda za naložbe v nizkoogljične tehnologije.⁸³ Če naj EU ETS deluje po načrtih, mora biti zagotovljena tudi celovitost sistema, ki pa se mora pravilno izvajati. Predhodni incidenti, vključno z domnevno krajo pravic in goljufijami na področju DDV vrste „davčni vrtiljak“, dodatno kažejo na potrebo po previdnosti.

88

Pri reviziji se je zato ocenjevalo, ali je bilo upravljanje EU ETS ustrezno, in to s preučevanjem, ali je bil okvir, ki je bil razvit za zaščito celovitosti EU ETS, dovolj zanesljiv, da je omogočil dobro delovanje EU ETS, ter ali se je EU ETS v fazi II pravilno izvajal.

89

Na splošno je Sodišče prišlo do zaključka, da Komisija in države članice EU ETS niso upravljale v vseh pogledih ustrezno. Upravljanje so ovirala nekatera vprašanja, povezana z zanesljivostjo okvira za zaščito celovitosti sistema, in bistvene slabosti pri izvajanju faze II EU ETS.

90

Čeprav je bil okvir za zaščito celovitosti trga bistveno izboljšán (odstavki od 14 do 17), zlasti z vključitvijo večine promptnega trga za pravice v sistem predpisov o MiFID in MAD, še vedno obstaja mnogo slabosti, ki jih je treba obravnavati, da bi postal okvir dovolj zanesljiv in da bi spodbudili zaupanje vlagateljev, da bi se EU ETS na ta način izkoristil kot orodje okoljske politike.

91

Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da še vedno obstajajo vprašanja na področju ureditve in nadzora trga emisij, povezana s trgovci, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno, dvostranskim promptnim trgovanjem na prostem trgu in manjšimi udeleženci na trgu (odstavki od 18 do 21), čeprav so pravice do emisije opredeljene kot finančni instrumenti. Čeprav je bil register leta 2012 centraliziran, na ravni EU ni nadzora trga emisij, postopki za sodelovanje med nacionalnimi finančnimi regulatorji in Komisijo pa niso dovolj jasni (odstavki od 22 do 24). Zato obstaja tveganje, da se izkrivljanje trga ali odstopanja, ki imajo lahko resne posledice, ne upravljajo ustrezno.

83 GD Evropske komisije za podnebno politiko, informativno gradivo „Sistem EU za trgovanje z emisijami (EU ETS)“, na voljo na: http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf.

Zaključki in priporočila

Priporočilo 1

Komisija naj obravnava preostala vprašanja glede ureditve in nadzora trga emisij, da se dodatno izboljša celovitost trga. Komisija naj:

- (a) v kontekstu ustreznega prihodnjega pregleda zakonodaje MiFID in MAR analizira mogoča tveganja, povezana z regulativnimi izjemami za trgovce, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno, in manjše udeležence na trgu emisij, da se ugotovi, ali je treba ukrepati za njihovo obravnavo;
- (b) zagotovi, da se trg emisij ustrezno nadzira na ravni EU ob upoštevanju spreminjajoče se ureditve finančnih trgov EU (npr. MiFID in MAR) v zvezi s trgom emisij;
- (c) okrepi mehanizme regulativnega sodelovanja za zagotovitev izboljšane nadzora trga.

92

Sodišče meni, da bi bila lahko večja jasnost pravne opredelitve pravic do emisij koristna za delovanje trga EU ETS (odstavki od 1 do 27). V podporo likvidnosti na trgu emisij je potrebno zaupanje, zlasti subjektov, ki trgujejo zgolj zaradi dobička in ki jim ni treba še naprej sodelovati na tem trgu. Več jasnosti na področju vzpostavljanja in zaščite pravic iz zavarovanja za pravice do emisije bi lahko prispevalo k boljšemu delovanju trga (odstavek 28).

Priporočilo 2

Dodatno je treba razjasniti pravni status pravic, da se prispeva k stabilnosti in zaupanju.

V tem kontekstu naj Komisija analizira koristi obravnave pravic do emisij kot lastninskih pravic po vsej EU in premisli o tem, kako bi zagotovila mehanizem posebej za registracijo pravic iz zavarovanja.

93

Register Unije je ključno orodje za obdelavo in razkritje temeljnih podatkov EU ETS ter za zagotavljanje celovitosti trga EU ETS. Zaradi znatne finančne pomembnosti in raznolikih udeležencev ima visok profil tveganja (odstavki od 29 do 31). Za zavarovanje trga na ravni EU in zaradi predhodnih varnostnih incidentov, ki so vplivali na trg, je potreben usklajen pristop k postopkom za obvladovanje tveganja. Varnost registra se je v fazi II EU ETS bistveno povečala (odstavek 32). Toda postopki za kontrolo nad odpiranjem računov EU ETS, spremljanje transakcij in sodelovanje z regulativnimi organi v večini revidiranih držav članic niso dovolj zanesljivi (odstavki od 33 do 38). Ker tudi Komisija ne more ustrezno spremljati transakcij zaradi pomislekov o varstvu podatkov, obstaja precejšnja vrzel v nadzoru. Razvoj in delovanje registra na Komisiji sta bila zapleten projekt, ki so ga ovirala tudi vprašanja, povezana z notranjim usklajevanjem, in omejenost virov (odstavki od 39 do 41).

Priporočilo 3

Dodatno je treba izboljšati nekatere vidike sistemov za obdelavo temeljnih informacij EU ETS (register Unije in z njim povezane postopke).

Komisija naj:

- (a) premisli o tem, kako bi bilo na ravni EU mogoče razviti in usklajevati uspešno spremljanje čezmejnih transakcij, da se zmanjša tveganje zlorab in goljufivih dejanj;
- (b) ugotovi ustrezne ukrepe za okrepitev kontrolnega okvira in spodbujanje najboljših praks držav članic za odprtje računov za dodatno zmanjšanje tveganja za varnost in celovitost, ter zagotovi, da se izvajajo po vsej EU;
- (c) zagotovi ustrezno strukturo nalog IT in poslovnih nalog v ustrezni službi Komisije ter dobro delovanje sistema registra.

Države članice naj:

- (d) izvajajo kontrole iz priporočila 3(b) in
- (e) izboljšajo sodelovanje med organi, odgovornimi za register Unije, in drugimi pristojnimi organi, zlasti s finančnimi obveščevalnimi enotami in organi pregona.

94

Sodišče je prišlo do zaključka, da so na izvajanje EU ETS v fazi II vplivale bistvene slabosti. Države članice so se odločile na različne načine izvajati direktivo o EU ETS (odstavek 47). Pri tem, kako so države članice izvajale kontrolni okvir, so bile slabosti. Sistemi za spremljanje emisij, poročanje o njih in njihovo preverjanje niso bili dovolj usklajeni niti se niso uspešno izvajali (odstavki od 48 do 60). Zlasti pristojni organi niso dovolj preverili dela, ki so ga opravili preveritelji, pregledi naprav na kraju samem pa so bili omejeni. Poleg tega nekatere države članice niso predložile vseh zahtevanih poročil o delovanju EU ETS (odstavki od 61 do 63).

Priporočilo 4

Slabosti, ki jih je Sodišče pri reviziji ugotovilo v tem, kako države članice v fazi II izvajajo kontrolni okvir, bi bilo treba obravnavati pri izvajanju spremenjenega okvira za fazo III.

Komisija naj:

- (a) preuči, ali so potrebne dodatne spremembe okvira spremljanja in poročanja za okrepitev spremljanja emisij, poročanja o njih in njihovega preverjanja;
- (b) od pristojnih organov zahteva, da izboljšajo prakse izvrševanja za pridobitev zagotovila o kakovosti kontrolnega okvira.

Države članice naj:

- (c) izvajajo skladne in uspešne kontrolne okvire, vključno z inšpekcijskimi pregledi, za dejavnosti spremljanja, poročanja in preverjanja;
- (d) zagotovijo boljše usklajevanje in izmenjavo informacij med pristojnimi organi in akreditacijskimi organi za izboljšanje kakovosti postopka preverjanja;
- (e) pravočasno predložijo Komisiji letna poročila iz direktive ter
- (f) redno objavljajo poročila o izvajanju in rezultatih EU ETS za spodbujanje preglednosti za upravljavce in udeležence na trgu.

95

Sodišče je odkrilo vrzeli v navodilih in spremljanju izvajanja v državah članicah, ki ju je v fazi II EU ETS zagotavljala Komisija. Ugotovilo je, da je nepreglednost odločitve Komisije o uporabi modela PRIMES in leta 2005 kot izhodiščnega leta za izračun zgornjih mej za emisije za fazo II privedla do neučinkovitosti za države članice in do tega, da priprava in ocenjevanje nacionalnih načrtov razdelitve pravic nista bila dovolj pregledna (odstavki od 65 do 67). Ker ni bilo posebne interne dokumentacije Komisije o ocenjevanju nacionalnih načrtov razdelitve pravic, Sodišče ni moglo ugotoviti, ali je Komisija enako podrobno in celovito ocenila nacionalne načrte razdelitve pravic za fazo II za vse izbrane države članice (odstavka 68 in 69).

96

Ker je EU ETS tržni mehanizem, je potrebno redno razkrivanje podrobnih in relevantnih informacij o izvajanju in delovanju sistema. Veliko informacij je sicer javno dostopnih, vendar Komisija ni objavljala pomembnih informacij, in sicer letnih poročil o izvajanju, ki jih zahteva direktiva (odstavka 71 in 72). Bistvena sta tudi usklajevanje in izmenjava informacij med državami članicami. Vloga Komisije pri usklajevanju ključnih kontrol pri izvajanju EU ETS v državah članicah je bila omejena (odstavki od 73 do 76). Ustanovljeni so bili različni forumi in delovne skupine za izmenjavo informacij, ki so bili bistvena podpora za države članice. Toda njihov učinek je bil nekoliko omejen zaradi razmeroma nizke ravni udeležbe držav članic (odstavki od 77 do 79).

Priporočilo 5

V fazi III je treba izboljšati raven navodil in informiranja v zvezi z izvajanjem EU ETS. Komisija naj:

- (a) izboljša svoje spremljanje izvajanja v državah članicah za opredelitev področij, na katerih je nujno boljše usklajevanje, in
- (b) redno objavlja zahtevano poročilo o izvajanju EU ETS, v katerem naj posebej obravnava vprašanja v zvezi z neusklajenostjo in z njimi povezana tveganja.

Države članice naj:

- (c) zagotovijo, da se predstavniki pristojnih organov redno udeležujejo sestankov in sodelujejo pri izmenjavi informacij, izkušenj in znanja o vprašanih v zvezi z izvajanjem.

97

Glede obveznosti, ki velja za vso EU, da naprave vsako leto predajo zahtevano število pravic, ima EU ETS visoko stopnjo skladnosti. Vseeno pa je Sodišče ugotovilo, da so države članice določile zelo različne določbe glede kazni za druge vrste kršitev, kar potencialno vpliva na enakost pogojev za upravljavce (odstavka 81 in 82). Sodišče ni moglo oceniti uspešnosti sistemov sankcij v državah članicah, ker ni bilo dovolj konsolidiranih informacij na ravni držav članic in EU. Uspešno izvajanje kazni so včasih ovirale omejitve v pravnih in upravnih sistemih držav članic (odstavki od 83 do 85). Poleg tega so se prakse glede posebnih pravil za predajo mednarodnih dobropisov iz projektov razlikovale (odstavek 86). Ta vprašanja potencialno vplivajo na enakost pogojev za upravljavce.

Priporočilo 6

Izvajanje sankcij v okviru EU ETS bi moralo postati preglednejše. Na ravni držav članic in EU bi morale biti na voljo posodobljene in točne informacije o izvajanju in rezultatih postopkov kaznovanja, Komisija pa bi morala bolje spremljati prakse izvrševanja po EU ter dosledno uporabo nacionalnih kazni.

Komisija naj:

- (a) zagotovi, da države članice hranijo posodobljene informacije o vseh vrstah kazni (EU in nacionalnih), ter pripravi ustrezne predloge in smernice za povečano preglednost med ustreznimi organi.

Države članice naj:

- (b) dosledno uporabljajo kazni, določene na nacionalni ravni, in kazni iz direktive ter
- (c) vodijo posodobljene in točne informacije o uporabljenih kaznih.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi g. Augustyn KUBIK, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourggu na zasedanju 15. aprila 2015.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Informacije o ozadju

Del I – Mednarodni okvir za trgovanje z emisijami

1. Znanstveniki se na splošno strinjajo, da toplogredni plini, ki nastanejo zaradi človekovega delovanja in so izpuščeni v atmosfero, neposredno vplivajo na učinek tople grede in s tem povzročajo globalno segrevanje in vplivajo na podnebni sistem. Strinjajo se tudi o tem, da bi dvig povprečne globalne temperature za 2°C v primerjavi s predindustrijsko dobo zelo povečal tveganje nevarnih in morda katastrofalnih sprememb v globalnem okolju. Zato mednarodna skupnost priporoča ohranitev segrevanja pod 2°C z zmanjšanjem teh emisij.¹
2. Evropska unija je s svojimi ukrepi za obravnavanje podnebnih sprememb prevzela vodilno vlogo v mednarodni skupnosti. Zavezala se je, da bo zmanjšala emisije toplogrednih plinov v okviru Kjotskega protokola iz leta 1997 (glej **okvir**) k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja iz leta 1992, ki določa splošen okvir za medvladna prizadevanja za obravnavo izzivov, ki jih prinašajo podnebne spremembe.

Okvir – Kjotski protokol

Kjotski protokol je bil sprejet v Kjotu na Japonskem 11. decembra 1997, veljati pa je začel 16. februarja 2005. Protokol je podpisalo 188 držav in ena organizacija za regionalno gospodarsko povezovanje (Evropska unija). Od podpisnic Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja ga niso ratificirale samo Združene države Amerike. V protokolu je določen cilj za 37 industrijsko razvitih držav in Evropsko unijo: zavezujoč cilj za zmanjšanje količine emisij toplogrednih plinov za v povprečju 5 % v primerjavi z ravnmi iz leta 1990 v petletnem obdobju 2008–2012. S Kjotskim protokolom so bili uvedeni trije tržni mehanizmi, ki naj bi pripomogli k doseganju teh ciljev: trgovanje z emisijami, mehanizem čistega razvoja in skupno izvajanje.

3. V dolgoročnem načrtu Komisije za emisije toplogrednih plinov je predvideno 80-odstotno zmanjšanje do leta 2050.² Svet se je 23. oktobra 2014 dogovoril o okviru podnebne in energetske politike za leto 2030 in podprl zavezujoč cilj EU vsaj 40-odstotnega zmanjšanja domačih emisij toplogrednih plinov do leta 2030 v primerjavi z letom 1990.³ EU ETS bo še naprej imel osrednjo vlogo pri doseganju teh ciljev.

1 Glej Medvladni odbor za podnebne spremembe, ki sta ga leta 1988 ustanovila Program Združenih narodov za okolje in Svetovna meteorološka organizacija (www.ipcc.ch).

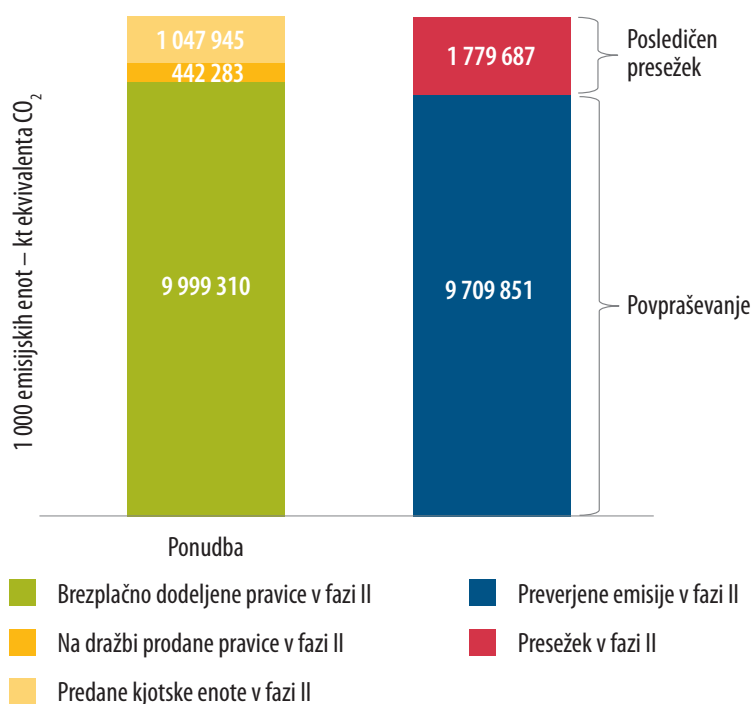
2 COM(2011) 112 final z dne 8.3.2011 z naslovom Načrt za prehod na konkurenčno gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika do leta 2050.

3 Sklepi Evropskega sveta o okviru podnebne in energetske politike za leto 2030, 23. in 24. oktober 2014, SN 79/14.

Del II – Ponudba in povpraševanje v fazi II EU ETS (2008–2012)

4. Gospodarska kriza, ki se je začela okrog leta 2008, je močno zmanjšala industrijske dejavnosti in emisije.⁴ Povpraševanje po pravicah je bilo zato v fazi II manjše od pričakovanega, kar je privedlo do presežka pravic na trgu (glej *sliko*) in vplivalo na ceno ogljika, ki se je od začetka faze II leta 2008 do njenega konca leta 2012 zmanjšala s približno 22 EUR na 5 EUR.

Slika – Ponudba, povpraševanje in presežek za fazo II EU ETS (2008–2012)



Vir: Analiza Evropskega računskega sodišča na podlagi ETS dataviewer Evropske agencije za okolje (junija 2014) za nepremične naprave.

⁴ O povezavi med gospodarsko krizo in zmanjšanjem emisij je pisala Komisija (COM(2012) 652 final z naslovom Stanje na evropskem trgu ogljika v letu 2012) in mnogo drugih virov (na primer Svetovna banka v svojem poročilu *Mapping Carbon Pricing Initiatives* iz leta 2013).

DEL III – Razprave o reformi za zmanjšanje presežnih pravic in obeti za prihodnost

5. Razprave o dodatnih spremembah EU ETS in strukturni reformi od leta 2020 še vedno potekajo. V fazi II sistem ni bil dovolj prožen, da bi se odzval na spreminjajoče se gospodarske razmere, zmanjšano povpraševanje po pravicah in rastoč presežek. Komisija je ugotovila, da to slabi uspešnost sheme. Meni, da bi višja tržna cena ustvarila boljšo spodbudo za naložbe v nizkoogljične tehnologije.⁵ V prizadevanju za zmanjšanje učinka presežnih pravic EU ETS (po ocenah Komisije skoraj 2 milijardi pravic na začetku faze III)⁶ (glej tudi **sliko**) in krepitev sporočila cene za emisije ogljika je Komisija leta 2012 izdala predlog za prestavitev dražb za fazo III na poznejše obdobje. Dražba za 900 milijonov pravic naj bi bila prestavljena na leto 2019 ali leto 2020. Prestavitev na poznejše obdobje naj ne bi zmanjšala splošne ravni pravic, ki so na voljo, spremenila naj bi le njihovo porazdelitev po obdobju. Ta zakonodajni predlog sta leta 2013 sprejela Parlament in Svet.

6. Komisija je menila, da je za obravnavo vprašanja presežka in krepitev vpliva sistema na okolje potrebna trajnostna odprava neravnesja med ponudbo in povpraševanjem. Zato je januarja 2014 predlagala – skupaj s predlogom za podnebni in energetske sveženj do leta 2030⁷ – ukrepe za strukturno reformo EU ETS z uvedbo rezerve za stabilnost trga od leta 2021 za obravnavo presežka pravic, ki se je že nabral, in izboljšanje odpornosti sistema na velike pretrese z avtomatičnim prilagajanjem količine pravic za prodajo na dražbi. Zakonodajni predlog je v obravnavi na Svetu in v Evropskem parlamentu.

5 GD Evropske komisije za podnebno politiko, informativno gradivo „Sistem EU za trgovanje z emisijami (EU ETS)“, na voljo na http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf.

6 Evropska komisija, GD za podnebno politiko (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm).

7 COM(2014) 15 final z dne 22.1.2014 z naslovom Okvir podnebne in energetske politike za obdobje 2020–2030.

Povzetek

II

EU ETS je temelj podnebne politike EU. V okviru sistema je bila uvedena cena ogljika, emisije iz naprav, vključenih v sistem, pa se zmanjšujejo, kot je bilo predvideno: do leta 2012 so se v primerjavi z ravnmi leta 1990 zmanjšale za 19 %.

EU ETS ob nizkih stroških zagotavlja potrebna zmanjšanja emisij. Noben drug ukrep politike, niti obdavčitev niti zakonska ureditev, tega ne zagotavlja tako kot trgovanje z emisijami.

Uspeh EU ETS navdihuje druge sisteme po svetu in Komisija bo še naprej spodbujala ETS kot ukrep politike.

III

Medtem ko se je Sodišče pri reviziji osredotočilo na fazo II EU ETS (2008–2012), se v fazi III (2013–2020) že izvaja veliko izboljšav, ki izrecno obravnavajo opažanja Sodišča. Ta opažanja so zato dobrodošla kot dodatna podpora povezanemu razvoju, ki že poteka v fazi III, in kot dodatna snov za razmislek pri drugih primerih.

IV

Komisija je seznanjena zaključkom Sodišča.

Komisija poudarja, da so v fazi II upravljanje EU ETS ovirala nekatera vprašanja, povezana z zanesljivostjo okvira za zaščito celovitosti sistema. Slabosti pri izvajanju EU ETS v fazi II so eden od pomembnih razlogov za natančno proučitev novega razvoja in izboljšav, ki se zdaj izvajajo v fazi III.

V

Po potrebi bi bilo treba obravnavati kakršna koli preostala pomembna vprašanja na področju ureditve in nadzora trga emisij, da se izboljša celovitost trga. Za zagotovitev, da je ukrepanje EU potrebno in učinkovito, Komisija ocenjuje učinek svojih politik in predlogov v vsaki fazi, in sicer od predloga do izvajanja in pregleda. Vrednotenje nedavno sprejetih pravil o ureditvi in nadzoru trga emisij, ki se trenutno izvajajo, bo morda potekalo v okviru poročil, ki jih bo Komisija predložila Evropskemu parlamentu in Svetu leta 2019 v skladu s členom 90 direktive o trgih finančnih instrumentov (v nadaljnjem besedilu: MiFID)¹ in členom 38 uredbe o zlorabi trga (v nadaljnjem besedilu: MAR)².

V (a)

Komisija in sozakonodajalca so med sprejemanjem MiFID natančno analizirali morebitna tveganja glede področja ureditve in nadzora trga emisij, povezana s trgovci, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno, dvostranskim promptnim trgovanjem na prostem trgu (OTC) in manjšimi udeleženci na trgu, zato MiFID vključuje dobro uravnoteženo ureditev izjem. Za izjeme iz člena 2(1)(e) in 2(1)(j) ter člena 3(1)(e) MiFID veljajo pogoji in regulativni nadzor, pri čemer se ne uporabljajo nujno izrecno za pravice do emisij, ampak v enaki meri za izvedene finančne instrumente na blago. Razlogi za izjeme izhajajo iz ocene namena zahteve po pridobitvi dovoljenja iz MiFID (predvsem zaradi zaščite strank investicijskih podjetij pri čezmejnih transakcijah) ter njihove sorazmernosti glede na stroške pridobitve tega dovoljenja v primerjavi z njegovimi koristmi za izvezete osebe.

1 Direktiva 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU.

2 Uredba (EU) št. 596/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o zlorabi trga (uredba o zlorabi trga) ter razveljavitvi Direktive 2003/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter direktiv Komisije 2003/124/ES, 2003/125/ES in 2004/72/ES.

V (b)

Za trg emisij se uporablja nadzorni okvir, vzpostavljen v okviru zakonodaje EU na področju finančnih trgov, ki se uporablja tudi za vse izvedene finančne instrumente na blago, s katerimi se trguje v EU (npr. poročanje o pozicijah iz MiFID, daljnosežni mehanizmi sodelovanja iz MAR).

Mehanizmi regulativnega sodelovanja bodo v celoti pravnomočni in veljavni od leta 2017.

V (c)

Analiza trga ogljika EU na splošno kaže, da je trg zrasel in dozorel, kljub temu da pravni status pravic do emisije ni opredeljen na ravni EU ter da vzpostavljane in zaščita pravic iz zavarovanja za pravice do emisije nista izrecno zagotovljena.

V (d)

Komisija bo na podlagi napredka, doseženega v fazi II, zagotavljala stalne izboljšave, potrebne za vzdrževanje varnosti registra Unije v skladu z najvišjim standardom.

V zakonodaji ni določeno, da mora Komisija spremljati transakcije v registru Unije. Nadzor evropskega trga ogljika na ravni EU se lahko izboljša, tako da se bodo odkrivali primeri zlorabe in goljufij, vendar to vprašanje presega register, ki beleži le informacije o fizičnih prenosih enot ogljika in ne o finančni zakonodaji.

VI (a)

Sprejete so bile uredbe Komisije za dodatno izboljšanje učinkovitosti, uspešnosti in usklajevanja spremljanja EU ETS in poročanja o njem ter njegovega preverjanja in akreditacije v fazi III.

VI (b)

Z Izvedbenim sklepom Komisije 2014/166/EU in povezano obrazložitvijo je bil ponovno uveden sistem, ki od držav članic zahteva, da Komisiji v skladu s členom 21 vsako leto predložijo poročilo o izvajanju direktive o EU ETS. Ta poročila so na voljo javnosti prek sistema ReportNet Evropske agencije za okolje.

VI (c)

Komisija priznava, da predložitev poročil v skladu s členom 21 v fazi II ni bila popolna. Na podlagi Izvedbenega sklepa Komisije 2014/166/EU se zdaj strožje izvajajo zahteve za fazo III.

VI (d)

Komisija še naprej usklajuje pogoste izmenjave informacij z državami članicami in med njimi v obliki sestankov z visoko udeležbo, pri čemer so postopki in posvetovanja objavljeni.

VI (e)

Komisija meni, da ima še naprej pomembno vlogo pri zagotavljanju poenotenja ključnih kontrol pri izvajanju EU ETS prek regulativnega okvira, podpornih smernic in predlog ter prek ustreznih konferenc, sestankov in posvetovanj.

VI (f)

Pregled nad sistemi sankcij v okviru EU ETS v državah članicah se vzpostavlja v okviru študij Komisije o pregledu skladnosti EU ETS v državi članici in Izvedbenega sklepa Komisije 2014/166/EU o posodobitvi sistema, ki od držav članic zahteva, da Komisiji v skladu s členom 21 vsako leto predložijo poročilo o izvajanju direktive o EU ETS.

V fazi III lahko vsak upravljavec uporabi mednarodne dobropise iz projektov v skladu z omejitvijo, določeno na podlagi pravil iz Uredbe Komisije (EU) št. 1123/2013.

VII 1.

Komisija delno sprejema priporočila in se strinja, da bi bilo treba obravnavati vsa preostala vprašanja glede ureditve in nadzora trga emisij, da se po potrebi izboljša celovitost trga.

VII 2.

Komisija sprejema priporočilo in bo analizirala koristi razjasnitve pravnega statusa pravic.

VII 3.

Komisija sprejema zadevna priporočila. Varnost registra se je od leta 2012 bistveno izboljšala, Komisija pa si bo prizadevala za dodatno izboljšanje vidikov sistema, ki jih je opredelilo Sodišče.

VII 4.

Komisija sprejema zadevna priporočila. Natančne vloge in odgovornosti vseh strani, vključenih v EU ETS, so pojasnjene na podlagi uredb Komisije o akreditaciji in preverjanju ter spremljanju in poročanju, sprejetih za fazo III.

VII 5.

Komisija sprejema zadevna priporočila in se strinja, da bi bila raven navodil in informiranja v zvezi z izvajanjem EU ETS v fazi II lahko boljša. Meni, da so bile za fazo III uvedene ustrezne izboljšave.

VII 6.

Komisija meni, da je sistem sankcij v okviru EU ETS učinkovit. Denarna kazen v znesku 100 EUR za tono emisij CO₂, za katere se do 30. aprila ne predajo nobene pravice do emisije, ima velik odvračilni učinek. To zlasti dokazuje zelo visoka stopnja skladnosti.

Države članice morajo zagotoviti preglednost sankcij, ki se uporabljajo na nacionalni ravni, in tudi objaviti informacije o upravljavcih, ki kršijo obveznost predaje.

Komisija sprejema zadevno priporočilo in poudarja pomembnost preglednosti med pristojnimi organi držav članic za vzdrževanje zelo visoke stopnje skladnosti.

Uvod

Okvir 2

EU ETS se je soočal z različnimi tveganji, v zvezi s katerimi so bili sprejeti posebni ukrepi. Vrtiljačne goljufije na področju DDV na trgu ogljika so se obravnavale z možnostjo, da bi države članice uporabljale mehanizem obrnjene davčne obveznosti.

Več nacionalnih registrov je bilo tarča napadov IT, varnost sistema registrov pa se je izboljšala s centralizacijo operacij v enem registru Unije. Nazadnje sta se okrepla tudi ureditev in nadzor trga ogljika.

15

Komisija ugotavlja, da je Sodišče izrecno navedlo, da vprašanje, kateri regulativni pristop bi bil najprimernejši za trg emisij, ni bilo zajeto v obseg revizije.

Komisija meni, da je treba preostala vprašanja, ki bi jih bilo treba obravnavati v okviru nadaljnjih regulativnih ukrepov, proučiti ob upoštevanju regulativnega okvira za pravice do emisije, ko bodo te leta 2017 uvrščene med finančne instrumente.

16, odgovor na prvo alineo

Svet je na predlog Komisije sprejel Direktivo Sveta 2010/23/EU³, ki (v členu 199a) določa možnost uporabe mehanizma obrnjene davčne obveznosti za prenos pravic do emisije. Obdobje uporabe te direktive je bilo podaljšano do 31. decembra 2018⁴.

16, odgovor na tretjo alineo

Uredba (EU) št. 389/2013 (uredba o registru) se neposredno ne sklicuje na vsebinske določbe direktive o preprečevanju pranja denarja, temveč določa *ad hoc* ureditev za administratorje nacionalnih registrov na podlagi usklajenega sklopa pregledov poznavanja lastnih strank in drugih zadevnih zahtev, ki tako na tem področju vzpostavlja usklajena pravila na ravni EU, ki se neposredno uporabljajo.

3 Direktiva Sveta 2010/23/EU z dne 16. marca 2010 o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi z neobvezno in začasno uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za opravljanje nekaterih storitev, dovezetnih za goljufije (UL L 72, 20.3.2010, str. 1).

4 Z Direktivo Sveta 2013/43/EU z dne 22. julija 2013 (UL L 201, 26.7.2013, str. 4).

Okvir 3, odgovor na drugi odstavek

Komisarja, odgovorna za politiko ETS in politiko DDV, sta junija 2011 vsem državam članicam, ki še niso izvajale mehanizma obrnjene davčne obveznosti, poslala skupni dopis, v katerem sta jih pozvala k sprejetju nacionalnih določb. To dokazuje, da se vprašanje obravnava na najvišji možni ravni.

Okvir 3, odgovor na tretji odstavek

Mehanizem obrnjene davčne obveznosti za pravice do emisije je bil v italijansko zakonodajo uveden 1. januarja 2015.

18

Kupci, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno, morajo na trgu ogljika sodelovati, če njihove emisije presežejo njihove brezplačno dodeljene pravice. Kupujejo lahko prek bank ali investicijskih podjetij, ki so pravno urejena v okviru MiFID. Cilj MiFID (ki se uporablja v povezavi z MAR in uredbo o infrastrukturi evropskega trga (v nadaljnjem besedilu: EMIR)⁵) je izboljšati stabilnost in celovitost trga, vključno z zmanjšanjem sistemskih tveganj ob upoštevanju stroškovne učinkovitosti in sorazmernosti zakonodaje EU.

19

Izjeme vključujejo „nefinančne“ subjekte, ki trgujejo s pravicami. Podobne so izjemam v zvezi z drugimi pravili o finančnih trgih, npr. izjema od obveznosti kliringa za nefinančne nasprotnne stranke v okviru EMIR, ali pravili, ki se uporabljajo za izvedene finančne instrumente na blago. Te izjeme niso splošne, ampak zanje veljajo pogoji in/ali nadzor nacionalnih pristojnih organov in tudi organov na ravni EU. V nekaterih primerih se izjeme uporabljajo na nacionalni ravni in nimajo čezmejnega učinka.

Tudi kadar so subjekti v okviru MiFID izvzeti, za številne med njimi še vedno veljajo obveznosti v okviru MAR, povezane s trgovanjem z notranjimi informacijami in tržno manipulacijo.

Predlog Komisije sta odobrila sozakonodajalca, ki sta jasno sprejela in potrdila ta pristop ter celo razširila področje uporabe izjem.

Komisija ob upoštevanju načela sorazmernosti meni, da izjeme za kupce, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno, v zvezi s cilji dovoljenja iz MiFID, njegovimi stroški v primerjavi z njegovimi koristmi in njegovim regulativnim bremenom predstavljajo najmanj težaven način za doseganje zelenega rezultata.

Poleg tega bi izvzeti subjekti še vedno spadali na področje uporabe MAR.

20

EMIR v zvezi z izvedenimi finančnimi instrumenti OTC uvaja obveznosti za nekatere udeležence na trgu, ki trgujejo z izvedenimi finančnimi instrumenti, pri čemer so te obveznosti ustrezno urejene⁶.

Glede na več študij je delež promptnih pogodb OTC brez kliringa leta 2010 znašal približno 1 %. Analiza razpoložljivih podatkov o novem razvoju trga podpira sklep, da je zdaj ta delež verjetno še manjši⁷.

Poleg tega bo dvostransko trgovanje na prostem trgu še vedno urejeno v okviru MAR, v kateri je izrecno določeno, da „se uporablja za vsak posel, naročilo ali ravnanje v zvezi z vsemi finančnimi instrumenti iz [člena 2(1) in (2)], ne glede na to, ali tak posel, naročilo ali ravnanje potekajo na mestu trgovanja.“

⁵ Celotno ime: Uredba o izvedenih finančnih instrumentih OTC, centralnih nasprotnih strankah in repozitorijih sklenjenih poslov (Uredba (EU) št. 648/2012).

⁶ V skoraj vseh odgovorih na posvetovanje z Evropskim organom za vrednostne papirje in trge (v nadaljnjem besedilu: ESMA) o zadevnih osnutkih pragov kliringa, ki naj bi se uporabljali, je navedeno, da jih je treba zvišati, ker naj bi nefinančna podjetja zaradi pomanjkanja medsebojne povezanosti za finančni sistem pomenila zanemarljivo tveganje sistemske narave. Enako velja za nefinančna podjetja, kar zadeva njihovo dvostransko promptno trgovanje na prostem trgu s pravicami do emisije.

⁷ Izračuni Komisije na podlagi podatkov podjetja Bloomberg New Energy Finance o skupni velikosti trga pravic do emisije ter njegovi razdelitvi na dražbe, izmenjave in trg OTC skupaj z oceno združenja London Energy Brokers Association (LEBA) o deležu poslov na prostem trgu s pravicami do emisije v zvezi s promptnimi proizvodi leta 2010 in podatki LEBA za obdobje 2010–2014 o deležu poslov na prostem trgu brez kliringa.

21

Komisija je oktobra 2013 zaprosila organ ESMA za nasvet glede vsebine delegiranih aktov, ki jih zahtevajo nekatere določbe MAR, vključno z ravnjo pragov za emisije ekvivalenta ogljikovega dioksida in nazivne vhodne toplotne moči.

Večina tistih, ki so se odzvali na zadevno posvetovanje z organom ESMA, je navedla, da je zadevnih informacij v zvezi s subjekti, ki niso že objavljene v okviru drugih pravil, zlasti v okviru uredbe o celovitosti in preglednosti veleprodajnega energetskega trga (v nadaljnjem besedilu: REMIT), zelo malo ali jih sploh ni⁸.

Kakršen koli morebitni kumulativni učinek na trg emisij bi bil pomemben le, če bi precejšen delež manjših udeležencev na trgu usklajeval svoje dejavnosti, kar bi pomenilo protimonopolno vprašanje, v zvezi s katerim se izvaja protimonopolni nadzor, poleg tega pa bi udeleženci zaradi velikega števila takšno usklajevanje težko ohranjali.

22

Komisija se strinja, da bi se lahko opravilo dodatno delo v zvezi z mehanizmi regulativnega sodelovanja v nadzornem okviru za trg pravic do emisije. Vendar bodo obstoječe določbe o mehanizmi postale v celoti pravnomočne in veljavne šele leta 2017. Zato bi bilo treba vsako prihodnje delo osredotočiti na možnosti okrepitve obstoječih sistemov, po potrebi na podlagi jasne ocene obsega kakršnih koli preostalih tveganj za EU ETS ali evropski trg ogljika, in sicer na najbolj stroškovno učinkovit in sorazmeren način.

23

Nadzorni okvir, ki je bil vzpostavljen v okviru zakonodaje EU na področju finančnih trgov, se uporablja tudi za vse izvedene finančne instrumente na blago, s katerimi se trguje v EU (npr. poročanje o pozicijah iz MiFID, daljnosežni mehanizmi sodelovanja iz MAR). Med pregledom niso bili odkriti nobeni elementi, ki bi podprli stališče, da ta sistem v primerjavi s pogodbami o izvedenih finančnih instrumentih na blago na splošno ni primeren za trg emisij.

⁸ Uredba (EU) št. 1227/2011.

Kar zadeva MAR, pristojni organi izvajajo svoje funkcije in naloge, ki izhajajo iz MAR, v sodelovanju z drugimi organi ali tržnim podjetjem. Pristojni organi iz MAR morajo sodelovati z organom ESMA, vključno v zvezi z izmenjavo potrebnih informacij, in s pristojnimi organi držav članic EU.

Kar zadeva register Unije in pooblastila Komisije, lahko nacionalni finančni regulatorji informacije o transakcijah iz registra Unije pridobijo od zadevnega nacionalnega administratorja ali Komisije kot centralnega administratorja (ki lahko zagotovi podatke o več ali vseh državah članicah) v skladu s členom 110(2) Uredbe (EU) št. 389/2013. Omeniti je tudi treba, da 30–40 % standardiziranih terminskih pogodb o pravicah do emisije ni v posesti do zapadlosti, zato niso fizično poravnane in niso vidne v registru Unije.

24

Komisija navaja, da so za nadzor trga emisij odgovorni nacionalni regulatorji. Integrirani postopki med nacionalnimi regulatorji za organizacijo nadzora, ki bi se na ravni EU izvajal za trg emisij, so opredeljeni v revidiranih MiFID in MAR, ki določata podrobna pravila o čezmejnem sodelovanju med nacionalnimi pristojnimi organi ter med njimi in organom ESMA, na ravni EU in s tretjimi državami po svetu.

Poleg tega se bo v okviru revidiranih ureditev iz MiFID/MiFIR⁹ in MAR/MAD, ki se bodo za pravice do emisije začele uporabljati januarja 2017 oziroma julija 2016, izvajal obsežen sistem nadzora in poročanja o podatkih (na nacionalni ravni in ravni EU).

Pogostost in struktura obstoječih uradnih in neuradnih stikov med službami Komisije ustreza splošnim regulativnim nalogam in sta sorazmerna z njimi.

⁹ Uredba (EU) št. 600/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov in spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012.

25

Trg ogljika EU je zrasel in dozorel, kljub temu da pravni status pravic ni opredeljen na ravni EU. Dejavniki, ki zagotavljajo likvidnost, so po naravi bolj gospodarski kot pravni¹⁰.

Komisija verjame, da Direktiva 2003/87/ES in njena izvedbena zakonodaja, zlasti člen 40 Uredbe (EU) št. 389/2013¹¹, ter razvijajoči se okvir zakonodaje EU na področju finančnih trgov¹² zagotavljajo potrebne pravne temelje za pregleden in likviden trg ogljika EU, hkrati pa tudi stabilnost in celovitost trga.

26

V skladu s členom 345 PDEU je pravo lastninskih razmerij v okviru prava Unije v pristojnosti držav članic. To zlasti velja v zvezi s pooblastilom za vzpostavitev lastninskih pravic na ravni EU za skupino sredstev, pri čemer v državah članicah ni nobenih že obstoječih lastninskih pravic, kot je ugotovilo Sodišče.

Obstoj posebne ureditve prava lastninskih razmerij za trgovanje s sredstvi je za veliko večino sredstev, s katerimi se posluje, vključno s finančnimi instrumenti, bolj izjema kot pravilo. Vendar to ne pomeni, da se običajna načela nacionalnega pogodbenega prava in prava lastninskih razmerij ne uporabljajo nujno za posle s temi sredstvi¹³. Direktiva 2003/87/ES in njena izvedbena zakonodaja urejata vse pomembne pravne značilnosti v zvezi z uveljavljanjem pravic do pravic do emisije.

10 Komisija je že predlagala vzpostavitev rezerve za stabilnost trga (COM(2014) 20), da bi se uredile presežne pravice in izboljšala odpornost sistema na velike pretese, pri čemer bi se prilagodila dobava pravic, ki bodo prodane na dražbi; ta predlog je v obravnavi pri Evropskem parlamentu in Svetu.

11 Pravice lahko ima v posesti kdor koli, lastništvo pa se lahko določi s sklicem na register Unije, saj zapis v registru predstavlja dokaz *prima facie*, ki je zadosten za dokazovanje lastništva nad pravicami.

12 Pravice do emisije bodo od leta 2017 v EU razvrščene kot finančni instrumenti in bodo spadale v okvir zakonodaje EU na področju finančnih trgov.

13 Vzpostavljena ni na primer nobena posebna pravna ureditev za denar na bančnem računu. Imetnik računa tako ni lastnik denarja na svojem računu, ampak je do njega zgolj pravno upravičen, vendar to ni onemogočilo razvoja finančnih trgov na podlagi denarja znotraj EU in na svetovni ravni.

Pravice do posesti, prenosa, predaje in ukinitve pravic do emisije so v celoti zagotovljene v Direktivi 2003/87/ES, pri čemer jih tudi v celoti podpira register Unije, v okviru katerega se lahko uveljavljajo.

27

Glede na navedeno Komisija meni, da so pravni interesi ustrezno zaščiteni, pravice do emisije pa se lahko izpodbijajo kot civilne zadeve na nacionalnih sodiščih. Kljub temu si bo Komisija prizadevala analizirati morebitne koristi nadaljnje razjasnitve pravnega statusa pravic v okviru prava EU za delovanje EU ETS in evropski trg ogljika.

28

Komisija bo proučila pravno in tehnično izvedljivost olajšanja prijave pravic iz zavarovanja za pravice do emisije ob upoštevanju ciljev javne politike EU ETS.

30

Komisija meni, da so bile v okviru registra Unije uvedene izboljšave za obravnavanje preteklih slabosti, ugotovljenih v decentraliziranem sistemu nacionalnih registrov v okviru faze II. Dodatni ukrepi so bili sprejeti tudi pozneje v fazi III EU ETS po reviziji direktive o EU ETS leta 2009. Od vzpostavitve registra Unije leta 2012 ni bil sporočen noben zaplet, pri čemer se podatki, ki se hranijo v registru Unije ali EUTL, zagotavljajo nacionalnim organom pregona med formalnimi postopki preiskave ali pravnimi postopki.

Komisija se strinja, da se nadzor nad trgom ogljika lahko izboljša. Register Unije ne vključuje finančnih informacij, zato podatki iz registra ne bi bili v veliko pomoč pri nadzoru finančnih transakcij.

Poleg tega Komisija v skladu z zadevno primarno zakonodajo in Uredbo (EU) št. 389/2013 nima pravne podlage za analizo podatkov držav članic, shranjenih v registru Unije.

Komisija dejavno podpira države članice pri sodelovanju s finančnimi obveščevalnimi enotami.

31

Komisija meni, da so se sistemi registrov sčasoma postopno izboljšali in da je veliko vprašanj, ki jih navaja Sodišče, obravnavanih v fazi III.

32

V zvezi s pregledi in praksami dobrega poznavanja svojih strank so v Uredbi (EU) št. 389/2013 izčrpno navedeni pogoji in dokumenti za odprtje računov udeležencev, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno. Za zahtevke prostovoljnih udeležencev za odprtje računa pa so predvidene le minimalne zahteve.

34

Zahteve glede prostovoljnih udeležencev iz Uredbe (EU) št. 389/2013 omogočajo državam članicam izvajanje ustreznih praks v zvezi z oceno tveganja.

35 - Odgovor na drugo alineo

V Uredbi (EU) št. 389/2013 je navedeno, katere informacije o sumljivih zahtevkih za odprtje računa se izmenjajo med nacionalnimi administratorji. Uvedba stalnega seznama zavrženih zahtevkov za odprtje računa za vso EU sproža vprašanja v zvezi s pravnim okvirom za varstvo osebnih podatkov.

36

Na podlagi Direktive 2003/87/ES in Uredbe Komisije (EU) št. 389/2013 so za upravljanje računov uporabnikov v registru v skladu z načelom subsidiarnosti odgovorne države članice. Vloga Komisije kot centralnega administratorja je upravljanje in vzdrževanje registra Unije. Komisija usklajuje izvajanje zadevnih pravnih določb, tako da organizira izmenjave informacij in dobrih praks na področju pregledov poznavanja svojih strank, zlasti v okviru delovne skupine administratorjev registra, pri čemer posebej poudarja metode in orodja, ki se lahko izvajajo v okviru obstoječega pravnega okvira.

37

Nadzor nad evropskim trgom ogljika na ravni EU bi se lahko dodatno izboljšal, tudi z uporabo ustreznih podatkov iz registra Unije. Vendar register Unije beleži le informacije o fizičnih prenosih enot ogljika in ne beleži nobenih informacij o finančni zakonodaji na področju transakcij, ki ni ustrezna za odkrivanje primerov zlorabe in goljufij.

38

Analiza čezmejnih transakcij pred prehodom na register Unije ni bila mogoča, saj so nacionalne registre upravljale posamezne države članice, ti registri pa niso bili konsolidirani.

Komisija v obstoječem pravnem okviru zagotavlja uporabo registra Unije, vendar njena vloga ne vključuje dejavnega nadzora transakcij v registru Unije na podlagi podatkov, ki se hranijo v imenu držav članic.

41

Komisija meni, da je njena organizacijska struktura ustrezna. Ločevanje nalog med lastnikom podjetja/imetnikom police in dobaviteljem IT se že od leta 2014 izvaja v skladu z zadevno metodologijo vodenja projekta, pri čemer so se viri in spretnosti dodatno optimizirali za zagotovitev ustrezne notranje organizacije.

Z izvajanjem akcijskega načrta, potem ko je Služba Komisije za notranjo revizijo izvedla revizijo IT, se obravnavajo opredeljene slabosti, povečala pa se bo tudi učinkovitost razvoja in upravljanja registra.

50

V okviru 4 poročila Sodišča so navedeni glavni vidiki v zvezi s spremljanjem, poročanjem in preverjanjem. Čeprav bi se lahko od pristojnega organa razumno pričakovalo, da na nek način pregleduje preverjena letna poročila o emisijah, Direktiva 2003/87/ES in izvedbeni ukrepi tega izrecno ne zahtevajo. Popolno podvajanje preverjanja bi bilo kontraproduktivno, tudi z vidika dodanih stroškov.

51

Za fazo III sta določeni obvezna vsebina in standardna predloga za poročilo o preverjanju EU ETS. Zakonodaja na evropski ravni ni omogočala standardne predloge za fazo II EU ETS.

52

Komisija se strinja, da se ugotovitve preveriteljev v fazi II niso ustrezno spremljale. V fazi III se od upravljavcev zahteva, da predložijo poročilo o izboljšavah, ki ga odobri pristojni organ, v zvezi z vsemi neskladnostmi in priporočili, ki jih sporoči preveritelj. Komisija je tudi objavila navodila za preveritelje o obravnavanju ponavljajočih se ugotovitev.

Okvir 7

V predlogi poročila o preverjanju, ki jo je zdaj objavila Komisija, sta navedena obvezen minimum za vključitev v predloge poročil o preverjanju držav članic za fazo III, in posebna določba, ki od preveritelja zahteva navedbo priporočil.

Za fazo III so uvedene dodatne obveznosti v zvezi z akreditacijo in preverjanjem ter obveznost nacionalnih akreditacijskih organov v zvezi s stalnim nadziranjem preveriteljev. Eden od glavnih namenov tega stalnega nadzora je preverjanje stalne usposobljenosti preveritelja, pri čemer je nadzor osredotočen zlasti na nedoslednosti, kot je na primer preveritelj, ki nikoli ne sporoči neskladnosti ali priporočil, ali nedoslednosti med dokumentacijo notranjega preverjanja in izdanim poročilom o preverjanju.

53

V smernicah za spremljanje in poročanje v fazi II so pred omembo navodil, ki jih je izdalo Evropsko združenje za akreditacijo, navedene posebne opredelitve za fazo II v zvezi z zahtevanim „preveriteljem“ (oddelek 2(5)(m) Priloge I k Odločbi Komisije 2007/589/ES) in „akreditacijo“ (oddelek 2(5)(k) Priloge I k Odločbi Komisije 2007/589/ES). Smernice so vključevale tudi določbo, ki akreditacijske in

pristojne organe pooblašča za dostop, da lahko ocenijo poročila preveritelja o notranjem preverjanju. Vendar je bila Uredba (EU) št. 600/2012 o akreditaciji in preverjanju EU ETS sprejeta za fazo III predvsem zaradi potrebe po zagotovitvi veliko večje usklajenosti pri preverjanju in akreditaciji EU ETS.

56

Vloge posameznih subjektov v EU ETS temeljijo na njihovih pristojnostih. Za preverjanje so pristojni zlasti preveritelji (ne regulativni organi). Nacionalni akreditacijski organi (ne regulativni organi) so pristojni in pooblaščeni za akreditacijo preveriteljev. Določeni pristojni organi (ne preveritelji ali nacionalni akreditacijski organi) so pristojni in pooblaščeni za splošno izvajanje EU ETS. Usklajevanje med različnimi subjekti je pomembno za spodbujanje učinkovitega izvajanja EU ETS na splošno, vendar mora biti sorazmerno glede na pristojnost, pri čemer je treba preprečiti neučinkovito in kontraproduktivno podvajanje in večanje stroškov.

57

Komisija meni, da sporočeni primeri, v katerih preveritelji sodelujejo pri preverjanju in razvoju načrtov za spremljanje za isto napravo, pomenijo navzkrižje interesov. To vprašanje je izrecno obravnavano v Uredbi (EU) št. 600/2012 (uredba o akreditaciji in preverjanju za fazo III) in je eno najpomembnejših področij, ki ga morajo nacionalni akreditacijski organi proučiti in obravnavati.

58

V Direktivi 2003/87/ES in izvedbenih ukrepih ni določena zahteva za inšpekcijske preglede na kraju samem, ki bi jih izvajali pristojni organi. Na ta način se ohranja fleksibilnost pristojnega organa za sorazmerno in učinkovito izvrševanje, vključno s tem, kje in kdaj so inšpekcijski pregledi najproduktivnejši, ter preprečevanjem podvajanja vloge preveritelja in zmožnostjo združevanja z drugimi regulativnimi nalogami.

64

Komisija se strinja, da redno zagotavljanje ustreznih informacij o splošnem izvajanju in delovanju EU ETS povečuje zaupanje deležnikov v sistem. Potrebo po tem obravnava poročanje, predvideno v Direktivi 2003/87/ES, zlasti v skladu s členoma 10 in 21.

67

V zvezi z oceno nacionalnih načrtov razdelitve pravic držav članic se je štel model PRIMES, ki se pogosto uporablja kot analitično orodje, za najboljše razpoložljivo referenco. Predvsem so države članice model poznale in ga štejele za zanesljivega, nekatere pa so ga tudi uporabile pri pripravi nacionalnih načrtov razdelitve pravic.

Komisija priznava, da navodila, objavljena decembra 2005, niso določala uporabe podatkov o emisijah za leto 2005. Vendar so bili preverjeni podatki o emisijah za leto 2005 državam članicam na voljo od pomladi 2006, torej veliko pred rokom za predložitev nacionalnih načrtov razdelitve pravic in veliko pred predložitvijo teh načrtov v praksi. Komisija je morala ob upoštevanju cilja EU ETS oceniti nacionalne načrte razdelitve pravic na podlagi najnovejših podatkov o emisijah, kar je poudaril tudi Odbor za podnebne spremembe.

69

Komisija priznava, da Sodišču ni mogla predložiti izpolnjenih kontrolnih seznamov za vse države članice. Upravno obdobje hrambe teh dokumentov je poteklo. Vendar je bilo Sodišču predloženih veliko drugih dokumentov, na primer korespondenca z državami članicami, predstavitev in informativni listi.

Kljub temu Komisija verjame, da prepričanje, da ocena nacionalnih načrtov razdelitve pravic ni bila enako podrobna in celovita, ni utemeljeno.

Vse javno dostopne odločbe Komisije o nacionalnih načrtih razdelitve pravic držav članic imajo enako strukturo in v uvodnih izjavah celovito utemeljujejo razloge za odobritev ali zavrnitev navedenih načrtov. Za vsak vidik, ki bi ga Komisija morala natančno pregledati v skladu s Prilogo III k Direktivi, je podrobno določeno, ali so pravne zahteve izpolnjene ali ne. To torej dokazuje, da je Komisija v vseh državah članicah opravila oceno na enak način, kot je določen v Direktivi 2003/87/ES.

Skupni odgovor na odstavka 71 in 72

Komisija priznava, da poročanje v skladu s členom 21 v zvezi z izvajanjem EU ETS v fazi II ni bilo vedno popolno. Na podlagi izvedbenega sklepa Komisije 2014/166/EU so zdaj zahteve za fazo III strožje, da bo v prihodnje izpolnjen pogoj za objavo popolnega letnega poročila o izvajanju.

74

Komisija je dodatno uskladila izvajanje EU ETS v fazi III (zato je bil leta 2009 sprejet revidiran EU ETS) in še naprej proučuje možnosti za morebitne dodatne izboljšave v prihodnosti.

76

V skladu s pravnim okvirom so za izvajanje inšpekcijskih pregledov odgovorne države članice v okviru svojega splošnega pristopa k regulativnemu izvrševanju, pri čemer Komisija ob upoštevanju načela subsidiarnosti nima nobene posebne vloge.

77

Komisija še naprej organizira obsežne izmenjave informacij s pristojnimi organi držav članic za EU ETS, na primer z rednimi posvetovanji z Odborom za podnebne spremembe in njegovo delovno skupino 3 na področju trgovanja z emisijami, *ad hoc* tehničnimi delovnimi skupinami, forumi, kot sta forum za akreditacijo in preverjanje ter forum za skladnost s povezanimi projektnimi skupinami, in zadevnimi skupinami, kot je delovna skupina administratorjev registra. Zapisniki se običajno izmenjajo v elektronski obliki, da se zagotovijo tudi osebam, ki se sestankov ne morejo udeležiti osebno.

79

Komisija priznava pomembno dodatno vlogo foruma za skladnost EU ETS in njegovih delovnih skupin pri usklajenem izvajanju EU ETS in izmenjavi informacij o dobri praksi med pristojnimi organi držav članic. Čeprav je bila udeležba nacionalnih organov včasih omejena, so bile informacije, obravnavane in pripravljene v okviru foruma za skladnost, vsem pristojnim organom na voljo na spletni platformi.

80

Visoka stopnja skladnosti je najboljši pokazatelj odvračilnega učinka ureditve sankcij v okviru EU ETS, zlasti določbe o kazni na ravni EU iz direktive, ki se uporablja v primeru, ko upravljavec ne preda pravic.

Poleg te usklajene kazni, ki se uporablja v celotni EU, države članice na podlagi ustrezne nacionalne zakonodaje določijo in uporabljajo kazni za nekatere kršitve, kot je zamuda pri predložitvi poročila o emisijah.

82

Komisija ugotavlja, da se lahko odstopanja v zvezi z vrstami nacionalnih kršitev in kazni v celoti utemeljijo ob upoštevanju nacionalnih razmer in upravnih postopkov, zlasti če sta se sozakonodajalca odločila, da bosta kazni iz člena 16(1) Direktive 2003/87/ES v skladu z načelom subsidiarnosti razvrstila na področje nacionalne pristojnosti.

83

Pregled nad sistemi sankcij v okviru EU ETS v državah članicah se vzpostavlja v okviru študij Komisije o pregledu skladnosti EU ETS v državi članici in Izvedbenega sklepa Komisije 2014/166/EU o posodobitvi sistema, ki od držav članic zahteva, da Komisiji v skladu s členom 21 vsako leto predložijo poročilo o izvajanju direktive o EU ETS.

84

Komisija si prizadeva za pregled nacionalnih kazni posebej za EU ETS in statističnih podatkov o uporabi kazni. Z izboljšanjem vprašanj o kaznih, ki so državam članicam predložena v okviru poročila iz člena 21 Direktive 2003/87/ES, je že sprejela bolj sistematičen pristop k spremljanju sistema sankcij.

Organi držav članic so odgovorni za izvrševanje določb o EU ETS, Komisija pa pozorno spremlja izvajanje direktive o EU ETS v državah članicah. Kadar so bili v fazi II prisotni dvomi glede zakonitosti uporabe kazni, jih je Komisija vedno preverila in bila po potrebi v rednih stikih z državami članicami. Komisija je na primer večkrat opozorila, da države članice ne morejo zmanjšati denarne kazni v znesku 100 EUR, ki se uporablja, ko upravljavec ne preda pravic¹⁴.

¹⁴ To razlago člena 16 je medtem potrdilo Sodišče Evropske unije.

86

Upravljalci v fazi III EU ETS ne morejo več neposredno uporabljati mednarodnih dobropisov za izpolnjevanje svojih obveznosti v okviru EU ETS. Najprej morajo svoje mednarodne dobropise zamenjati s pravicami do emisije, ki jih potem lahko uporabijo za skladnost.

Število mednarodnih dobropisov, ki jih upravljavec lahko izmenja, je omejeno. Pravila, ki določajo upravičenost posameznih naprav in operaterjev zrakoplovov do mednarodnih dobropisov, so določena v Uredbi Komisije (EU) št. 1123/2013. Upravljalci prejmejo upravičenost za obdobje 2008–2020, zato je njihova upravičenost v fazi III odvisna od pridobljenih koristi v fazi II.

Okvir 8, odgovor na drugi odstavek

V fazi III EU ETS ne bi smelo več prihajati do podobnih težav. Glej odgovor Komisije na odstavek 86.

Okvir 8, odgovor na tretji odstavek

V fazi III EU ETS ne bi smelo več prihajati do podobnih težav. Glej odgovor Komisije na odstavek 86.

Zaključki in priporočila**87**

Ob uvedbi ETS ni bilo nobenih praktičnih izkušenj na nacionalni ravni ali ravni EU. Zato so Komisija in države članice uporabljale pristop učenja skozi prakso, s katerim so se zagotovile stalne izboljšave v zasnovi in izvajanju.

Kar zadeva vrtiljačne goljufije v zvezi s EU ETS in na področju DDV, je Komisija, da bi obravnavala goljufije na področju DDV, zagotovila pravno podlago za Eurofisc, tj. omrežje za hitro izmenjavo ciljnih informacij o goljufivih transakcijah na področju DDV. V tem okviru države članice tudi proučujejo nove trende na področju goljufij in zagotavljajo zgodnje medsebojno opozarjanje v primeru novih goljufij. Trgovanje z emisijami ogljika je eden od sektorjev, ki ga države članice v tem kontekstu pozorno spremljajo.

89

Komisija je seznanjena z zaključkom Sodišča.

Komisija poudarja, da so v fazi II EU ETS ovirala nekatera vprašanja, povezana z zanesljivostjo okvira za zaščito celovitosti sistema. Slabosti pri izvajanju EU ETS v fazi II so eden od pomembnih razlogov za natančno proučitev novega razvoja in izboljšav, ki se zdaj izvajajo v fazi III.

91

Kar zadeva ugotovitve Sodišča, da je še vedno treba obravnavati vprašanja na področju ureditve in nadzora trga emisij, povezana s trgovci, ki na trgu ne sodelujejo prostovoljno, dvostranskim promptnim trgovanjem na prostem trgu in manjšimi udeleženci na trgu, so Komisija in zakonodajalca med sprejemanjem MiFID natančno analizirali morebitna tveganja, zato MiFID vključuje dobro uravnoteženo ureditev izjem. Za trg emisij se uporablja nadzorni okvir, ki je bil vzpostavljen v okviru zakonodaje EU na področju finančnih trgov in se uporablja tudi za vse izvedene finančne instrumente na blago, s katerimi se trguje v EU (npr. poročanje o pozicijah iz MiFID, daljnosežni mehanizmi sodelovanja iz MAR). Mehanizmi regulativnega sodelovanja bodo v celoti pravnomočni in veljavni od leta 2017.

Priporočilo 1

Komisija se strinja, da bi bilo po potrebi treba obravnavati kakršna koli preostala pomembna vprašanja glede ureditve in nadzora trga emisij, da bi se izboljšala celovitost trga. Za zagotovitev, da je ukrepanje EU potrebno in učinkovito, Komisija ocenjuje učinek svojih politik in predlogov v vsaki fazi, in sicer od predloga do izvajanja in pregleda.

Vrednotenje nedavno sprejetih pravil o ureditvi in nadzoru trga emisij, ki se trenutno izvajajo, bo morda potekalo v okviru poročil, ki jih bo Komisija predložila Evropskemu parlamentu in Svetu leta 2019 v skladu s členom 90 MiFID II in členom 38 MAR.

Priporočilo 1(a)

Komisija sprejema priporočilo 1(a). Komisija in sozakonodajalca so med sprejemanjem revidirane MiFID natančno analizirali morebitna tveganja, zato MiFID vključuje dobro uravnoteženo ureditev izjem. Te bodo leta 2019 pregledane v skladu z ustrežno zakonodajo.

Za izjeme iz člena 2(1)(e) in 2(1)(j) ter člena 3(1)(e) MiFID veljajo pogoji in regulativni nadzor, pri čemer se ne uporabljajo nujno izrecno za pravice do emisije, ampak v enaki meri za izvedene finančne instrumente na blago. Razlogi za izjeme izhajajo iz ocene namena zahteve po pridobitvi dovoljenja iz MiFID (predvsem zaščita strank investicijskih podjetij pri čezmejnih transakcijah) ter njihove sorazmernosti glede na stroške pridobitve tega dovoljenja v primerjavi z njegovimi koristmi za izvzete osebe.

Priporočilo 1(b)

Komisija sprejema priporočilo 1(b), saj upošteva celotno zakonodajo EU na področju finančnih trgov, ki je bila sprejeta in se izvaja.

Priporočilo 1(c)

Komisija delno sprejema priporočilo 1(c). Vzpostavljeni so mehanizmi sodelovanja, ki so po mnenju Komisije ustrezni za obstoječe razmere na trgu emisij. Službe Komisije so udeležene v upravnih/stalnih odborih in delovnih skupinah Evropskega organa za vrednostne papirje in trge (ESMA), ko ti obravnavajo politična vprašanja, in so v stiku z Agencijo za sodelovanje energetske regulatorjev (ACER). Vendar se sodelovanje znotraj Komisije nadalje krepi v fazi izvajanja revidirane zakonodaje. V zvezi z drugimi regulatorji in nadzornimi organi (vključno z navedenim organom in agencijo) ter z vidika prihodnjega razvoja trga bo Komisija proučila možnosti spodbujanja pobud za nadaljnjo okrepitev regulativnega sodelovanja, ki bo preseglo že vzpostavljene mehanizme.

Priporočilo 2

Komisija sprejema priporočilo 2. Analizirala bo koristi razjasnitve pravnega statusa pravic ter tudi proučila, ali in kako bi lahko zagotovila mehanizem posebej za registracijo pravic iz zavarovanja.

Trg ogljika EU je zrasel in dozorel, kljub temu da pravni status pravic ni opredeljen na ravni EU. Dejavniki, ki zagotavljajo likvidnost, so po naravi bolj gospodarski kot pravni.

Zato je Komisija že predlagala vzpostavitev rezerve za stabilnost trga (COM(2014) 20), da bi se uredile presežne pravice in izboljšala odpornost sistema na velike pretrese, pri čemer bi se prilagodila dobava pravic, ki bodo prodane na dražbi; ta predlog je v obravnavi pri Evropskem parlamentu in Svetu.

Komisija verjame, da Direktiva 2003/87/ES in Uredba (EU) št. 389/2013 ter razvijajoči se okvir zakonodaje EU na področju finančnih trgov zagotavljajo potrebne pravne temelje za pregleden in likviden trg ogljika EU, hkrati pa tudi stabilnost in celovitost trga.

93

Varnost registra se je v fazi III EU ETS bistveno izboljšala. Komisija poleg izvajanja regulativnih zahtev glede odprtja računov spodbuja dejavno sodelovanje in izmenjavo dobre prakse med državami članicami. Zaradi stalnih izboljšav registra Unije v skladu z zadevno metodologijo vodenja projekta so bile od leta 2012 potrebne prilagoditve znotraj Komisije.

Priporočilo 3(a)

Komisija sprejema priporočilo 3(a). Register Unije ne vključuje vseh zadevnih podatkov za odkrivanje zlorab in goljufivih dejanj. Vendar je v okviru MiFID/MiFIR in MAR/MAD že predvideno pomembno zbiranje podatkov v zvezi s finančnim vidikom transakcij pravic, potem ko se bodo te v celoti izvajale leta 2017.

Priporočilo 3(b)

Komisija sprejema priporočilo 3(b).

Priporočilo 3(c)

Komisija sprejema priporočilo 3(c). V zvezi s strukturo meni, da je že bila izvedena. Potem ko je Služba Komisije za notranjo revizijo izvedla revizijo IT, je Komisija nadalje pojasnila vloge uslužbencev in optimizirala strukturo. Zavezala se je, da bo zagotovila dobro delovanje sistema registrov.

Priporočilo 3(d)–(e)

Ti priporočili sta naslovljeni na države članice.

94

Uredbe Komisije, ki so bile sprejete pred začetkom faze III, izboljšujejo učinkovitost, uspešnost in usklajenost izvajanja EU ETS v fazi III. Te uredbe obravnavajo slabosti, ki jih opisuje Sodišče. Izboljšave so povezane s spremljanjem in poročanjem ter preverjanjem in akreditacijo, pri čemer potrjujejo vloge in odgovornosti vseh strani, vključno s pristojnimi organi, upravljavci, preveritelji, nacionalnimi akreditacijskimi organi in državami članicami.

Priporočilo 4

Natančne vloge in odgovornosti vseh strani, vključenih v EU ETS, so pojasnjene na podlagi predpisov Komisije o akreditaciji in preverjanju ter spremljanju in poročanju, sprejetih za fazo III.

Priporočilo 4(a)

Komisija sprejema priporočilo 4(a).

Priporočilo 4(b)

Komisija sprejema priporočilo 4(b). V Direktivi 2003/87/ES in izvedbenih ukrepih je določen okvir za izvrševanje. Ta pristop ohranja fleksibilnost pristojnega organa za sorazmerno in učinkovito izvrševanje, vključno s tem, kje in kdaj so inšpekcijski pregledi najproduktivnejši, ter preprečevanjem podvajanja vloge preveritelja in zmožnostjo združevanja z drugimi regulativnimi nalogami.

Priporočilo 4(c)–(f)

Ta priporočila so naslovljena na države članice.

95

Komisija je zagotovila izčrpna navodila za pripravo in izvajanje nacionalnih načrtov razdelitve pravic za fazo II. Priznava, da ta navodila niso določala uporabe podatkov o emisijah za leto 2005, kar pa ni vplivalo na kakovost ocene Komisije.

Navodila in spremljanje izvajanja EU ETS v državah članicah, ki jih je zagotavljala Komisija, so se v fazi III izboljšala. Z Izvedbenim sklepom Komisije 2014/166/EU in povezano obrazložitvijo je bil ponovno uveden sistem, ki od držav članic zahteva, da Komisiji vsako leto v skladu s členom 21 predložijo poročilo o izvajanju Direktive 2003/87/ES. Ta poročila so na voljo javnosti prek sistema ReportNet Evropske agencije za okolje.

96

Komisija priznava, da poročanje v skladu s členom 21 v zvezi z izvajanjem EU ETS v fazi II ni bilo vedno popolno. Na podlagi Izvedbenega sklepa Komisije 2014/166/EU so zdaj zahteve za fazo III strožje, da bo v prihodnje izpolnjen pogoj za objavo popolnega letnega poročila o izvajanju.

Komisija še naprej organizira obsežne izmenjave informacij s pristojnimi organi držav članic za EU ETS, na primer z rednimi posvetovanji z Odborom za podnebne spremembe in njegovo delovno skupino 3 na področju trgovanja z emisijami, *ad hoc* tehničnimi delovnimi skupinami, forumi, kot sta forum za akreditacijo in preverjanje ter forum za skladnost s povezanimi projektnimi skupinami, in zadevnimi skupinami, kot je delovna skupina administratorjev registra, ter povezanimi instrumenti za izmenjavo dokumentov.

Priporočilo 5(a)

Komisija sprejema priporočilo 5(a).

V fazi III je usklajevanje EU ETS precejšnje, Komisija pa strožje spremlja izvajanje EU ETS v državah članicah.

Priporočilo 5(b)

Komisija sprejema priporočilo 5(b) glede rednega objavljanja poročila o izvajanju EU ETS.

Priporočilo 5(c)

To priporočilo je naslovljeno na države članice.

97

Pregled nad sistemi sankcij v okviru EU ETS v državah članicah se vzpostavlja v okviru študij Komisije o pregledu skladnosti EU ETS v državah članicah in Izvedbenega sklepa Komisije 2014/166/EU o posodobitvi sistema, ki od držav članic zahteva, da Komisiji vsako leto v skladu s členom 21 predložijo poročilo o izvajanju Direktive 2003/87/ES.

Priporočilo 6

Komisija meni, da je sistem sankcij v okviru EU ETS učinkovit. Denarna kazen v znesku 100 EUR za tona emisij CO₂, za katere se do 30. aprila ne predajo nobene pravice do emisije, ima velik odvračilni učinek. To zlasti dokazuje dejstvo, da je vsako leto za približno 99 % emisij dejansko predano ustrezno število pravic do emisije, tako da se kaznuje le 1 % sporočenih emisij.

Države članice morajo zagotoviti preglednost sankcij, ki se uporabljajo na nacionalni ravni za kršitve, ki niso povezane z obveznostjo predaje, in objaviti informacije o upravljavcih, ki kršijo obveznost predaje. Opozoriti pa je treba, da so države članice v skladu s členom 16(1) Direktive 2003/87/ES še vedno upravičene do določitve sankcij in da je mogoče odstopanja v stopnji sankcij utemeljiti na podlagi razmer v posamezni državi članici.

Komisija poudarja pomembnost preglednosti med pristojnimi organi držav članic za vzdrževanje zelo visoke stopnje skladnosti.

Priporočilo 6(a)

Komisija sprejema priporočilo 6(a). Podrobno bo analizirala informacije, ki jih prejme v okviru študij o pregledu skladnosti EU ETS in letnih poročil, ki jih države članice predložijo v skladu s členom 21 direktive o EU ETS, ter po potrebi sprejela ukrepe.

Priporočilo 6(b)–(c)

Ti priporočili sta naslovljeni na države članice.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(* Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

EU ETS je temelj podnebne politike EU in se pogosto navaja kot model za nastajajoče politike na področju podnebnih sprememb po svetu. Sodišče je ugotovilo bistvene slabosti pri izvajanju v fazi II (2008–2012) in težave v zvezi z zanesljivostjo okvira za zaščito celovitosti trga. Ureditev in nadzor trga, pravni status pravic in sisteme za obdelavo temeljnih informacij EU ETS bi bilo treba izboljšati. Države članice bi morale okrepiti svoje izvajanje kontrolnega okvira in sankcij. Sodišče je izreklo več priporočil, namenjenih izboljšanju celovitosti in izvajanja sistema.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije