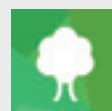


Zvláštní zpráva

**Integrita a provádění
EU ETS**EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2364-7	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/025975	QJ-AB-15-005-CS-C
PDF	ISBN 978-92-872-2346-3	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/136021	QJ-AB-15-005-CS-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2387-6	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/88839	QJ-AB-15-005-CS-E

© Evropská unie, 2015
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

Zvláštní zpráva

Integrita a provádění EU ETS

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy
o fungování EU)

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témat z oblasti řízení. EÚD vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, míru příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, jemuž předsedá člen EÚD Augustyn Kubík a který se zaměřuje na výdajové oblasti týkající se ochrany přírodních zdrojů a hospodaření s nimi. Audit vedl člen EÚD Kevin Cardiff s podporou vedoucí kabinetu Mary Kerriganové, tajemníka kabinetu Gediminase Macyse, vedoucího oddělení Colma Friela, vedoucí týmu Emese Fésúsově, zástupce vedoucí týmu Stefana den Engelsena, auditora Marca Dentamara, auditora Andream Dürrwagnera, auditorky Marii Luisy Gómez-Valcárcelové, auditorky Laury Goresové, auditorky Joanny Kokotové, auditorky Loully Puisais-Jauvinové, auditora Frédérica Sobleta a auditorky Anny Zalegové.



Zleva doprava: S. den Engelsen, E. Fésúsová, K. Cardiff, C. Friel.

Body

Zkratky

Glosář

I–VII Shrnutí

1–8 Úvod

1–8 Systém Evropské unie pro obchodování s emisemi (EU ETS)

4–6 Systém EU ETS v praxi v období 2005–2012 (fáze I a II)

7–8 EU ETS od roku 2013 (fáze III)

9–11 Rozsah a koncepce auditu

12–86 Připomínky

12–41 Rámec na ochranu integrity EU ETS

14–24 Regulace trhu s emisemi a dohled nad ním byly ze strany Komise nepřetržitě zkvalitňovány, ale je zapotřebí dalšího pokroku

25–28 Obavy týkající se definice povolenek

29–41 Systémy týkající se rejstříku Unie na zpracování základních informací EU ETS vykazovaly určité nedostatky

42–86 Realizace EU ETS

46–63 Systémy členských států pro evidování a vykazování emisí během fáze II EU ETS nebyly dostatečně rozvinuté

64–79 Existovaly nedostatky v pokynech Komise pro provádění systému EU ETS členskými státy ve fázi II a v monitorování tohoto provádění

80–86 Byly zjištěny určité nedostatky ve vnitrostátním provádění režimu sankcí EU ETS a v postupech pro vyřazování mezinárodních kreditů z projektů

87–97 **Závěry a doporučení**

Příloha – Obecné informace

Odpovědi Komise

- CDM:** Mechanismus čistého rozvoje (*Clean development mechanism*)
- CER:** Ověřené snížení emisí (*Certified emission reduction*)
- CF:** Fórum pro zajištění souladu (*Compliance Forum*)
- CO₂:** Oxid uhličitý
- CO₂e:** Ekvivalent oxidu uhličitého
- DPH:** Daň z přidané hodnoty
- EA:** Evropská spolupráce v akreditaci (*European Cooperation for Accreditation*)
- EHP–ESVO:** Evropský hospodářský prostor – Evropské sdružení volného obchodu
- ERU:** Jednotka snížení emisí (*Emission reduction unit*)
- ETS:** Systém obchodování s emisemi (*Emissions Trading System*)
- EU ETS:** Systém EU pro obchodování s emisemi (*European Union Emissions Trading System*)
- EUA:** Emisní povolenka (*European Union allowance*)
- EUTL:** Protokol transakcí Evropské unie (*European Union Transaction Log*)
- GŘ:** Generální ředitelství
- IPCC:** Mezivládní panel pro změnu klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change*)
- IPPC:** Integrovaná prevence a omezování znečištění (*Integrated Pollution Prevention and Control*)
- JI:** Společné provádění (*Joint implementation*)
- KYC:** Zásada „poznej svého klienta“ (*Know your customer*)
- MAD:** Směrnice o zneužívání trhu (*Market abuse directive*)
- MAR:** Nařízení o zneužívání trhu (*Market abuse regulation*)
- MIFiD:** Směrnice o trzích finančních nástrojů (*Markets in financial instruments directive*)

NAP: Národní alokační plán (*National Allocation Plan*)

OTC: Mimoburzovní obchod (*Over-the-counter*)

UNFCCC: Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change*)

Držitel účtu: Držitelem účtu¹ se rozumí fyzická nebo právnická osoba, která má účet v registru Unie.

Emise skleníkových plynů: Atmosférické plyny, kterým se přičítá, že způsobují globální oteplování a změnu klimatu. Nejdůležitějšími skleníkovými plyny jsou oxid uhličitý (CO₂), metan (CH₄) a oxid dusný (N₂O). Méně rozšířenými – ale velmi silně působícími – skleníkovými plyny jsou částečné fluorované uhlovodíky, zcela fluorované uhlovodíky a fluorid sírový (SF₆)².

Emisní povolenka: V rámci systému EU pro obchodování s emisemi (EU ETS) odpovídá jedna emisní povolenka povolení vypouštět jednu tunu ekvivalentu oxidu uhličitého po dané období (CO₂e)³. Emisní povolenky mohou využívat operátoři systému EU ETS na pokrytí svých ověřených emisí nebo mohou být obchodovány s jinými provozovateli, kteří emisní povolenky mohou potřebovat.

Mechanismus čistého rozvoje (CDM): Projekty v rámci mechanismu čistého rozvoje podle Kjótského protokolu zahrnují investice do projektů udržitelného rozvoje v rozvojových zemích za účelem snížení emisí. Tyto projekty vytvářejí obchodovatelná certifikovaná snížení emisí (CER). Tyto takzvané kredity lze za jistých podmínek použít v rámci systému EU ETS.

-
- ¹ Článek 3 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013 o vytvoření registru Unie podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009 a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011 (Úř. věst. L 122, 3.5.2013, s. 1).
 - ² *Glossary of climate change acronyms* (Glosář akronymů pro oblast změny klimatu), Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu (UNFCCC).
 - ³ Článek 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, 25.10.2003, s. 32).

Mechanismus přenesení daňové povinnosti k dani z přidané hodnoty (DPH): Tento mechanismus spočívá v přenesení daňové povinnosti z dodavatele na příjemce. Znamená to, že když je odběratel identifikován jako plátcé daně, měl by mít povinnost uhradit DPH namísto dodavatele. Je pravděpodobné, že mechanismus přenesení daňové povinnosti by eliminoval podvody s DPH typu „kolotoč“.

Mechanismy Kjótského protokolu: Kjótský protokol (podrobnosti viz **rámeček přílohy**) zavedl tři mechanismy, které lze použít k dosažení cílů pro redukci emisí: obchodování s emisemi, mechanismy čistého rozvoje a společné provádění (JI). Obchodování s emisemi umožňuje zemím, které mají nevyužité jednotky emisí, odprodat takovéto jednotky zemím, které své limity překračují. JI a CDM jsou mechanismy založené na projektech, které vytvářejí kredity, jež mohou být obchodovány za účelem kompenzace emisí.

Národní správce: Jde o subjekt odpovědný za správu souboru uživatelských účtů jménem členského státu podle jurisdikce členského státu v registru Unie.

Obchodní systém stanovující stropy emisí (systém „cap-and-trade“): Systém EU ETS se považuje za systém „cap-and-trade“, tj. obchodní systém stanovující stropy emisí. To znamená, že existuje strop pro celkový objem povolených emisí ze zařízení, které do systému spadají. Ve fázi I a II systému EU ETS byly stropy stanoveny na národní úrovni a schvalovány Komisí. Pro fázi III je strop stanoven na úrovni EU. V rámci stropu dostávají průmyslové podniky a provozovatelé letadel emisní povolenky, které mohou dle potřeby odprodat nebo od jiného podniku koupit. Na trh mohou vstupovat též dobrovolní obchodníci, kteří tam mohou povolenky nakupovat a prodávat. Limit u celkového množství povolenek, které jsou k dispozici, zajišťuje, aby měly hodnotu.

Odložení dražeb: Komise odložila, jako krátkodobé opatření, dražby 900 milionů povolenek až na období 2019–2020, aby umožnila oživení poptávky⁴. Celkový objem povolenek, které se mají ve fázi III dražít, se v důsledku tohoto odložení nezmění; změní se pouze přidělování povolenek v období 2013–2020 („časový profil dražeb“). Odložení dražeb se realizuje prostřednictvím změny nařízení o dražbě povolenek v rámci EU ETS⁵, kterou Komise přijala v roce 2014 po schválení Výborem EU pro změnu klimatu a po kontrole ze strany Evropského parlamentu a Rady. V roce 2013 byla provedena změna i u směrnice o EU ETS, aby bylo možné uvedenou změnu provést⁶.

OTC: Pojem mimoburzovní (*over-the-counter*, OTC) se vztahuje na všechny transakce na finančním trhu, které nejsou provedeny na burze či na regulovaném trhu, ale jsou soukromě sjednány mezi dvěma protistranami.

Pravidla harmonizovaného přidělování: Ve fázi III systému EU ETS stanovila Komise pravidla harmonizovaného přidělování⁷ povolenek spolu s referenčními hodnotami pro každý produkt na základě průměrných hodnot emisí skleníkových plynů 10 % nejefektivnějších zařízení v EU. Referenční hodnoty jsou vypočítávány nezávisle na příslušné technologii zařízení, používaném palivu, velikosti zařízení nebo jeho zeměpisném umístění.

Provozovatel: Jakákoli osoba⁸, která provozuje nebo řídí zařízení, nebo pokud to vyžadují vnitrostátní právní předpisy, na kterou byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickou funkcí zařízení.

4 Evropská komise, GR pro oblast klimatu: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

5 Nařízení Komise (EU) č. 176/2014 ze dne 25. února 2014, kterým se mění nařízení (EU) č. 1031/2010 zejména s cílem stanovit objem povolenek na emise skleníkových plynů, které se mají dražít v období 2013–2020 (Úř. věst. L 56, 26.2.2014, s. 11).

6 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1359/2013/EU ze dne 17. prosince 2013 o změně směrnice 2003/87/ES za účelem vyjasnění ustanovení o harmonogramu dražeb povolenek na emise skleníkových plynů (Úř. věst. L 343, 19.12.2013, s. 1).

7 Rozhodnutí Komise č. 2011/278/EU ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. L 130, 17.5.2011, s. 1).

8 Článek 3 směrnice 2003/87/ES.

Příslušný orgán: Členské státy jmenují příslušný orgán či příslušné orgány zodpovědné za provádění pravidel směrnice o EU ETS.

Registr Unie: Tento registr je elektronický systém, který zaznamenává údaje o vlastnictví povolenek. Registr Unie vede a udržuje ústřední správce⁹. Registr¹⁰ je přístupný veřejnosti a obsahuje oddělené účty k zaznamenání povolenek držených každou osobou, které jsou povolenky vydávány nebo od které jsou převáděny. V registru Unie může být držitelem povolenek každá osoba.

Sekundární trh: Trh, na němž investoři nakupují cenné papíry či akcie od jiných investorů, a nikoliv od emitentů.

Směrnice a nařízení o zneužívání trhu (MAD/MAR): Původní směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES ze dne 28. ledna 2003 o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu) byla zrušena a nahrazena novými předpisy přijatými v roce 2014. Konkrétně se jedná o nařízení (EU) č. 596/2014 o zneužívání trhu (MAR)¹¹ a směrnici 2014/57/EU o trestních sankcích za zneužívání trhu (MAD)¹². Nařízení o zneužívání trhu vstupuje v platnost v červenci 2016 a na převedení nové směrnice do vnitrostátního práva mají členské státy dva roky¹³.

Směrnice o trzích finančních nástrojů (MiFID): Původní směrnice o trzích finančních nástrojů, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, byla zrušena a nahrazena novými předpisy přijatými v roce 2014. Konkrétně jde o novou směrnici 2014/65/EU o trzích finančních nástrojů a nařízení (EU) č. 600/2014 o trzích finančních nástrojů. Tyto nové předpisy budou platit od ledna 2017¹⁴.

Společné provádění (JI): Vedle mechanismu čistého rozvoje je to druhý ze dvou mechanismů založených na projektech, které byly zavedeny v rámci Kjótského protokolu. Průmyslové země realizují projekty společného provádění na snížení emisí s dalšími vyspělými zeměmi s cílem vytvořit obchodovatelné jednotky snížení emisí (ERU), které lze za určitých podmínek použít v rámci systému EU ETS.

Spotový trh: Trh, na němž jsou na rozdíl od termínového trhu obchodovány cenné papíry či komodity s okamžitým dodáním.

Transakce: Transakce je postup¹⁵ v registru Unie, který zahrnuje převod povolenky nebo kjótské jednotky z jednoho účtu na druhý.

⁹ Článek 4 nařízení Komise (EU) č. 389/2013.

¹⁰ Článek 19 směrnice 2003/87/ES.

¹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 596/2014 ze dne 16. dubna 2014 o zneužívání trhu (nařízení o zneužívání trhu) a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES a směrnic Komise 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 1).

¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/57/EU ze dne 16. dubna 2014 o trestních sankcích za zneužívání trhu (směrnice o zneužívání trhu) (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 179).

¹³ http://ec.europa.eu/finance/securities/index_en.htm

¹⁴ Tamtéž.

¹⁵ Článek 3 nařízení Komise (EU) č. 389/2013.

Tuna ekvivalentu oxidu uhličitého (CO₂e): Tunou ekvivalentu oxidu uhličitého se rozumí jedna metrická tuna oxidu uhličitého (CO₂) nebo množství jakéhokoli jiného skleníkového plynu s ekvivalentním potenciálem globálního oteplování¹⁶.

Ústřední správce: Podle směrnice o ETS¹⁷ Komise jmenuje ústředního správce, aby vedl nezávislý protokol transakcí sloužící k zaznamenávání vydávání, převádění a rušení povolenek a rovněž prováděl automatickou kontrolu každé transakce, aby zajistil, že neexistují žádné nesrovnalosti ve vydávání, převádění a rušení povolenek. Nařízení o registru stanoví, že ústřední správce vede a udržuje registr Unie¹⁸.

Vyřazování povolenek: Nejpozději do 30. dubna každého roku má provozovatel každého zařízení povinnost vyřadit počet povolenek rovnající se celkovým ověřeným emisím z uvedeného zařízení během předchozího kalendářního roku¹⁹. V rámci systému EU ETS ve fázi II mohou provozovatelé rovněž (za určitých omezení) vyřadit mezinárodní kredity (CER a ERU) vytvořené mechanismy Kjótského protokolu (CDM a JI). Celkem musí provozovatel vyřadit dostatek emisních povolenek, CER a ERU, aby pokryl své ověřené emise.

Zařízení: Zařízení je stacionární technická jednotka²⁰, ve které probíhá jedna či více činností, při nichž dochází k emisím skleníkových plynů, a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s činnostmi probíhajícími v dotyčném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění.

16 Příloha II směrnice 2003/87/ES.

17 Článek 20 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, 25.10.2003, s. 32).

18 Článek 4 nařízení Komise (EU) č. 389/2013.

19 Čl. 12 odst. 3 směrnice 2003/87/ES.

20 Článek 3 směrnice 2003/87/ES.

I
Systém Evropské unie pro obchodování s emisemi (EU ETS) je stěžejní politikou EU v boji se změnou klimatu. Jedná se o největší obchodní systém pro emise skleníkových plynů na světě, který stanovuje stropy emisí. Tento systém stanovil stropy pro celkové emise z průmyslových odvětví s velkou produkcí emisí, přičemž tyto stropy se postupem času snižují. Strop omezuje emise více než 11 000 energeticky náročných zařízení v celé EU a týká se zhruba poloviny všech emisí skleníkových plynů. Tato zařízení dostávají emisní povolenky nebo si je kupují v dražbách a v případě potřeby mohou s povolenkami též obchodovat. Každá povolenka odpovídá povolení vypouštět jednu tunu ekvivalentu oxidu uhličitého (CO₂). Zařízení musí každoročně vyřazovat povolenky rovnající se objemu vypuštěného ekvivalentu oxidu uhličitého (CO₂e).

II
Ve světě je systém EU ETS často uváděn jako referenční model v oblasti změny klimatu a systémů obchodování s emisemi. Tento inovativní systém, který byl zaveden v roce 2005 a který byl postupně zdokonalován, se v současnosti nachází ve třetí fázi provádění. Na evropské úrovni není environmentálním cílem systému EU ETS pouze snížit emise na stanovený strop, ale také stanovit cenu uhlíku a poskytnout finanční hodnotu za každou tunu ušetřeného CO₂e. Tato cena je stanovena trhem povolenek. Zařízení jsou tak motivována k uplatňování nákladově co nejefektivnějších opatření na snížení emisí a cena zároveň podporuje investice do nízkouhlíkových technologií, zejména tehdy, je-li cena povolenek vysoká.

III
Aby mohl systém EU ETS fungovat tak, jak bylo zamýšleno, je nutné zajistit jeho integritu a správné provádění. Účetní dvůr posuzoval, zda byl systém Evropské unie na obchodování s emisemi vhodným způsobem řízen. Přezkoumával proto, zda byl zaveden přiměřený rámec na ochranu integrity tohoto systému jakožto tržního mechanismu, a prověřoval také jeho skutečné provádění. U provádění systému EU ETS se Účetní dvůr zaměřil na jeho fázi II (2008–2012), aby bylo možné vyvodit poučení pro budoucí vývoj této politiky.

IV

Účetní dvůr dospěl k celkové závěru, že řízení systému EU ETS ze strany Komise a členských států nebylo vyhovující ve všech ohledech. Řízení komplikovaly určité problémy týkající se spolehlivosti rámce na ochranu integrity systému a dále významné nedostatky při provádění fáze II EU ETS.

V

U rámce na ochranu integrity tohoto systému došlo k výrazným zlepšením, a to zejména zařazením většiny spotového trhu pro povolenky pod režim směrnice o trzích finančních nástrojů (MiFID) a směrnice a nařízení o zneužívání trhu (MAD/MAR), kdy byly emisní povolenky kvalifikovány jako finanční nástroje. Je však stále třeba vyřešit řadu problémů, aby se tento rámec stal dostatečně robustním, zajistila se lepší regulace a dohled a povzbudila se důvěra investorů, aby se dopad systému EU ETS jako nástroje politiky v oblasti životního prostředí maximalizoval.

- a) Přetrvávají určité problémy v regulaci trhu s emisemi a dohledu nad ním. Týkají se povinně účastnících se obchodníků, dvoustranného spotového mimoburzovního (OTC) obchodování a menších účastníků trhu.
- b) Na úrovni EU neexistuje dohled nad trhem s emisemi a spolupráce v oblasti regulace není dostatečná.
- c) Právní definice emisních povolenek není dostatečně jasná a nejasnostmi se vyznačuje také oblast vzniku a ochrany zástavních nároků k povolenkám.

- d) Registr Unie zpracovává základní údaje o systému EU ETS a má vzhledem k finančním zájmům a široké škále držitelů účtů vysoký rizikový profil. Ačkoli bezpečnost registru se během fáze II systému EU ETS výrazně zlepšila, trvá potřeba dalšího pokroku v této oblasti. Postupy členských států na kontrolu otevírání účtů v systému EU ETS, monitorování transakcí a spolupráci s regulačními orgány měly výrazné nedostatky a Komise nebyla s ohledem na ochranu údajů schopna vhodným způsobem transakce monitorovat. Vývoj a provoz registru byl též komplikován problémy v oblasti vnitřní koordinace a omezenými zdroji, jak je popsáno v bodech 39–41.

VI

V provádění kontrolního rámce systému EU ETS ve fázi II systému byly na straně jak členských států, tak Komise výrazné nedostatky. Ty je třeba během fáze III řešit, aby byla dostatečná jistota, že systém funguje tak, jak bylo zamýšleno.

- a) Systémy na monitorování, vykazování a ověřování emisí nebyly ani dostatečně harmonizovány, ani účinně realizovány. Příslušné orgány nekontrolovaly práci provedenou ověřovateli dostatečně a u zařízení prováděly jen omezené kontroly na místě.
- b) Existovaly nedostatky v pokynech Komise pro provádění systému EU ETS členskými státy ve fázi II a v monitorování tohoto provádění a posuzování národních alokačních plánů členských států pro fázi II nebylo na straně Komise dostatečně transparentní.
- c) Některé členské státy nepředložily k provozu EU ETS všechny vyžadované zprávy a Komise nezveřejnila výroční zprávu o uplatňování požadovanou směrnicí o EU ETS.

- d) Dopad činnosti cenných konzultačních a koordinačních fór zřízených mezi Komisí a členskými státy byl omezený v důsledku nízké účasti členských států.
 - e) Úloha Komise v zajišťování harmonizace klíčových kontrol při provádění systému EU ETS členskými státy byla omezená.
 - f) Vzhledem k nedostatku konsolidovaných informací na úrovni členských států i Evropy nebyl Účetní dvůr schopen posoudit účinnost odlišných sankčních systémů jednotlivých členských států. Členské státy navíc ohledně specifických pravidel pro vyřazování mezinárodních kreditů z projektů uplatňovaly odlišné postupy, což mělo potenciální dopad na rovnost podmínek pro provozovatele.
- 4. Kontrolní rámec na úrovni členských států by měl být lépe využíván, aby při provádění fáze III mohly být zohledněny zjištěné nedostatky (viz podrobnosti doporučení 4 a) až f) pro Komisi a členské státy následující po bodu 94).
 - 5. Úroveň pokynů a informací o provádění systému EU ETS by se měla v průběhu fáze III zlepšit (viz podrobnosti doporučení 5 a) až c) pro Komisi a členské státy následující po bodu 96).
 - 6. Mělo by být zajištěno transparentnější uplatňování sankcí v rámci EU ETS. Na úrovni členských států i EU by měly být k dispozici aktuální a přesné informace o provádění a výsledcích sankčních postupů a Komise by měla lépe monitorovat, zda jsou vnitrostátní sankce uplatňovány konzistentně (viz podrobnosti doporučení 6 a) až c) pro Komisi a členské státy následující po bodu 97).

VII

Aby se mohla přijmout opatření k výše uvedeným zjištěním, která se týkají rámce na ochranu integrity systému a provádění systému, předkládá Účetní dvůr následující doporučení.

1. Komise by měla řešit zbývající problémy u regulace trhu s emisemi a dohled nad tímto trhem, aby se dále zvýšila integrita trhu (viz podrobnosti doporučení 1 a) až c) pro Komisi následující po bodu 91).
2. Měl by být dále vyjasněn právní status povolenek, což by přispělo k zajištění stability a důvěry (viz doporučení 2 následující po bodu 92).
3. Měly by být dále zkvalitněny určité aspekty systémů na zpracovávání základních informací o EU ETS (tj. registr Unie a související postupy). Komise by zejména měla zvážit, jak by bylo možno na úrovni EU vytvořit a koordinovat účinné monitorování přeshraničních transakcí, aby se zmírnila rizika zneužití a podvodných činností, a na úrovni celé EU také stanovit vhodná opatření ke zkvalitnění kontrolního rámce a propagaci osvědčených postupů členskými státy u otevírání účtů. Členské státy by měly zajistit, aby tyto kontroly byly realizovány (viz podrobnosti doporučení 3 a) až e) pro Komisi a členské státy následující po bodu 93).

Systém Evropské unie pro obchodování s emisemi (EU ETS)

01

Systém Evropské unie pro obchodování s emisemi (EU ETS) je hlavním pilířem politiky Evropské unie v boji proti změně klimatu (další obecné informace o mezinárodním rámci pro obchodování s emisemi viz **část I přílohy**). Cílem tohoto systému je podpořit snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným. Jde o jednu z hlavních složek klimaticko-energetického balíčku Unie²¹, který chce do roku 2020 dosáhnout tří cílů (známých jako cíle „20-20-20“):

- snížit emise skleníkových plynů EU o 20 % v porovnání s úrovní roku 1990;
- zvýšit podíl obnovitelných energií ve spotřebě energie v EU na 20 %;
- zvýšit energetickou účinnost v EU o 20 %.

02

EU ETS je největší světový obchodní systém pro emise skleníkových plynů, který stanovuje stropy emisí (tzv. systém „cap-and-trade“, viz **rámeček 1**), a je ve světě často uváděn jako referenční model pro nové politiky v oblasti změny klimatu a systémů obchodování s emisemi. Strop omezuje emise více než 11 000 energeticky náročných zařízení v celé EU²². Od roku 2013 se systém EU ETS týká přibližně 50 % emisí skleníkových plynů v EU²³. Kromě toho, že má tento systém omezovat pomocí dostatečně vysoké ceny uhlíku celkové emise, měl by též motivovat zařízení, aby uplatňovala nákladově co nejefektivnější opatření na snížení emisí, a zároveň podporovat investice do nízkouhlíkových technologií²⁴.

- 21 KOM(2008) 30 v konečném znění ze dne 23. ledna 2008, „20 a 20 do roku 2020 – Změna klimatu je pro Evropu příležitostí“.
- 22 Týká se těchto hlavních odvětví: spalovací zařízení, cement, slínky, vápno, rafinerie minerálních olejů, surové železo a ocel. Mezi odvětví, která zahrnuta nejsou, patří pozemní doprava, zemědělství a sektor služeb.
- 23 COM(2012) 652 final ze dne 14. listopadu 2012, „Stav evropského trhu s uhlíkem v roce 2012“.
- 24 Evropská komise, GR pro oblast klimatu, informační přehled *The EU Emissions Trading System (EU ETS)* (Systém EU pro obchodování s emisemi (EU ETS)), který je k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

Obchodní systém EU ETS stanovující stropy emisí (systém „cap and trade“)

Systém „cap-and-trade“ funguje tak, že stanovuje stropy pro celkové emise z průmyslových odvětví, která produkují velké objemy emisí. Tyto stropy se postupem času snižují. V rámci daných stropů mohou společnosti dle potřeby nakupovat a prodávat emisní povolenky. Každá povolenka představuje právo na emisi jedné tuny CO₂e. Počet povolenek určuje objem povolených emisí, tzn., že jsou emise „zastropovány“. Povolenky jsou rozdělovány mezi zařízení a mohou být volně obchodovány na trhu²⁵. Zařízení musí každoročně vyřazovat povolenky rovnající se objemu vypuštěného CO₂e. Cena je určována trhem.

25 KOM(2010) 796 v konečném znění ze dne 21. prosince 2010, „Posílený rámec dohledu nad trhem pro systém EU pro obchodování s emisemi“.

03

Systém EU ETS byl zřízen směrnicí 2003/87/ES²⁶. Podle této směrnice jsou členské státy povinny vytvořit a zavést nezbytné systémy a správní mechanismy, aby mohly tento systém zavést na národní úrovni. Směrnice rovněž ukládá Komisi řadu konkrétních povinností, z nichž mnohé mají za cíl zajistit konzistentní a koordinované provádění EU ETS. Vzhledem k tomu, že systém EU ETS také vytvořil trh pro obchodování s emisními povolenkami, potřebují členské státy a Komise zajistit jeho integritu a stabilitu, aby mohl účinně přispívat ke svým cílům v oblasti životního prostředí.

Systém EU ETS v praxi v období 2005–2012 (fáze I a II)

04

Provoz systému EU ETS je organizován v obchodovacích obdobích či fázích: pro první dvě fáze (2005–2012) byl limit na povolenky stanoven na národní úrovni prostřednictvím národních alokačních plánů připravovaných členskými státy a posuzovaných Komisí.

05

První fáze (2005–2007) systému EU ETS byla tříletým pilotním obdobím, které mělo připravit druhou fázi (2008–2012). Povolenky byly rozdělovány bezplatně. Vzhledem k tomu, že většina členských států ještě neměla historické údaje o emisích zařízení zapojených do systému EU ETS, byly stropy ve fázi I založeny na studiích a odhadech. Cílem první fáze bylo zřídit fungující trh, stanovit cenu uhlíku a vybudovat nezbytnou infrastrukturu pro monitorování, vykazování a ověřování skutečných emisí. Údaje generované z první fáze následně zaplnily informační mezeru a pomohly stanovit vnitrostátní stropy pro druhou fázi.

06

Druhá fáze (2008–2012)²⁷ byla souběžná s první fází závazku v rámci Kjótského protokolu – tj. pětiletým obdobím, během něhož by měly členské státy EU snížit své emise podle cílových hodnot stanovených v rámci Kjótského protokolu²⁸. Na základě ověřených emisí vykázaných ve fázi I byl objem emisních povolenek povolených ve fázi II snížen o 6,5 % ve srovnání s úrovní roku 2005 (který byl prvním, kdy bylo nutno dodržovat standardy EU ETS), čímž se zajistilo, že dojde ke skutečnému snižování emisí (pro více informací o vývoji nabídky a poptávky během fáze II systému EU ETS viz **část II přílohy**).

- 26 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, 25.10.2003, s. 32).
- 27 Ve fázi II se k EU ETS připojili členové EHP-ESVO (Evropského hospodářského prostoru – Evropského sdružení volného obchodu) Island, Lichtenštejnsko a Norsko.
- 28 EU se zavázala v období 2008–2012 dosáhnout celkového snížení emisí CO₂ o 8 % oproti úrovní v roce 1990 (což je více než cílová hodnota, kterou popisuje pro celek průmyslových zemí **rámeček přílohy**). Tuto cílovou hodnotu sdílí 15 členských států na základě právně závazné dohody – rozhodnutí Rady 2002/358/ES ze dne 25. dubna 2002 o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu jménem Evropského společenství a o společném plnění závazků z něj vyplývajících (Úř. věst. L 130, 15.5.2002, s. 1).

EU ETS od roku 2013 (fáze III)

07

Ve fázi III (2013–2020) došlo k nahrazení systému národních alokačních plánů. Strop pro emise vypouštěné zařízeními spadajícími pod systém EU ETS je nyní stanoven na úrovni EU. Pro povolenky, které jsou stále poskytovány bezplatně, se uplatňují pravidla harmonizovaného přidělování, jež vycházejí z ambiciózních srovnávacích hodnot objemů emisí. Zařízení, která nedostanou dostatek bezplatných povolenek na pokrytí svých emisí nebo nedostanou žádné tyto povolenky, si podobně jako v předchozích fázích potřebují buď pořídit na trhu dodatečné povolenky, nebo snížit své emise.

08

Na počátku fáze III se přes 40 % všech povolenek vydražuje. Dražení je jak Komisi, tak ekonomickou teorií považováno za nejtransparentnější metodu alokace, která uvádí do praxe zásadu „znečišťovatel platí“ (**část III přílohy** obsahuje další obecné informace o reformě i budoucích perspektivách systému EU ETS).

09

Při stanovování rozsahu a koncepce auditu se Účetní dvůr zaměřil na základní otázky týkající se integrity a provádění systému. Audit nezkoumal celkovou účinnost EU ETS. Cílem auditu bylo odpovědět na otázku „Je systém Evropské unie pro obchodování s emisemi Komisí a členskými státy vhodně řízen?“ Hledaly se přitom odpovědi na tyto auditní podotázky:

- a) **Existuje vhodný rámec na ochranu integrity systému EU ETS?** Aby mohl Účetní dvůr na tuto otázku odpovědět, zkoumal vhodnost tržní regulace a pravidel dohledu, které se týkají obchodování s emisemi, dále právní status a definici povolenek a též systém registru Unie pro evidování a zveřejňování údajů o EU ETS. Tato část auditu byla zaměřena na celou škálu opatření v těchto oblastech, která Komise navrhla a vytvořila od roku 2011 včetně opatření zavedených do 30. září 2014. Do auditu nespádalo posouzení vnitrostátních opatření v boji proti riziku podvodů s DPH typu „kolotoč“²⁹.
- b) **Je systém EU ETS správně prováděn?** Aby mohl Účetní dvůr na tuto otázku odpovědět, zkoumal provádění systému EU ETS členskými státy a Komisí v průběhu fáze II EU ETS. Tato část auditu se týkala pouze provádění systému EU ETS pro stacionární zařízení³⁰.

10

Audit byl realizován na úrovni Komise i členských států. Auditní práce na úrovni Komise zkoumala, jak Komise řídila provádění systému EU ETS členskými státy a zda plnila své povinnosti vyplývající z platného právního rámce. Od sedmi členských států byly získány důkazní informace. Tyto členské státy byly vybrány na základě typu a objemu emisí. U příslušných orgánů v pěti členských státech (Německu, Francii, Itálii, Polsku a Spojeném království) byly provedeny návštěvy. Od dvou dalších států (Řecka a Španělska) byly získány písemné doklady. Audit na úrovni členských států se zaměřil na přidělování (národní alokační plány) a vyřazování povolenek, dále na systémy pro monitorování, vykazování a ověřování emisí a na sankce uplatňované v případě porušení pravidel. Audit se netýkal dražení povolenek, neboť to ke konci fáze II dosud probíhalo ve velmi malém rozsahu a v omezeném počtu členských států.

11

Rovněž byly získány důkazní informace prostřednictvím testů věcné správnosti dokumentů, které byly k dispozici u vnitrostátních příslušných orgánů a které se týkaly 150 vybraných zařízení z daných sedmi členských států, a byla též provedena analýza údajů o zařízení a souladu s pravidly získaných z veřejného protokolu transakcí Evropské unie (EUTL – viz **rámeček 2**). Vybraná zařízení nebyla navštívena na místě, neboť Účetní dvůr neměl přístupová práva.

29 Podrobnosti k otázkám souvisejícím s DPH jsou obsaženy v **rámečku 3**.

30 Letectví bylo do EU ETS zahrnuto až od roku 2012.

Rámec na ochranu integrity EU ETS

12

Aby se zajistila dostatečná likvidita na trhu emisních povolenek, který byl vytvořen systémem EU ETS, a aby se zřídil dobře fungující mechanismus přispívající k dosažení environmentálních cílů politiky, měl by být trh bezpečný a přitažlivý³¹ jak pro kupující neplnící povinnosti v rámci systému EU ETS³², tak pro provozovatele, kterým směrnice o EU ETS ukládá povinnost se programu účastnit (tj. kupující plnící povinnosti v rámci systému EU ETS). Je tedy důležité zvážit, zda je integrita systému EU ETS dostatečně chráněna tak, aby se udržela stabilita a zajistila se důvěra investorů v tento trh. Taková ochrana vyžaduje vhodnou regulaci trhu a dohled nad ním a rovněž spolupráci mezi regulačními orgány. Kromě toho by měly být právní status a definice povolenek natolik jasné, aby přispívaly ke stabilitě a důvěře na trhu emisních povolenek.

13

Registr Unie (viz **rámček 2**) je z hlediska ochrany integrity systému EU ETS klíčovým prvkem, neboť zaznamenává a sleduje všechny „fyzické transakce“ s povolenkami a trhu umožňuje zveřejňování podstatných informací. Kromě ekologické hodnoty tohoto nástroje jsou významné i finanční zájmy systému EU ETS. Hodnota, kterou představují všechny povolenky a další jednotky plnění závazků evidované v rejstříku Unie, se odhaduje na více než deset miliard eur, v závislosti na ceně těchto jednotek v době měření. Kromě toho by měla být integrita systému EU ETS dostatečně chráněna proti takovému typu incidentů, k nimž docházelo v období 2008–2011 (tj. nahlášené krádeže povolenek, podvody s DPH a kybernetické hrozby, jako např. *phishing*). Je tudíž zásadně důležité, aby v registru Unie existovaly účinné postupy pro kontrolu otevírání účtů a provádění transakcí.

Regulace trhu s emisemi a dohled nad ním byly ze strany Komise nepřetržitě zkvalitňovány, ale je zapotřebí dalšího pokroku

14

Komise uznala³³, že k tomu, aby se zabránilo opakování bezpečnostních incidentů (viz též body 12 a 13 a **rámček 2**), k nimž docházelo ve fázi II, je zapotřebí rozšířit regulaci trhu a dohled nad ním a také zlepšit bezpečnost registru. Komise vypracovala ucelený balíček opatření na řešení těchto rizik (o těchto opatřeních se hovoří níže v bodech 15 a 16).

- 31 Viz například KOM(2010) 796 v konečném znění.
- 32 Kupující (obchodníci) neplnící povinnosti v rámci systému EU ETS jsou subjekty, které se trhu s emisemi účastní dobrovolně (např. obchodníci, investoři, jednotlivci, finanční zprostředkovatelé atd.), na rozdíl kupujících plnících povinnosti v rámci systému EU ETS (což jsou provozovatelé, kterým povinnost účastnit se tohoto trhu ukládá zákon).
- 33 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm, Zajištění integrity evropského trhu s uhlíkem, často kladené otázky, duben 2014: „Pravidla [tj. pravidla finančního trhu] mají též za cíl zajistit bezpečné a efektivní obchodní prostředí, které zvýší důvěru v trh s uhlíkem v důsledku řady politováníhodných podvodných činností, k nimž na tomto trhu před několika lety docházelo“. Viz též KOM(2010) 796 v konečném znění, obzvláště kapitola 1 – Úvod.

Systém národních registrů a registr Unie

V průběhu fáze I a během většiny fáze II členské státy provozovaly národní registry s účty, na nichž lze držet a převádět emisní povolenky a mezinárodní kredity. Aby se zjednodušil systém a umožnilo budoucí propojení EU ETS s dalšími mezinárodními systémy pro obchodování s emisemi, rozhodli se v roce 2009 spolutvůrci právních předpisů centralizovat národní registry do registru Unie, který bude udržovat a spravovat Evropská komise. V letech 2008–2011 došlo k řadě bezpečnostních incidentů, které spočívaly zejména v podvodech s DPH a kybernetických útocích. Migrace účtů a dat proběhla v červnu 2012. Navzdory této centralizaci systému registrů jsou i nadále za otevírání, správu a aktualizaci účtů ve svých národních sekcích registru Unie odpovědné výhradně členské státy. Úřední správce Komise se na provádění těchto činností nepodílí. Protokol transakcí EU (EUTL) kontroluje, eviduje a schvaluje všechny transakce zahájené v registru Unie, aby zajistil, že všechny převody emisních povolenek budou v souladu s pravidly EU ETS³⁴. Veřejná verze EUTL zpřístupňuje relevantní údaje týkající se systému EU ETS veřejnosti. Provoz registru (a předchozího systému národních registrů) se řídí nařízeními Komise³⁵.

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

35 Týká se to zejména nařízení Komise (ES) č. 2216/2004 ze dne 21. prosince 2004 o standardizovaném a bezpečném systému rejstříků podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES (Úř. věst. L 386, 29.12.2004, s. 1) a nařízení Komise (EU) č. 920/2010 ze dne 7. října 2010 o standardizovaném a bezpečném systému registrů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES (Úř. věst. L 270, 14.10.2010, s. 1), nařízení Komise (EU) č. 1193/2011 ze dne 18. listopadu 2011 o vytvoření registru Unie pro obchodovací období počínající dnem 1. ledna 2013 a o změně nařízení Komise (ES) č. 2216/2004 a č. 920/2010 (o vytvoření registru Unie pro období končící dnem 31. prosince 2012) a nařízení Komise (EU) č. 389/2013 o vytvoření registru Unie pro fázi III.

15

Potřeba zlepšit regulaci trhu s uhlíkem vyvstala v průběhu revize rámce pro regulaci finančních trhů (MiFID/MAD)³⁶. Komise tak získala příležitost posoudit regulaci trhu s uhlíkem v kontextu celkové regulace finančních trhů. Podle hodnocení dopadu³⁷ připojeného k návrhu na změnu směrnice MiFID, který byl předložen v říjnu 2011, zvažovala Komise dvě hlavní možnosti: vytvoření zvláštního režimu pro trh s uhlíkem nebo klasifikaci emisních povolenek jako finančních nástrojů, které by byly zahrnuty do rámce nařízení MiFID/MAD. Otázka, která regulatorní koncepce by trhu s emisemi vyhovovala nejlépe, do rozsahu tohoto auditu nespádala. Deriváty na emisní povolenky³⁸, které dle odhadů Komise představují více než 90 % trhu s uhlíkem, jsou finanční nástroje, a byly tudíž již regulovány MiFID a MAD ve fázích I a II EU ETS (2005–2012). Sekundární obchodování se spotovými emisními povolenkami regulováno nebylo. Komise v roce 2011 navrhla, aby směrnice MiFID byla rozšířena a upravena tak, aby pokrývala i sekundární obchodování se spotovými emisními povolenkami, a to tím, že emisní povolenky výslovně označí za finanční nástroje. Tento návrh byl přijat v roce 2014³⁹ a emisní povolenky včleňuje do rámce MAD/MAR. Tyto nové předpisy budou platit od ledna 2017⁴⁰.

16

K dalším důležitým opatřením, která Komise pro zvýšení integrity a bezpečnosti EU ETS přijala, patřilo:

- poskytnutí možnosti členským státům uplatnit mechanismus přenesení daňové povinnosti, a řešit tak podvody v oblasti daně z přidané hodnoty (DPH) (viz **rámeček 3**);
- dodatečná bezpečnostní opatření pro registr Unie, která mají umožnit čelit potenciálním kybernetickým zločinům a recyklování mezinárodních kreditů;
- začlenění předpisů týkající se praní peněz do nařízení o registru, a to na základě inspirace směrnicí o boji proti praní peněz⁴¹;
- vytvoření pravidel účasti a chování pro primární trh v nařízení o dražbě povolenek⁴².

17

Tato opatření představují výrazné zlepšení regulace trhu s uhlíkem. V posledních letech skutečně došlo ke znatelnému poklesu nahlášených incidentů. Přes toto úsilí Účetní dvůr však zjistil určitý počet nedostatků týkajících se zavádění těchto opatření a také otevřené problémy, které je nutno zohlednit, má-li se stát rámec dostatečně robustním. Tyto nedostatky a problémy jsou popsány v následujících oddílech.

- 36 MiFID a MAD jsou dvěma hlavními pilíři regulace finančních trhů. MiFID (směrnice o trzích finančních nástrojů, *Markets in financial instruments Directive*) se týká poskytování investičních služeb u finančních nástrojů, MAD (směrnice o zneužívání trhu, *Market Abuse Directive*) se týká zneužívání trhu.
- 37 Pracovní dokument útvarů Komise, hodnocení dopadu připojené k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o trzích finančních nástrojů a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES (přepřacované znění) a návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o trzích finančních nástrojů ze dne 20. října 2011 (SEC(2011) 1226 v konečném znění).
- 38 Derivát je finanční smlouva vázaná na budoucí hodnotu nebo stav podkladového aktiva, s nímž je spojena (např. vývoj úrokových sazeb či hodnoty měny nebo možný úpadek dlužníka). (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en)
- 39 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU (přepřacované znění) (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 349).
- 40 Od července 2016 v případě nařízení o zneužívání trhu.
- 41 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu (Úř. věst. L 309, 25.11.2005, s. 15). V roce 2013 přijala Komise návrhy na aktualizaci této směrnice a na konci roku 2014 dosáhly Rada a Evropský parlament politické dohody.
- 42 Nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010 o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. L 302, 18.11.2010, s. 1).

Trh ETS je i nadále ohrožen rizikem podvodů s DPH

Ve své souhrnné zprávě o činnosti za rok 2009 Europol odhadl, že ztráty v důsledku podvodů s uhlíkovými kredity (prostřednictvím kolotočových podvodů s DPH) za období od června 2008 do prosince 2009 činí přibližně 5 miliard EUR. Trh ETS byl z hlediska tohoto typu přeshraniční trestné činnosti obzvláště zranitelný. V reakci na tyto případy podvodů byla přijata směrnice (2010/23/EU)⁴³, která měla členským státům poskytnout možnost uplatnit mechanismus přenesení daňové povinnosti k DPH, který spočívá v tom, že povinnost uhradit DPH přechází na subjekt, na který jsou povolenky či jiné jednotky plnění závazků převedeny. Platnost tohoto ustanovení byla prodloužena do prosince 2018 (směrnice 2013/43/EU)⁴⁴.

V době auditu téměř třetina členských států mechanismus přenesení daňové povinnosti pro emisní povolenky dosud nezavedla. Riziko podvodů s daní s přidané hodnoty (DPH) u povolenek EU ETS tedy v Evropské unii stále není plně vyřešeno.

Z pěti členských států navštívených Účetním dvorem v době auditu pouze Itálie dosud nezavedla mechanismus přenesení daňové povinnosti k DPH. Jediná obchodní platforma pro emisní povolenky v Itálii pozastavila v prosinci 2010 provoz svého trhu s emisními povolenkami v důsledku zjištěných anomálií týkajících se výkyvů obchodů. V březnu 2014 byl provoz této platformy definitivně uzavřen. Dvoustranné obchodování s povolenkami zahrnující italské účty u registru EU ETS je samozřejmě stále možné. Příslušný orgán a správce národního registru v době auditu zastávaly názor, že v Itálii existuje významné riziko kolotočových podvodů s DPH vzhledem k absenci mechanismu přenesení daňové povinnosti k DPH.

43 Směrnice Rady 2010/12/EU ze dne 16. března 2010, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o volitelné a dočasné používání mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k poskytnutí některých služeb s vysokým rizikem podvodů (Úř. věst. L 72, 20.3.2010, s. 1).

44 Směrnice Rady 2013/43/EU ze dne 22. července 2013, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o volitelné a dočasné používání mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání některého zboží a poskytnutí některých služeb s vysokým rizikem podvodů (Úř. věst. L 201, 26.7.2013, s. 4).

Přestože byly emisní povolenky kvalifikovány jako finanční nástroje, při auditu byly zjištěny určité otevřené problémy týkající se regulace trhu s emisemi a dohledu nad tímto trhem

18

Účetní dvůr zkoumal, jak návrh Komise z roku 2011 na revizi směrnice MiFID řešil specifika obchodování s emisemi. Jedním z těchto specifíků je přítomnost povinně účastnících se obchodníků na trhu s povolenkami EU ETS (obchodujících jak se spotovými povolenkami, tak s deriváty). Tento trh je v současnosti do značné míry finančním trhem, avšak vyznačuje se účastí povinně účastnících se obchodníků, a vyžaduje proto při revizi nařízení obezřetné posouzení. Návrh Komise na revizi vyjímá EU ETS povinně se účastnící obchodníky z povinnosti získat povolení podle MiFID⁴⁵. Účetní dvůr odhalil určité aspekty v souvislosti s uplatňováním směrnice MiFID na trh s emisemi, které se týkají regulace tohoto trhu a dohledu nad ním a které nebyly dostatečně analyzovány. Tyto aspekty jsou popsány v následujících bodech.

19

Povinně účastnící se obchodníci podobně jako určité další subjekty obchodující s emisními povolenkami⁴⁶ budou v revidovaném rámci MiFID nově zproštěni povinnosti získat povolení MiFID. Této povinnosti budou zproštěni zejména velcí povinně účastnící se obchodníci, kteří mají často významná specializovaná obchodní oddělení, v případě, že v EU ETS obchodují na vlastní účet⁴⁷. Bez povolení MiFID mohou fungovat rovněž malé subjekty, které obchodují se spotovými emisními povolenkami dobrovolně na vlastní účet⁴⁸. Účetní dvůr je toho názoru, že integrita trhu může být ohrožena, jestliže takovéto subjekty zneužijí výjimku zavedenou směrnicí MiFID a účastní se obchodní činnosti, na níž se jejich výjimka nebude vztahovat. Účetní dvůr kromě toho zjistil riziko, že výjimka MiFID pro povinně obchodující subjekty může být zneužita stranami, které se snaží nabýt zařízení pro účely nákupu a prodeje spotových emisních povolenek bez licence MiFID. Účetní dvůr dále zjistil, že Komise dostatečně neanalyzovala dopad povinně účastnících se obchodníků na trh s emisemi, aby doložila, že žádné z rizik, která vznikla v důsledku vynětí určitých skupin účastníků trhu, není důležité.

45 Investiční firma musí získat povolení od vnitrostátního regulátora, chce-li poskytovat investiční služby.

46 Např. čl. 2 odst. 1 písm. j) a i) směrnice 2014/65/EU týkající se osob obchodujících na vlastní účet s emisními povolenkami nebo jejich deriváty.

47 A být v souladu s požadavky stanovenými v čl. 2 odst. 1 písm. e) směrnice 2014/65/EU.

48 Znalecký posudek z roku 2012 objednaný Komisí o příslušných částech hodnocení dopadu připojeného ke směrnici MiFID související s trhem emisí odkazoval rovněž na možné dopady pravděpodobných výjimek z MiFID na menší účastníky trhu, kteří se také mohli podílet na podvodech a údajných krádežích povolenek a kteří nebudou muset mít povolení v rámci MiFID, ačkoli povolenky na emise uhlíku byly klasifikovány jako finanční nástroje.

20

Kromě toho čistě dvoustranné mimoburzovní (OTC) obchody, včetně obchodů s emisními povolenkami, které jsou provedeny mimo místa podléhající regulaci MiFID, zůstanou mimo rámec revidované směrnice MiFID.

„Fyzické“ předání emisních povolenek, zobchodovaných bilaterálně mezi dvěma stranami, vyžaduje, aby obě strany měly účet u registru Unie v systému EU ETS. Tyto „fyzické“ transakce v rejstříku Unie, jak je uvedeno též v bodech 37 a 38, však nepodléhají doзору. Na určitých částech tohoto trhu mohou tedy působit subjekty, které mají pro regulátory a příslušné orgány omezenou viditelnost. Klasifikace emisních povolenek jako finančních nástrojů v souladu s MiFID tedy tuto mezeru v regulaci nepřeklene. Neregulované dvoustranné spotové obchody však dle Komise ve srovnání s obchodováním s deriváty představují jen malou část (zhruba 1 %) sekundárního trhu s emisemi.

21

Komise rovněž navrhla⁴⁹ pro menší účastníky trhu výjimku (podléhající určitému limitu) z povinnosti poskytovat interní informace v souladu s revidovanými předpisy týkajícími se zneužívání trhu (MAD/MAR). Při auditu nebyly nalezeny důkazní informace o tom, že Komise dostatečně analyzovala identitu a chování takovýchto účastníků a informace, které mají k dispozici, ani jejich potenciální kumulativní účinek na trh s emisemi. Význam této otázky je odvislý od toho, jak jsou „menší“ účastníci definováni, k čemuž v době auditu dosud nedošlo.

Existují obavy ohledně vhodnosti určitých prvků rámce dohledu pro trh s emisními povolenkami

22

Jako u každého mechanismu trhu je i na ochranu integrity systému EU ETS zapotřebí přiměřený dohled nad trhem (viz též bod 12). V rámci tohoto dohledu by Komise měla konzultovat s národními finančními regulátory fungování trhu s emisemi a zvážit otázku regulatorní spolupráce na trhu s emisemi. Je rovněž důležité, aby byl v Evropské komisi vytvořen systém pro nepřetržitou a účinnou spolupráci u fungování trhu s uhlíkem, a to hlavně mezi útvary odpovědnými za systém EU ETS a za regulaci finančních trhů, konkrétně tedy GŘ pro oblast klimatu⁵⁰ a GŘ pro vnitřní trh a služby⁵¹.

49 Pracovní dokument útvarů Komise, hodnocení dopadu připojené k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o manipulaci s trhem a obchodování zasněžených osob (zneužívání trhu) a návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávním postihu za obchodování zasněžených osob a manipulaci s trhem ze dne 20.10.2011, SEK(2011) 1217 v konečném znění.

50 Generální ředitelství Komise odpovědné za oblast klimatu.

51 Generální ředitelství Komise odpovědné za vnitřní trh a služby. Od roku 2015 má GŘ pro vnitřní trh a služby název GŘ pro finanční stabilitu, finanční služby a unii kapitálových trhů.

23

Navzdory přeshraničnímu charakteru trhu s emisními povolenkami a obávám z podvodů a jiné trestné činnosti (viz též body 13, 14 a **rámček 2**) zjistil Účetní dvůr, že na úrovni EU nebyl nad tímto trhem zřízen žádný dohled. Národní finanční regulátoři mohou požádat svého národního správce či ústředního správce o poskytnutí informací z rejstříku Unie o transakcích s emisními povolenkami v rámci omezeného řízení, které je definováno v nařízení o registru z roku 2011. Účetní dvůr však zjistil, že na úrovni členských států byl v době auditu podobný postup využíván jen zřídka. Registr Unie také neeviduje cenu ani finanční informace související s transakcemi. V důsledku toho nemohou národní regulátoři získat úplný obrázek o žádné přeshraniční transakci, která se jim zdá podezřelá, a mají k dispozici méně informací ohledně transakcí, které by mohly být podezřelé. Komise v této oblasti nemá dohledové pravomoci (viz též body 37 a 38). To zvyšuje důležitost spolupráce mezi národními regulátory, která má zajistit, aby obchodování s emisními povolenkami podléhalo přiměřené úrovni dohledu a aby byla potenciální zneužití omezena na minimum.

24

Účetní dvůr je toho názoru, že mezi národními regulátory neexistují žádné integrované postupy na zajištění dohledu na úrovni EU konkrétně nad trhem s emisemi a že přetrvávají obavy ohledně rámce pro dozor nad trhem s emisemi, který se bude uplatňovat poté, co vstoupí v platnost revidovaná směrnice MiFID a revidované nařízení MAR⁵². V Komisi samotné je spolupráce mezi GŘ pro oblast klimatu a GŘ pro vnitřní trh a služby organizována neformálně a *ad hoc*, což dostatečným způsobem neusnadňuje koordinovaný přístup k monitorování trhu s emisemi (například prostřednictvím formálních postupů na zvýšení transparentnosti a vyvozování odpovědnosti). Stávající formální postupy pro konzultace mezi útvary a tvorbu legislativních návrhů nejsou koncipovány pro koordinaci regulace trhu s emisemi a dohled nad ním.

Obavy týkající se definice povolenek

25

Pro kvalitní fungování potřebuje trh s emisemi dostatečnou likviditu (viz též bod 12). V tomto ohledu by se fungování trhu s emisemi mohlo zlepšit, existovala-li by větší jistota ohledně definice povolenek na úrovni celé EU a byly-li by emisní povolenky komerčně zajímavější pro dobrovolné účastníky, například podporováním schopnosti vytvářet a chránit bezpečné a vymahatelné zástavní nároky⁵³.

52 Znalecký posudek zadaný Komisí rovněž identifikuje případné zbývající nedostatky v rámci pro dohled nad emisními povolenkami i po přijetí revidovaných nařízení o finančních trzích. Část dohledové odpovědnosti za trh s uhlíkem bude sdílet mnoho různých subjektů. To vytváří obavy z přetrvávajících nedostatků, které v budoucnu potenciálně povedou k úpravám nařízení v případě, že bude narušeno fungování trhu.

53 Zástavní nároky jsou právní tituly třetích stran, jako např. hypoteční právo nebo jiná právní břemena.

26

Směrnice EU ETS nedefinovala právní status povolenek. Popis povolenek v nařízení o registru Unie⁵⁴ jako zastupitelného, dematerializovaného nástroje, který je předmětem vyjednávání na trhu, pouze vysvětluje některé způsoby, jak mohou být povolenky použity. Označení povolenek za finanční nástroje pouze objasňuje, jak se k nim má přistupovat v rámci právních předpisů o finančních službách. Je stále nejasné, jaká práva držitelé emisních povolenek mají. Kontrolované členské státy mají k právnímu statusu a povaze povolenek rozdílné přístupy. Ve Francii a Spojeném království je charakteristika povolenek slučitelná s právními atributy majetku nebo je k nim takto přistupováno. Ve většině kontrolovaných členských států však právní definice emisních povolenek chybí.

27

Nedostatek právní jistoty na úrovni jak EU, tak členských států spolu s uplatňováním rozdílných přístupů vede k tomu, že právní problémy, které vznikají, jsou řešeny na základě individuálního posouzení. To dále zvyšuje riziko rozdílnosti právní definice a přístupu, a to nejen mezi jednotlivými členskými státy (z nichž většina ještě musí povolenky ve svých vnitrostátních právních systémech definovat), ale i ve vnitrostátním právu jediného členského státu. Na tuto otázku absence celoevropské právní definice povolenek poukázala už řada znaleckých posudků⁵⁵ zadaných Komisí. Komise však nepřijala žádná opatření, aby tento problém vyřešila. Účetní dvůr se domnívá, že z právního hlediska jasnější definice povolenek může potenciálně kladně ovlivnit fungování trhu.

28

Kromě toho není v současné době jasné – a to z právního, ani praktického pohledu –, zda lze emisní povolenky použít pro zástavní nároky, jako je tomu u tradičních finančních nástrojů s komerční hodnotou. Neexistuje žádné konkrétní ustanovení týkající se registrace zástavních nároků u povolenek. Podle nařízení o rejstříku Unie je praktickým řešením registrovat nároky u povolenek jmenováním „dalších zmocněných zástupců“⁵⁶, jejichž souhlas při transakcích s těmito povolenkami by byl nutný. Výslovné ustanovení na úrovni EU, že emisní povolenky mohou sloužit jako podklad pro zástavní nároky, by spolu s existencí registračního mechanismu pro takovéto nároky mohlo zvýšit komerční hodnotu emisních povolenek pro účastníky trhu.

54 Čl. 40 odst. 1 nařízení Komise (EU) č. 389/2013.

55 Účetní dvůr získal dva znalecké posudky zadané Evropskou komisí. První se týká těch částí hodnocení dopadu směrnice MiFID, které souvisejí s trhem emisí (2012), a druhý vzájemných vztahů mezi registrem EU ETS a poobchodní infrastrukturou (2013). Oba tyto posudky identifikují podobná rizika, která zjistil Účetní dvůr.

56 Čl. 21 odst. 3 nařízení Komise (EU) č. 1193/2011 a čl. 23 odst. 3 nařízení Komise (EU) č. 389/2013.

Systémy týkající se rejstříku Unie na zpracování základních informací EU ETS vykazovaly určité nedostatky

29

Registr Unie je elektronický systém pro evidenci povolenek a jejich vlastnictví a zpracování základních údajů EU ETS pro zařízení a obchodní subjekty (viz též bod 13 a **rámec 2** výše). Pravidla pro postupy otevírání účtů jsou obsažena v nařízení o registru⁵⁷ a jsou prováděna národními správci. Postupy pro otevírání účtů pro dobrovolné účastníky (např. pro účely obchodu či investic) mají přitom obzvláštní důležitost, neboť definují podmínky, za kterých si mohou subjekty, jež nejsou povinny se účastnicími obchodníky, otevřít účet pro obchodování s povolenkami. Kromě toho jakmile mají obchodníci přístup k účtu, mohou zahájit přeshraniční transakce.

30

Registr Unie má vysoce rizikový profil a jeho provozování by tedy mělo zahrnovat identifikaci a cílené sledování transakcí a též kontroly a identifikaci držitelů účtů a zůstatků na účtech. Aby se podpořila integrita trhu, měly by být konzistentně všemi členskými státy zavedeny přísné postupy pro otevírání účtů a mělo by se rovněž provádět přeshraniční monitorování potenciálně podezřelých transakcí odrazujících a zjišťujících podvodné či trestné činnosti. Do nařízení o registru byla začleněna ustanovení pro boj proti praní peněz a financování terorismu, která stanovují, jak by měli národní správci spolupracovat s příslušnými orgány

s působností v těchto oblastech, zejména s finančními zpravodajskými jednotkami a orgány činnými při vymáhání práva. Vzhledem k velkým finančním zájmům i bezpečnostním rizikům vyžaduje řádné provozování registru řádné správní struktury s vhodným oddělením IT povinností od provozních povinností v interní organizaci Komise a dostatečnými zdroji.

31

Při vývoji bezpečnostní architektury registru Unie byly též zohledněny incidenty, ke kterým v minulosti došlo (viz bod 13). Účetní dvůr zjistil, že ačkoli se systémy a procesy registru postupem času zkvalitnily, určité nedostatky přetrvávají.

57 Nařízení Komise (EU) č. 920/2010.

Postupy pro otevírání účtů nebyly dostatečně robustní

32

Po řadě závažných incidentů, které ovlivnily bezpečnost systému registrů v letech 2008–2011 (viz bod 13 a **rámeček 2**), byla v roce 2011 bezpečnost EU ETS dále zkvalitněna. Pravidla pro otevírání účtů a přijímání pověřených zástupců (tj. tzv. kontroly KYC⁵⁸) byla výrazně rozšířena. Nařízení o registru stanoví pravidla otevírání osobních vkladních účtů v registru Unie a stanoví též důvody, na jejichž základě mohou národní správci otevření účtu dobrovolným účastníkům odmítnout. Mezi tyto důvody zejména patří případy, kdy je osoba žádající otevření účtu vyšetřována pro účast na podvodu s povolenkami nebo kjótskými jednotkami, na financování terorismu nebo pro jiné závažné zločiny, k nimž by účet mohl coby nástroj sloužit. Kromě toho byla členským státům dána možnost podrobněji definovat vnitrostátní pravidla pro odmítnutí otevření účtu v registru. Členské státy mají též povinnost sdílet informace o odmítnutí otevření účtu.

33

Ačkoli byla centralizace systému registru zavedena v červnu 2012, kdy došlo k migraci národních registrů do nového registru Unie spravovaného Komisí, je správa účtu (a přístup fyzických i právnických osob k účtům pro obchodování s emisemi) stále ve výlučné pravomoci jednotlivých členských států a jejich národních správců. Podobně jako před centralizací národních registrů nemají národní správci přístup k údajům v oddílech registru pro ostatní členské státy.

34

Účetní dvůr zjistil mezi členskými zeměmi mnoho rozdílů v procesech, interní organizaci i správních kapacitách pro kontroly „KYC“ a postupy stanovování rizikového profilu. Francie a Spojené království jsou v tomto ohledu příklady členských států, které jdou nad rámec minimálních požadavků v dané oblasti. Tyto členské státy doložily, že provádějí rozsáhlé postupy posuzování rizik a podrobné ověřování údajů.

35

Přestože došlo od roku 2011 k posílení rámce pro otevírání účtů, Účetní dvůr zjistil, že ve většině navštívených členských států přetrvávají následující nedostatky:

- žádosti o otevření účtu nebyly zamítnuty⁵⁹, přestože k tomu existovalo odůvodnění na základě kritérií stanovených v nařízení o registru pro zamítnutí otevření účtu (viz bod 32);
- informace o podezřelých žádostech o otevření účtu nebyly mezi národními správci a Komisí účinně sdíleny (například v důsledku chybějícího právního základu není k dispozici žádný seznam případů zamítnutých otevření účtů na úrovni celé EU, tyto informace jsou sdíleny pouze dočasně, s ostatními členskými státy nebyly sdíleny informace o žádostech o otevření účtu, jež nebyly formálně zamítnuty, ale jejichž vyřízení bylo přesto pozastaveno v důsledku podezření národního správce);

58 Poznej svého zákazníka (KYC, *Know your customer*) je postup používaný finančními institucemi či jinými subjekty k provádění kontroly klientů (tj. provádění kontrol klientů zaměřených na ověření jejich identity, identity skutečného držitele, zjištění povahy obchodního vztahu a zajištění toho, aby byly tyto aspekty neustále monitorovány). Tento postup je povinný proto, aby byl zajištěn soulad s právními předpisy týkající se zásad řádné péče a finanční regulace, jako např. pro oblast boje proti praní peněz (AML) a financování terorismu (CFT) (http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 Účetní dvůr byl během auditu informován pouze o třech takovýchto případech v Německu (1) a Francii (2), z nichž dva se týkaly fáze III.

- většina z navštívených členských států nevyužila možnost vytvořit vnitrostátní předpisy pro otevírání účtů;
- vnitřní postupy pro otevírání účtů, jimiž se má ověřovat, že budoucí držitelé účtu poskytl všechny povinné náležitosti žádostí, nebyly v mnoha případech řádně zdokumentovány nebo nepodléhaly zásadě „čtyř očí“ (např. v Německu, Itálii, Polsku);
- formální vztahy příslušných orgánů a národních správců s národními finančními zpravodajskými jednotkami či orgány činnými při vymáhání práva se stále teprve vytvářely a v době auditu nebyly funkční (zejména v Itálii a Polsku).

36

Postupy pro otevírání účtu řídí přístup do systému na základě posouzení integrity účastníků trhu. Na země, které jsou při svých kontrolách u otevírání účtů méně přísné, se mohou zaměřit osoby, které mají v úmyslu páchat trestnou činnost. Avšak co se týče těchto postupů, nařízení o registru nedává Komisi (v její úloze ústředního správce) pravomoc vynucovat koordinované provádění systémů členských států.

Transakce nejsou na úrovni EU podrobeny dostatečnému dohledu a nejsou dostatečně monitorovány

37

Předchozí případy trestné činnosti (viz bod 13 a **rámeček 2**) v systému EU ETS zapříčinily členským státům a některým jednotlivým účastníkům vážné finanční škody a vytvořily značné reputační riziko pro EU ETS i Evropskou komisi. Tato skutečnost se rovněž odráží ve výhradě, která se opakovaně uvádí ve výročních zprávách o činnosti GR pro oblast klimatu za rok 2012 a 2013, tedy ve výročních zprávách předložených po centralizaci registru v roce 2012 (viz též bod 41). I když Komise registr Unie spravuje na centrální úrovni, nemá žádný právní základ pro dohled nad transakcemi a jejich monitorování. V registru Unie neprobíhá žádné monitorování potenciálně podezřelých transakcí na úrovni EU (viz rovněž bod 23). Tento stav může ohrozit integritu systému EU ETS.

38

Správci registrů jednotlivých členských států mají povinnost oznámit vnitrostátním orgánům, které jsou odpovědné za boj proti praní peněz (tj. finanční zpravodajské jednotky), svá podezření na praní peněz či trestnou činnost. Účetní dvůr se domnívá, že aby toto mohly provádět účinným způsobem, je zapotřebí zavést k monitorování potenciálně podezřelých transakcí vhodné postupy. Od centralizace registru Unie na úrovni Komise, která proběhla v roce 2012, již členské státy nemají přímý přístup do databází svých národních registrů a mají potíže s analyzováním údajů o přeshraničních transakcích. Některé členské státy⁶⁰ v jednotlivých případech spolupracují a vytvářejí společné nástroje mimo systém registru. Ačkoli Komise správu je centralizovanou databází, nemůže plně využívat údaje, které má k dispozici, z důvodu ochrany údajů a jejich důvěrnosti. Účetní dvůr se domnívá, že za tohoto stavu, kdy se členské státy i Komise potýkají s technickými omezeními i omezeními v souvislosti s ochranou údajů, nelze plně řešit rizika zneužití, která již vyvstala.

Řízení a rozvoj rejstříku Unie komplikovaly problémy s interní koordinací a omezené zdroje

39

Jak bylo uvedeno v bodě 30, vyžaduje účinná realizace registru důkladné posouzení cílů a priorit a také vhodné přidělení zdrojů. Kromě toho by měly být zavedeny vhodné mechanismy zajišťující oddělení funkcí IT a provozních funkcí v rámci příslušného útvaru Komise.

40

Během fáze II systému EU ETS zjistil Účetní dvůr, že se Komise aktivně podílela na řadě důležitých činností (viz bod 16), které mají za cíl zvýšit vyspělost a důvěryhodnost systému EU ETS.

41

Účetní dvůr se však domnívá, že organizační struktura a disponibilní zdroje v útvech Komise správu a vývoj registru dostatečně neusnadnily. Účetní dvůr zjistil, že v útvech GR pro oblast klimatu nebyly vhodným způsobem definovány ani odděleny odpovědnosti pro oblast IT a provozu. Popisy funkcí v týmu GR pro oblast klimatu odpovědného za registr byly obecné a překrývaly se. Útvar interního auditu Komise již v tomto ohledu formuloval auditní doporučení⁶¹. Přestože byl pro tato doporučení v době auditu realizován akční plán, je zapotřebí dalšího pokroku, aby se zvýšila účinnost správy a vývoje registru. Účetní dvůr v této souvislosti upozorňuje na výhrady vyjádřené GR pro oblast klimatu v jeho výročních zprávách o činnosti za roky 2012 a 2013 (tyto výhrady se týkají hrozeb pro bezpečnost registru Unie⁶²).

60 Podle údajů Komise to bylo v době auditu přibližně deset členských států.

61 Zjištění Účetního dvora dokládá i interní zpráva Komise. Další informace jsou k dispozici ve výroční zprávě o činnosti GR pro oblast klimatu za rok 2013, kapitola 2.3 Hodnocení výsledků auditu a kontrola opatření přijatých v návaznosti na auditní doporučení.

62 Výroční zpráva o činnosti GR pro oblast klimatu za rok 2013, shrnutí: „Výhrada z důvodů ohrožení dobré pověsti, týkající se zbývajících významných bezpečnostních nedostatků zjištěných u registru Unie pro systém obchodování s emisemi (EU ETS), vyjádřená ve výročních zprávách o činnosti za rok 2010, 2011 a 2012, je ve výroční zprávě za rok 2013 opakována. Nelze získat přiměřenou jistotu, že stávající bezpečnostní opatření mohou v budoucnu úspěšně zabránit útoku. Pro zrušení výhrady je tato bezpečnostní jistota nezbytná.“

Realizace EU ETS

42

Realizace EU ETS byla zahájena v roce 2005, ale první kontrolní období v rámci Kjótského protokolu probíhalo až v období 2008–2012 (fáze II EU ETS). Realizace systému EU ETS členskými státy by měla zahrnout přidělení povolenek zařízením, přípravu národních alokačních plánů a příslušných pravidel členskými státy, monitorování emisí, postupy týkající se vykazování a ověřování včetně případné akreditace či uznávání ověřovatelů.

43

Roční cyklus zajištění souladu EU ETS v členských státech během fáze II je popsán v **ráměčku 4**. V tomto rámci představuje schválení monitorovacích plánů klíčovou kontrolu, neboť správnost údajů a parametrů v těchto plánech má zásadní důležitost pro spolehlivé vykazování emisí. Směrnice o EU ETS a pokyny pro monitorování a vykazování vydané Komisí pro fázi II⁶³ popisují obsah povolení k vypouštění emisí, monitorovacích plánů, výkazů emisí a do určité míry ověřovacích zpráv a stanovují zároveň lhůty, v nichž mají tyto plány, výkazy a zprávy být předloženy. Nedefinují, jaké kontroly u nich mají příslušné orgány uplatňovat. Pro fázi III byl revidován kontrolní rámec a byly zavedeny dodatečné povinnosti týkající se ověřování a akreditace ověřovatelů⁶⁴.

44

Směrnice definovala úlohu Evropské komise, k níž patří posouzení národních alokačních plánů, vydávání pokynů pro členské státy, koordinace výměny informací mezi příslušnými orgány a do jisté míry též monitorování provádění systému členskými státy.

45

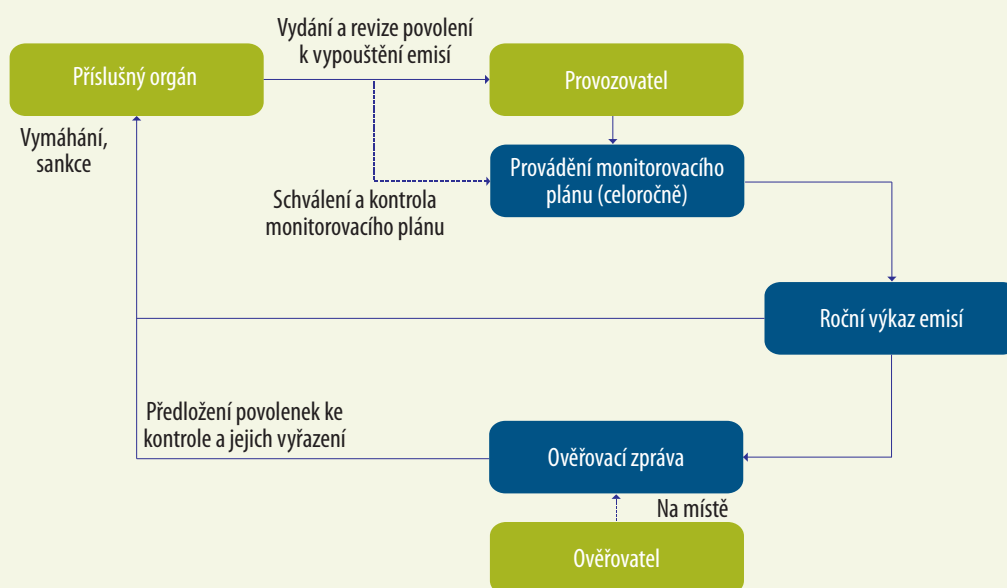
Za účelem vynucení správného vyřazování povolenek by měly být zavedeny vhodné režimy sankcí, které budou účinné, přiměřené a dostatečně odrazující. Směrnice stanovila pokutu „100 EUR“ za překročení emisí za každou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého vypuštěnou zařízením, pro které provozovatel nevyřadil dostatek povolenek na pokrytí emisí v průběhu roku⁶⁵. Členské státy měly též povinnost vytvořit vnitrostátní ustanovení o postizích za další typy porušení pravidel EU ETS.

63 Dne 18. července 2007 přijala Komise rozhodnutí 2007/589/ES, kterým se stanoví pokyny pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice EU ETS, které platily a byly aktualizovány během fáze II (2008–2012) (Úř. věst. L 229, 31.8.2007, s. 1).

64 Nařízení Komise (EU) č. 600/2012 ze dne 21. června 2012 o ověřování výkazů emisí skleníkových plynů a výkazů tunokilometrů a akreditaci ověřovatelů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. L 181, 12.7.2012, s. 1).

65 Článek 16 směrnice 2003/87/ES.

Celkový přehled o cyklu zajištění souladu EU ETS ve fázi II



Příslušný orgán: Členské státy jmenují jeden příslušný orgán či více příslušných orgánů (tj. regionálních) odpovědných za uplatňování směrnice EU ETS.

Povolení k vypouštění emisí a monitorovací plán: V souladu se směrnicí o ETS a pokyny pro monitorování a vykazování vydanými Komisí příslušný orgán vydává povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů pro zařízení provozovatelů, jejichž součástí je monitorovací plán s podrobnými informacemi o zařízení popisující, jak budou emise monitorovány (tj. pomocí výpočtu anebo měření) a vykazovány.

Roční výkaz emisí a ověřovací zpráva: Na základě monitorování prováděného v průběhu roku připraví provozovatelé roční výkaz emisí, který je ověřován nezávislým ověřovatelem, jemuž provozovatelé ověření zadají. Ověřovatel provede kontrolu ročního výkazu emisí a připraví ověřovací zprávu, která zahrnuje ověřovací posudek. Tyto dokumenty se příslušnému orgánu zasílají do 31. března následujícího roku. Ověřovatel rovněž sestaví podrobnější interní ověřovací zprávu, která může být zaslána provozovateli anebo příslušnému orgánu.

Vyřazení povolenek: Na základě údajů v ověřených ročních výkazech emisí je z provozovatelova účtu v registru vyřazen do 30. dubna následujícího roku správný počet povolenek.

Zdroj: Analýza EÚD vycházející z právního rámce a pokynů k monitorování a vykazování.

Systémy členských států pro evidování a vykazování emisí během fáze II EU ETS nebyly dostatečně rozvinuté

46

Systémy členských států pro evidování a vykazování emisí zahrnovaly:

- postupy pro zajištění toho, aby emise zařízení byly správně monitorovány;
- postupy pro zajištění toho, aby byly výkazy emisí zařízení správně ověřovány;
- postupy pro zajištění kvality práce, kterou provádějí ověřovatelé;

- kontroly zařízení prováděné příslušnými orgány;
- podávání zpráv o provádění systému EU ETS.

47

Vzhledem k tomu, že byl systém EU ETS zřízen směrnicí v rámci hlavy „Životní prostředí“ Smlouvy, zůstává tato oblast politiky primárně v působnosti členských států. V důsledku toho mohou systém provádět různými způsoby, což dokládá **rámeček 5**.

Rámeček 5

Různorodost modelů provádění v členských státech

V Řecku je EU ETS prováděn centrálně. Příslušným orgánem pro EU ETS je úřad pro obchodování s emisemi generálního ředitelství pro životní prostředí ministerstva životního prostředí, energetiky a klimatické změny. Tento úřad je odpovědný za většinu prvků ročního cyklu zajištění souladu a vydává povolení k vypouštění emisí, schvaluje monitorovací plány, shromažďuje ověřené roční výkazy emisí a sděluje správci národního registru ověřené údaje o emisích. Tento úřad je rovněž odpovědný za stanovování pokut a sankcí.

Centralizovaný přístup uplatňuje také Itálie. Za provádění systému EU ETS je odpovědný výbor, kterému je nápomocen technický sekretariát ministerstva životního prostředí v Římě. V průběhu fáze II byl tento výbor odpovědný za schvalování povolení k vypouštění emisí v systému EU ETS, monitorovací plány, dále za cyklus vykazování a za uznávání ověřovatelů.

Ve Španělsku funguje z velké míry decentralizované provádění systému EU ETS: příslušné orgány autonomních oblastí vydávají povolení k vypouštění emisí a schvalují monitorovací plány a rovněž monitorují cyklus vykazování. Centrální příslušný orgán, který spadá pod ministerstvo životního prostředí, je odpovědný za celkovou koordinaci provádění systému EU ETS ve Španělsku a usnadňuje harmonizaci vydáváním pokynů a organizováním specializovaného koordinačního výboru.

V Německu, ve Francii a v Polsku byly do vydávání povolení k vypouštění emisí a schvalování a kontroly monitorovacích plánů zapojeny regionální anebo místní orgány, zatímco národní příslušný orgán obecně zastával vedoucí úlohu v řetězci vykazování emisí a v koordinaci celkového provádění systému EU ETS.

V postupech pro schvalování monitorovacích plánů existovaly nedostatky a zpoždění

48

Schvalování monitorovacích plánů pro zařízení má klíčový význam při vydávání povolení k vypouštění emisí zařízení a také z hlediska umožnění spolehlivého vykazování emisí v budoucnosti.

49

Účetní dvůr zjistil, že ve většině kontrolovaných členských států měly postupy pro schvalování monitorovacích plánů nedostatky, jak dokládá **rámeček 6**.

Nedostatky u postupů pro schvalování monitorovacích plánů

Ve Francii na národní úrovni neexistuje harmonizovaná metodika pro analýzu, kontrolu a schvalování monitorovacích plánů. Přístup se může lišit i v rámci stejného regionu, a to v závislosti na kontrolorovi (inspektorovi životního prostředí). V Polsku bylo při auditu zjištěno, že se kontroly monitorovacích plánů prováděné místními orgány omezují na dokumentární kontrolu základních prvků plánů. U zařízení pak už nejsou prováděny žádné další podrobnější kontroly, které by ověřily spolehlivost předkládaných údajů a zajistily, aby monitorovací plány přesně odrážely stav zařízení.

V Německu Účetní dvůr zjistil, že během fáze II systému EU ETS existovaly rozdíly mezi jednotlivými spolkovými zeměmi ve způsobu, jakým byla uplatňována pravidla na definici zařízení. V praxi mohlo dojít k tomu, že v jedné spolkové zemi určitý areál se zařízeními obdržel jediné povolení k vypouštění emisí na celý areál pro všechna zařízení, která se tam nacházejí, zatímco v jiných spolkových zemích mohl být takovýto areál rozdělen do několika zařízení, z nichž každé mělo samostatné povolení. Velikost zařízení definovaná v povolení mohla mít dopad na to, zda zařízení dosáhlo hranici pro účast v systému EU ETS, či nikoliv. Kromě toho v první polovině fáze II měly jednotlivé spolkové země různé přístupy ke schvalování monitorovacích plánů (či „konceptů“, jak se jim v Německu říkalo): některé z nich schvalovaly celé monitorovací plány od počátku fáze II a jiné schvalovaly pouze odchylky od monitorovacích pokynů. Soudní rozhodnutí⁶⁶ později nařídilo harmonizaci schvalovacích postupů, přičemž uznalo, že schválení komplexního monitorovacího plánu příslušnými orgány pro celou fázi II bylo důležité, protože snižovalo riziko chybného vykazování emisí.

Ve Španělsku, Itálii a Řecku se u přípravy a schvalování monitorovacích plánů pro fázi II vyskytovala zpoždění až dva roky, a to po schválení pokynů pro monitorování a vykazování pro fázi II v červenci 2007. Podle příslušných orgánů byl časový rámec příliš krátký na transpozici nových pravidel do národních směrnic či nařízení a na začlenění nového monitorovacího plánu do povolení k vypouštění emisí před začátkem vykazovacího období. V některých případech byly monitorovací plány formálně schváleny až v roce 2010.

66 Rozhodnutí Spolkového správního soudu 7 C 10.09 ze dne 18.2.2010.

Podávání zpráv o zjištěních ze strany ověřovatelů postrádalo jasnost a následná kontrola příslušnými orgány byla omezená

50

Směrnice o EU ETS dává členským státům celkovou odpovědnost za zajištění toho, aby byly emise monitorovány na úrovni zařízení a ověřovány v souladu s pravidly stanovenými ve směrnici o EU ETS a v pokynech vydaných Komisí⁶⁷. Hlavní kroky týkající se monitorování, vykazování a ověřování v rámci ročního cyklu zajištění souladu EU ETS jsou uvedeny v **ráměčku 4** výše a ve fázi II vycházely z těchto pokynů a zásad. V této souvislosti představují kontroly ověřených ročních výkazů emisí předložených provozovateli ústřední prvek kontrolního rámce na úrovni příslušného orgánu. Přezkumem dokumentace týkající se 150 zařízení v sedmi vybraných členských státech Účetní dvůr zjistil mnoho rozdílů v koncepci organizace těchto kontrol i v úrovni jejich účinnosti.

51

V průběhu fáze II systému EU ETS neexistoval žádný standardní vzor, který by stanovoval povinný obsah ověřovací zprávy. Vzhledem k neexistenci takového vzoru i konkrétnějších pokynů k charakteru a obsahu ověřovací zprávy bylo vytvořeno mnoho rozdílných formátů a přístupů, které ne vždy umožňovaly jasný přehled o zjištěních a závěrech ověřování.

52

Účetní dvůr zjistil, že důkazní informace, které měly příslušné orgány k dispozici ohledně správné realizace ověření, byly někdy nedostatečné či nejasné⁶⁸. Určitá zjištění, získaná při ověřování, byla popsána jen v omezené míře, a chyběly následné kontroly u zjištění z předchozího roku nebo výsledků nápravných opatření. Ve většině vybraných členských států nebylo možné získat důkazní informace o opatřeních, která přijaly příslušné orgány v reakci na opakované vykazování určitých zjištění. Tato opakovaná zjištění se například týkala toho, že výpočty emisí nebyly tak podrobné, jak bylo požadováno, že měřicí či vážicí zařízení nebylo kalibrováno v požadovaných intervalech nebo že nebyla použita laboratoř se správnou akreditací. Ve většině členských států, kde se zjištění ověřovatelů každoročně opakovala, zjistil Účetní dvůr případy, kdy chyběly dostatečné informace o důvodech daného zjištění, pozadí nebo následných kontrolách. Účetní dvůr však zjistil i mnohé případy ve většině členských států, kde ověřovatelé nevykázali žádná zjištění, a to navzdory komplexnosti a velikosti jednotlivých zařízení nebo relativně malé úrovni zkušeností s monitorováním a vykazováním emisí v rámci systému EU ETS. Další podrobnosti o těchto zjištěních jsou uvedeny v **ráměčku 7**.

67 Rozhodnutí 2007/589/ES.

68 Účetní dvůr rovněž zjistil, že žádný z vybraných členských států nevyužil možnosti, kterou poskytují pokyny, aby příslušné orgány vyhodnotily práci ověřovatelů tím, že by si vyžádaly a přezkoumaly jejich interní ověřovací zprávy. To je blíže vysvětleno v bodech 53–57.

Příklady nedostatečné konzistentnosti ve vykazování zjištění z ověřování

Německo používá vysoce automatizovaný a standardizovaný elektronický systém na předkládání ověřených ročních výkazů emisí. Tento systém dával jasný přehled o výsledcích ověřovací práce a také stanovisko ověřovatele k údajům o emisích, ale neposkytoval podrobné informace ani o metodice používané ověřovateli, ani o činnosti, kterou ověřovatelé vykonali. Ve formulářích v tomto systému navíc chyběla v oddílech pro ověřovatele specifická textová pole, v nichž by ověřovatelé měli povinnost vypsát doporučení ke zlepšení či uvést údaje k následné kontrole opatření v návaznosti na zjištění a připomínky z minulého roku.

Ve Francii ověřovatelé příslušnému orgánu předkládali prohlášení o přiměřené jistotě týkající se ročních výkazů emisí. V těchto prohlášeních vyjadřují předkladatelé své připomínky a uvádějí případy nesouladu. Při auditu však bylo zjištěno, že někteří ověřovatelé ve svých prohlášeních nikdy neuvedli žádné skutečnosti, a to i v případech, kdy interní ověřovací zprávy zjištění obsahovaly. Audit rovněž zjistil, že se obsah prohlášení o jistotě mezi jednotlivými ověřovateli lišil.

Italské vnitrostátní právní předpisy počítají s použitím konkrétních vykazovacích šablon pro ověřovatele. V režimci vykazování se díky tomu dosáhlo vysoké míry standardizace. Účetní dvůr však zjistil, že ověřovatelé ve většině případů nenahlásili žádná zjištění. To bylo v kontrastu s příkladem Spojeného království, kde ověřovatelé vykazovali zjištění ve většině případů.

V jednom případě v Itálii nahlásil ověřovatel za první tři roky mnoho zjištění. Z dokumentace však nebylo zřejmé, zda a jak byly všechny tyto případy řešeny či zda intervenoval příslušný orgán. Pro rok vykazování 2011 však provozovatel uzavřel smlouvu s novým ověřovatelem, který pak za tento rok žádná zjištění nevykázal.

V Polsku příslušný orgán využívá elektronickou databázi, pomocí níž provádí křížovou kontrolu vykázaných emisí. Neprovádí však následnou kontrolu případných zjištění uvedených ve stanoviscích ověřovatelů.

Kvalita práce prováděné ověřovateli nebyla dostatečně kontrolována

53

Směrnice o EU ETS a související pokyny pro monitorování a vykazování ve fázi II nezavedly žádné jednoznačné požadavky na akreditaci nezávislých ověřovatelů ani na kontrolu kvality práce provedené ověřovateli. Směrnice stanovovala minimální požadavky na způsobilost ověřovatele a pokyny pro monitorování a vykazování zahrnovaly definice „ověřovatele“ a „akreditace“ a členským státům ukládaly povinnost zohledňovat příslušné pokyny vydané Evropskou spoluprací v akreditaci (EA)⁶⁹. Pokyny pro monitorování a vykazování rovněž stanovily možnost, aby si příslušné orgány či akreditační orgány vyhodnocovaly interní ověřovací zprávy ověřovatelů⁷⁰. Členské státy měly v těchto oblastech značnou míru volnosti, což k účinnému provádění pokynů nepřispělo. Na provozovatele tedy v jednotlivých státech EU nebyly kladeny stejné požadavky a jistota získaná z ověřovací činnosti byla snížena.

54

Ve všech členských státech, které byly pro audit vybrány, byl zaveden určitý systém pro akreditaci či uznávání ověřovatelů, aby se vytvořily týmy schválených ověřovatelů, kterým provozovatelé mohou ověřování zadat. V Itálii prováděl uznávání ověřovatelů vnitrostátní příslušný orgán. Tento orgán sestavil seznam 23 uznaných ověřovatelů pro systém EU ETS v Itálii, ale neprováděl žádné pravidelné posouzení kvality jejich práce či dohled nad touto prací. Od tohoto modelu bylo ve fázi III upuštěno. V ostatních kontrolovaných členských státech akreditaci či uznání vydávaly stávající akreditační orgány či orgány pro uznávání.

55

Účetní dvůr zjistil, že se odpovědné orgány ve vybraných členských státech při získávání jistoty ohledně ročních výkazů emisí silně spoléhaly na práci provedenou ověřovateli. Žádný z příslušných orgánů členských států však neprováděl specifické kontroly kvality a obsahu ověřovacích zpráv a souvisejících dokumentů, neboť příslušné orgány toto považovaly za úkol akreditačních orgánů. Podobně žádný z vybraných členských států nevyužil možnost, kterou pokyny poskytovaly, vyžádat si interní ověřovací zprávy od ověřovatelů⁷¹ a tyto zprávy použít na zhodnocení práce ověřovatelů.

56

Kromě toho ve třech (Německo, Polsko, Spojené království) z pěti navštívených členských států, v nichž byli ověřovatelé akreditováni nezávislým orgánem, byla nedostatečná koordinace nebo chyběla pravidelná výměna informací mezi příslušnými orgány a akreditačními orgány ohledně úplnosti a kvality ověřovacích zpráv a ohledně jistoty, jakou lze z těchto zpráv vyvodit. Účetní dvůr konstatuje, že přímý a úplný přístup k ověřeným ročním výkazům o emisích měly pouze příslušné orgány (tyto výkazy jim byly předloženy). Účetní dvůr se domnívá, že výše uvedená zjištění byla částečně zapříčiněna nedostatkem ustanovení o akreditaci a kontrolní činnosti (činnosti kontroly kvality) v rámci pro EU ETS a také tím, že pro příslušné orgány neexistovala povinnost účastnit se přezkumu práce provedené ověřovateli během fáze II systému EU ETS.

69 Evropská spolupráce v akreditaci (EA) je sdružení národních akreditačních orgánů v Evropě, které jsou oficiálně uznávány příslušnými národními vládami k posuzování a ověřování (za pomoci mezinárodních standardů) organizací, které provádějí hodnotící služby, jako např. certifikaci, ověřování, kontroly, testování a kalibrace (známé též jako služby poskytování shody) (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Rozhodnutí Komise 2007/589/ES, oddíl 10.4.2 písm. d), viz též **rámec 4**.

71 Viz **rámec 4** pro další obecné informace.

57

Kromě toho nebyla v žádném členském státu zavedena politika rotace, která by posílila nezávislost a nestrannost ověřovatelů. Ve Francii a Polsku zjistil Účetní dvůr případy, kdy se ověřovatelé nejen podíleli na ověřování výkazů emisí, ale také na tvorbě monitorovacího plánu pro totéž zařízení či na jiných souvisejících činnostech (např. na kontrolách zařízení pro příslušný orgán), což může vést ke střetu zájmů.

Kontroly zařízení na místě byly velmi omezené

58

Směrnice o systému EU ETS ani pokyny pro monitorování a vykazování nedefinují, jaké kontroly mají na zařízeních příslušné orgány provádět. Pro příslušné orgány zejména nebyla stanovena žádná povinnost provádět kontroly zařízení na místě za účelem posouzení realizace monitorovacího plánu nebo spolehlivosti ověřených výkazů o emisích.

59

S výjimkou Spojeného království zjistil Účetní dvůr v navštívených členských státech, že příslušné orgány neprováděly kontroly na místě v kontextu EU ETS. Jiné typy návštěv u zařízení byly často prováděny orgány státní správy, například v kontextu povolení v rámci IPPC⁷² nebo zákonů týkajících se odpadů a životního prostředí, které byly považovány za více prioritní (např. v Německu, Francii a Polsku), ale tyto návštěvy se konkrétně otázkami EU ETS nezabývaly. V Německu a Španělsku zjistil Účetní dvůr několik případů, kdy regionální příslušné orgány doprovázely ověřovatele *ad hoc* při kontrolách na místě.

60

V žádném z vybraných členských států nebyly k dispozici centralizované statistické údaje o kontrolách v rámci EU ETS, s výjimkou Spojeného království, kde se ke konci fáze II počet návštěv postupně snižoval⁷³.

V podávání zpráv od členských států o provádění EU ETS existovaly nedostatky

61

Členské státy mají v souladu s článkem 21 směrnice o EU ETS každoroční vykazovací povinnost. Jejich výroční zprávy zabývající se důležitými aspekty uplatňování směrnice by měly být předkládány Komisi. Kromě tohoto povinného každoročního vykazování se Účetní dvůr domnívá, že by členské státy měly informovat širokou veřejnost o vnitrostátním provádění systému EU ETS a jeho výsledcích.

62

Účetní dvůr zjistil, že Itálie nepřipravila a Komisi nepředložila zprávy vyžadované podle článku 21 za roky 2010, 2011 a 2012 a že Francie předložila zprávu za rok 2012 až poté, co ji o to Účetní dvůr požádal.

72 Integrovaná prevence a omezování znečištění (do roku 2013), vycházející ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. L 24, 29.1.2008, s. 8), kterou nahradila směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (Úř. věst. L 334, 17.12.2010, s. 17).

73 Ve Spojeném království došlo ke snížení procentního podílu kontrol zařízení z asi 5 % na začátku fáze II v roce 2008 na přibližně 1 % ke konci fáze II v roce 2012.

63

Co se týče dalších typů zpráv, které mají veřejnost informovat o vnitrostátním provádění EU ETS, Německo a Španělsko předložily rozsáhlé výroční zprávy o EU ETS, včetně analýz trendů a odvětvových analýz a údajů o míře plnění požadavků. Na druhé straně Řecko, Francie a Itálie podávaly o plnění a výsledcích EU ETS veřejnosti jen málo konkrétní zprávy. Spojené království připravovalo výroční zprávu o EU ETS pouze do roku 2010.

Existovaly nedostatky v pokynech Komise pro provádění systému EU ETS členskými státy ve fázi II a v monitorování tohoto provádění

64

Pro fázi II zahrnovaly povinnosti Komise⁷⁴ posouzení pravidel členských států na přidělení povolenek stanovených v národních alokačních plánech, dále poskytování pokynů členským státům a monitorování provádění této politiky. Účelem těchto úkolů pro Komisi je zejména zajistit, aby systém EU ETS správně fungoval jako celoevropský systém, aby se zabránilo narušování hospodářské soutěže a aby jiné problémy související s nedostatkem harmonizace negativně neovlivnily účinné fungování EU ETS jako tržního nástroje sloužícího k nákladově co nejefektivnějšímu snižování emisí. Důvěra zainteresovaných stran v řádné fungování EU ETS by měla být podporována pravidelným zveřejňováním podrobných a relevantních informací o celkovém provádění a fungování systému, obzvláště v případech, kdy je systém prováděn decentralizovaně.

Posouzení fáze II národních alokačních plánů Komisí nebylo transparentní

65

Pro fáze I a II systému EU ETS připravily členské státy národní alokační plány, v nichž bylo uvedeno celkové množství povolenek, které plánují přidělit provozovatelům. Komise pro toto připravila specifické pokyny⁷⁵. Pokyny zahrnovaly popisy hlavních kritérií, která určují trendy u emisí, jako např. růst HDP a uhlíková náročnost, a také způsobů, jak posuzovat potenciál členských států pro snížení emisí. Na základě tohoto potenciálu pro snížení a emisí za příslušný výchozí rok bylo možné spočítat orientační limit.

66

Poté, co Komise schválila první soubor deseti národních alokačních plánů pro fázi II, vydala v roce 2006 sdělení⁷⁶, v němž vysvětluje, že jako základ pro údaje o uhlíkové náročnosti a hospodářském růstu, které jsou nezbytné pro výpočet emisních limitů, použila metodiku uvedenou ve zprávě *European Energy and Transport Trends to 2030 – update 2005* (Evropské trendy v oblasti energetiky a dopravy do roku 2030 – aktualizace 2005)⁷⁷. Výsledky této zprávy byly vytvořeny na základě modelu PRIMES⁷⁸, který navrhla Aténská univerzita. Tato metoda posouzení však členským státům nebyla předem (tj. v pokynech k národním alokačním plánům) sdělena.

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

75 KOM(2005) 703 v konečném znění z 22. prosince 2005.

76 KOM(2006) 725 v konečném znění z 29. listopadu 2006.

77 Připravené útvarom Komise GR pro energetiku a dopravu na základě modelu PRIMES.

78 Evropské trendy v oblasti energetiky a dopravy do roku 2030 – aktualizace 2005, tuto zprávu připravil pro Komisi Ústav komunikačních a počítačových systémů Státní technické univerzity v Aténách (ICCS-NTUA). Model PRIMES je obecný model; byl vytvořen pro vypracovávání výhledů do budoucna, scénářů a analýzu dopadu politik. Model bere v úvahu jednak poptávku po energii, jednak technologie zajišťující dodávky energie a technologie na omezování znečištění. Systém bere v úvahu aspekty týkající se tržní ekonomiky, struktury průmyslu a energetických a environmentálních politik a regulace, které jsou všechny považovány za aspekty ovlivňující tržní chování subjektů energetického systému (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf).

67

Účetní dvůr zjistil, že Komise nebyla ve svém rozhodnutí použít model PRIMES jako základ pro výpočet limitů pro fázi II a rok 2005 jako výchozí rok pro tyto výpočty transparentní, neboť členské státy vytvářely své národní alokační plány na základě pokynů k národním alokačním plánům, které byly k dispozici, v nichž se model PRIMES nezmiňoval. Na straně členských států to vedlo k výrazné neefektivnosti, neboť musely s použitím nových kritérií přepracovat své národní alokační plány, a také k nedostatečné transparentnosti v přípravě a posuzování národních alokačních plánů pro fázi II.

68

Aby Účetní dvůr mohl přezkoumat, zda byly národní alokační plány pro fázi II posouzeny jednotně, detailně a na stejné úrovni podrobnosti, požádal Komisi, aby mu poskytla své interní a pracovní dokumenty související s posouzením národních alokačních plánů pro fázi II.

69

Vzhledem k tomu, že lhůta pro uchování těchto dokumentů již uplynula, byly útvary Komise schopny poskytnout pouze šablonu pro kontrolní seznamy, které Komise používala, a vyplněné kontrolní seznamy za dva členské státy. Vyplněné kontrolní seznamy za další členské státy schopny poskytnout nebyly. Při absenci disponibilních dokumentů nebyl Účetní dvůr schopen dojít k závěru, zda práce provedená Komisí při posuzování národních alokačních plánů byla stejně podrobná a úplná pro všechny vybrané členské státy.

Komise nezveřejnila výroční zprávy o uplatňování směrnice, které vyžaduje směrnice EU ETS

70

Článek 21 směrnice o EU ETS vyžaduje, aby členské státy Komisi předkládaly výroční zprávu o uplatňování směrnice (viz též body 61 a 62). Na základě těchto zpráv každoročně předkládaných členskými státy by Komise měla do tří měsíců od obdržení zpráv od členských států zveřejnit konsolidovanou výroční zprávu o uplatňování této směrnice. Aby byla Komise schopna takovou zprávu zveřejnit, měla by sledovat, zda jsou zprávy od členských států, které slouží jako vstupy pro konsolidovanou zprávu, předkládány včas, a měla by vytvořit metody na využití a konsolidaci informací, které v těchto zprávách dostává.

71

Účetní dvůr zjistil, že během fáze II systému EU ETS Komise tuto výroční zprávu o uplatňování nezveřejnila. Znamená to, že během fáze II Komise nedala k dispozici žádné komplexní informace o stavu provádění systému EU ETS ve všech členských státech.

72

Účetní dvůr rovněž zjistil, že útvary Komise přiměřeným způsobem nemonitorovaly včasné a úplné předkládání výročních zpráv o uplatňování směrnice a že nevedly konsolidovanou evidenci obdržených informací. Komise nevyužívala systematicky tento zdroj informací o uplatňování EU ETS.

Monitorování toho, jak členské státy provádějí EU ETS, bylo na straně Komise omezené

73

Harmonizovanější systém pro obchodování je nezbytný, aby se lépe využily přednosti obchodování s emisemi a předešlo narušení vnitřního trhu⁷⁹. EU ETS je z velké míry financován a prováděn členskými státy, které, jak stanovuje směrnice, jednají dle svého uvážení, a Účetní dvůr uznává, že Komise má k prosazení harmonizace jen omezené nástroje. Nicméně pro fázi II systému EU ETS stanovila směrnice pro Komisi řadu konkrétních povinností týkajících se pokynů, monitorování i provádění. Aby Komise zjistila, v jakých oblastech je zapotřebí více harmonizovat, měla by vhodným způsobem monitorovat provádění systému členskými státy.

74

Účetní dvůr zjistil, že v oblastech, kde se Komise aktivně snažila o harmonizaci, například vydáním pokynů⁸⁰, se do určité míry výsledků dosáhlo. Avšak ve všech případech, kdy Komise podrobné pokyny nevydala, nebyly hlavní aspekty provádění harmonizovány. Týká se to například otevírání účtů (viz body 32–36), analýzy transakcí (viz body 37–38), ověřování a akreditace (viz body 50–57) a kontrolního rámce a režimu sankcí (viz body 80–85).

75

Důsledkem různosti koncepcí provádění u jednotlivých členských států je, že pro provozovatele a ostatní účastníky trhu mohou v různých členských státech platit různé požadavky a pravidla (týkající se například právního statusu povolenek, uplatňování sankcí a režimu monitorování a ověřování), navíc k požadavkům a pravidlům konkrétně definovaným v právních předpisech či pokynech EU.

79 8. bod odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. L 140, 5.6.2009, s. 63).

80 Např. pokyny pro monitorování a vykazování pro fázi I a II.

76

Jedním ze způsobů, jak získat náhled do úrovně harmonizace mezi členskými státy a jak prosazovat realizaci harmonizovaných postupů, je provádění kontrol na místě. Účetní dvůr uznává, že Komise nemá žádný jasný mandát k provádění kontrol na úrovni členských států, ale zjistil, že neexistují důkazní informace o tom, že Komise řádně monitorovala a hodnotila rizika (například riziko narušení hospodářské soutěže) nebo možný dopad odlišných postupů provádění na účinné fungování a integritu systému EU ETS. Ačkoli by se otázky nedostatečné harmonizace mohly posuzovat jako důsledek provádění EU ETS podle určité směrnice, Účetní dvůr se domnívá, že monitorování úrovně harmonizace provádění systému v členských státech bylo na straně Komise během fáze II EU ETS omezené.

Výměnu informací o provádění systému EU ETS, kterou organizovala Komise mezi příslušnými orgány členských států, komplikovala nízká účast

77

Směrnice o EU ETS stanoví, že Komise organizuje výměnu informací mezi příslušnými orgány členských států o vývoji v oblasti přidělování povolenek, používání ERU⁸¹ a CER v systému Společenství, provozu registrů, monitorování, vykazování, ověřování a dodržování této směrnice.

78

V roce 2009 bylo zřízeno Fórum pro zajištění souladu (CF, *Compliance Forum*), jímž se zřídila platforma, na níž si příslušné orgány členských států mohou vyměňovat informace o svém provádění EU ETS. Cílem CF je pokrýt řádné fungování procesů v řetězci zajištění souladu v EU ETS, napomáhat členským státům při naplňování požadavků na soulad v EU ETS a realizaci procesů s tím spojených a podporovat úzkou a účinnou spolupráci mezi odpovědnými orgány v členských státech. CF bylo jedním z hlavních mechanismů, jimiž se Komise snažila zajistit účinnou výměnu informací v rámci EU ETS, která má zásadní důležitost pro výměnu osvědčených postupů a zkvalitňování řízení EU ETS.

79

Během fáze II systému EU ETS fungovaly v rámci CF čtyři pracovní skupiny. Informace, které byly v CF projednávány a vytvářeny, byly sdíleny prostřednictvím internetového nástroje, který byl k dispozici pro všechny příslušné orgány. Na základě zápisů z těchto pracovních skupin a také pohovoru s odpovědnými orgány Účetní dvůr zjistil, že navzdory důležitosti úlohy fóra pro zajištění souladu byla účast členských států na něm nízká (jeho zasedání se průměrně účastnilo méně než šest příslušných orgánů) a že zasedání pracovních skupin se pravidelně účastnil jen velmi omezený počet odpovědných orgánů (většinou tytéž). To omezilo možnosti sdílení informací mezi odpovědnými orgány, které je základním prvkem přispívajícím k dosažení cílů EU ETS.

81 ERU jsou jednotky snížení emisí (*Emission Reduction Units*) generované z projektů společného provádění na snížení emisí, CER jsou certifikovaná snížení emisí (*Certified Emission Reductions*) pocházející z projektů mechanismu čistého rozvoje.

Byly zjištěny určité nedostatky ve vnitrostátním provádění režimu sankcí EU ETS a v postupech pro vyřazování mezinárodních kreditů z projektů

80

Členské státy jsou v souladu se směrnicí o EU ETS povinny stanovit a zavést vnitrostátní pravidla pro sankce při porušení právních předpisů EU ETS. Směrnice o EU ETS rovněž stanoví konkrétní pokutu za překročení emisí platnou v celé EU, aniž jsou dotčeny další pokuty, které mohou členské státy stanovit. Tato pokuta činí 100 EUR za každou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého vypuštěnou zařízením, pro které provozovatel nevyřadil povolenky. Vzhledem k tomu, že tato pokuta vysoce překračuje tržní cenu povolenek, funguje jako účinná motivace pro zařízení, aby plnila limit a vyřazovala dostatek povolenek. Účetní dvůr konstatuje, že co se týče povinnosti zařízení vyřazovat požadovaný počet povolenek oproti ověřeným emisím ve lhůtě pro vyřazení (každoročně v dubnu), vykazuje EU ETS velmi vysokou míru souladu (99 % dle veřejně dostupných údajů v EUTL). Komise vymáhat pokuty nemůže, to je výsadní právo členského státu.

Velká různost vnitrostátních ustanovení o sankcích v jednotlivých členských státech potenciálně nezajišťuje rovné podmínky pro provozovatele

81

Účetní dvůr zjistil, že členské státy ve svých vnitrostátních právních předpisech definovaly různé druhy porušení předpisů, za které lze uvalit sankce prostřednictvím pokut či jiných opatření (např. odebrání či dočasné pozastavení povolení) nad rámec pokuty „100 EUR“, kterou stanovuje směrnice. **Tabulka** uvádí a orientační seznam porušení vnitrostátního práva a souvisejících pokut v některých kontrolovaných členských státech.

82

Uvedené druhy porušení mohou vést k pokutě, přičemž částky pokut či sankce se mezi členskými státy široce liší. Účetní dvůr se domnívá, že takováto nejednotná praxe může mít potenciálně dopad na rovné podmínky pro účastníky.

Orientační seznam porušení vnitrostátního práva a souvisejících pokut v některých kontrolovaných členských státech

Členský stát	Druhy porušení práva (orientační výčet)	Pokuty v EUR (v GBP pro UK) min.–max.		Doba odnětí svobody (v měsících) min.–max.
Německo	Provozování zařízení bez povolení Neoznámení změn u zařízení Jiné (5)	5–50 000		—
Španělsko	Provozování zařízení bez povolení Nesplnění povinnosti oznámit jakoukoli změnu cha- rakteru, fungování či velikosti zařízení, která by měla významný dopad na emise či která by si vyžádala změny v monitorování Nepředložení výročního ověřeného výkazu emisí Záměrné neposkytnutí nebo záměrná změna informací v žádosti o povolenky Odepření přístupu ověřovateli do zařízení	50 001–2 000 000		—
	Nesplnění povinnosti oznámit změnu identity nebo místa bydliště provozovatele	10 001–50 000		—
Francie	Provozování zařízení bez povolení	0–150 000		0–24
	Porušení monitorovacích a vykazovacích povinností Neoznámení změn u zařízení	0–75 000		0–6
Itálie (2010)	Provozování bez povolení	25 000–250 000		—
	Nevykázání historických údajů	2 500–25 000		
	Neoznámení uzavření zařízení	1 000–100 000		
Spojené království	Provozování bez povolení Porušení monitorovacích a vykazovacích povinností Neoznámení změn u zařízení Různé další přestupky včetně použití nepravdivých nebo zavádějících informací	0	Ve zkráce- ném řízení 5 000 a při podání žaloby	0–24

Zdroj: informace získané ze zpráv členských států podle článku 21 za fázi II.

Neexistoval dostatek konsolidovaných informací o vymáhání sankcí členskými státy

83

Ve většině kontrolovaných členských států (s výjimkou Německa a Spojeného království) nebyl dostatek aktuálních informací o stavu provádění nebo výsledku sankcí platných pro celou EU i dodatečných národních sankcích. Informace o počtu sankčních postupů zahájených ve fázi II a úspěšně provedených (tj. takových, u nichž byla potvrzena platba) nebyly úplné. Účetní dvůr zjistil, že se členské státy často potýkaly s omezeními ve svém vlastním právním a administrativním prostředí, které měly vliv na úspěšnou realizaci sankcí v rámci systému EU ETS. Příslušné orgány buď neměly pravomoc sankce samy udělovat (např. v Itálii), nebo musely čekat na výsledek zdoluhavých soudních postupů a odvolání (např. v Německu). To mohlo příslušné orgány odradit od zahajování nových sankčních postupů. Kromě toho absence komplexního vykazování údajů o provádění sankcí neposiluje odrazující efekt takového systému.

84

Účetní dvůr též zjistil, že Komise pro účely monitorování plnění systému EU ETS neuchovává žádný konkrétní přehled o vnitrostátních sankcích ani neshromažďuje statistické údaje o ukládání sankcí v rámci celé EU.

85

Účetní dvůr celkově nemohl realizaci sankčních postupů členskými státy posoudit, a to v důsledku nedostatku konsolidovaných informací jak na úrovni členských států, tak na úrovni Evropy.

Konkrétní problémy týkající se vyřazování mezinárodních kreditů z projektů

86

Procentní limity pro použití či vyřazení mezinárodních kreditů z projektů společného provádění (JI – ERU) a mechanismu čistého rozvoje (CDM – CER) (viz **část I přílohy**, kde se uvádějí další obecné informace) se mezi členskými státy lišily, ale byly stanoveny v příslušných národních alokačních plánech pro fázi II. Jestliže je jednotlivým provozovatelům jejich vnitrostátním příslušným orgánem dovoleno, aby překračovali limit pro vyřazování mezinárodních kreditů za svá zařízení, má to potenciální dopad na rovné podmínky pro provozovatele. V 6 %⁸² ze 150 případů přezkoumávaných Účetním dvorem byly vnitrostátní procentní limity pro vyřazování mezinárodních kreditů z projektů provozovateli překročeny. **Rámeček 8** uvádí k některým z těchto případů podrobnosti:

82 Francie (pět případů), Řecko (tři případy) a Spojené království (jeden případ). Pro provozovatele bylo finančně zajímavější vyřadit namísto emisních povolenek kredity z projektů v rámci Kjótského protokolu, a to zejména ke konci fáze II, kdy tyto kredity byly daleko levnější než povolenky. Ve fázi III bylo používání těchto kreditů z projektů pro soulad se systémem EU ETS omezeno. V důsledku toho ke konci fáze II jejich využívání provozovateli exponenciálně vzrostlo – viz **graf v příloze**.

Nadměrné vyřazování mezinárodních kreditů

Ve fázi II byl limit pro vyřazování mezinárodních kreditů z projektů vyjádřen jako procentní podíl celkové alokace povolenek pro dané zařízení.

Ve Francii protokol transakcí Evropské unie (EUTL) neodrážel zvýšenou alokaci povolenek po nárůstu produkce u pěti zařízení z 20 prověřovaných za období 2008–2010. Se zvýšenou alokací vzrostl zároveň absolutní počet mezinárodních kreditů, které lze vyřadit. Provozovatel tuto možnost využil a vyřadil více mezinárodních kreditů. Jelikož však tento členský stát Komisi neoznámil tato zvýšení produkce a následné alokace z národní rezervy pro nové účastníky, překročil výpočet vyřazených mezinárodních kreditů, který provedl Účetní dvůr na základě údajů z EUTL, 13,5 %, což byl limit ve Francii.

Ve Spojeném království zjistil Účetní dvůr jeden případ, kdy došlo k překročení limitu pro vyřazení mezinárodních kreditů z projektů. Když provozovatel uzavřel jedno ze svých zařízení (na něž už byla provedena alokace), dostal od orgánů povolení ponechat si všechny přidělené povolenky pro uzavřené zařízení a povolenky převést spolu s odpovídajícím limitem kreditů z projektů (tj. 8 %) na jiné ze svých zařízení. Účetní dvůr vypočítal, že zařízení, které dostalo převedené povolenky, vyřadilo více než povolených 8 % svých alokovaných povolenek v kreditech na projekty. Účetní dvůr zjistil, že provozovatel udržel kapacitu uzavřeného zařízení pouze částečně a převedl ji na zbývající zařízení. Jelikož provozovatel získal povolení vyřadit kredity za projekty za celkový počet přidělených povolenek, byl limit překročen. Účetní dvůr zjistil, že takováto praxe potenciálně narušuje rovné zacházení s provozovateli ve stejném odvětví.

87

EU ETS je základním prvkem politiky EU v oblasti klimatu. Ve světě je často uváděn jako referenční model pro nové politiky v oblasti změny klimatu a systémy obchodování s emisemi. Tento inovativní systém, který byl zaveden v roce 2005 a který byl postupně zdokonalován, se v současnosti nachází ve třetí fázi provádění. Na úrovni Evropy není cílem EU ETS, jakožto tržního mechanismu, pouze snížit emise na stanovený strop, ale rovněž vytvořit mechanismus pro stanovování cen uhlíku. Vyšší cena vytváří větší motivaci investovat do nízkouhlíkových technologií⁸³. Aby mohl systém EU ETS fungovat tak, jak bylo zamýšleno, je také nutné zajistit jeho integritu a správné provádění. Předchozí incidenty, mezi něž patřily údajné krádeže povolenek a „kolotočové“ podvody s DPH, dokazují, že je zapotřebí obezřetnosti.

88

Při auditu bylo proto posuzováno, zda byl systém EU ETS vhodným způsobem řízen. Z tohoto důvodu bylo přezkoumáváno, zda je rámec vytvořený na ochranu integrity systému EU ETS dostatečně robustní na to, aby umožňoval dobré fungování tohoto systému, a zda byl systém EU ETS ve fázi II správně prováděn.

89

Účetní dvůr dospěl celkově k závěru, že řízení systému EU ETS ze strany Komise a členských států nebylo vyhovující ve všech ohledech. Řízení komplikovaly určité problémy týkající se spolehlivosti rámce na ochranu integrity systému a dále významné nedostatky při provádění fáze II EU ETS.

90

Ačkoli došlo u rámce na ochranu integrity trhu k výrazným zlepšením (body 14–17), zejména zařazením většího spotového trhu pro povolenky pod režim směrnic MiFID a MAD, přetrvává řada nedostatků, které je nutné řešit, aby se tento rámec stal dostatečně robustním, aby se povzbudila důvěra investorů a aby se maximálně využilo systému EU ETS jako nástroje politiky v oblasti životního prostředí.

91

Při auditu bylo zjištěno, že se zbývající problémy v regulaci trhu s emisemi a v dohledu nad tímto trhem týkající povinně účastníků se obchodníků, dvoustranného spotového mimoburzovního (OTC) obchodování a menších účastníků trhu (body 18–21), a to navzdory tomu, že emisní povolenky byly kvalifikovány jako finanční nástroje. Ačkoli byl registr v roce 2012 centralizován, na úrovni EU neexistuje žádný dohled nad trhem s emisemi a postupy spolupráce týkající se národních finančních regulátorů a Komise nejsou dostatečně jasné (body 22–24). Je zde tudíž riziko, že narušení trhu nebo anomálie s potenciálně závažnými účinky nebudou přiměřeně řízeny.

83 Evropská komise, GŘ pro oblast klimatu, informační přehled *The EU Emissions Trading System (EU ETS)* (Systém EU pro obchodování s emisemi (EU ETS)), který je k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

Závěry a doporučení

Doporučení 1

Komise by měla řešit zbývající problémy týkající se regulace trhu s emisemi a dohledu nad tímto trhem, aby se dále zvýšila jeho integrita. Měla by:

- a) v kontextu příslušné budoucí revize právních předpisů MiFID a MAR analyzovat potenciální rizika související s výjimkami z regulace pro povinně účastníci se obchodníky a menší účastníky trhu s emisemi a zjistit, zda jsou k odstranění těchto rizik zapotřebí nějaká opatření;
- b) zajistit, aby při zohlednění vyvíjející se regulace finančních trhů EU (např. MiFID a MAR) trh s emisemi podléhal přiměřenému doзору na úrovni EU;
- c) posílit mechanismy spolupráce v oblasti regulace, aby se zajistilo zkvalitnění dohledu nad trhem.

92

Účetní dvůr se domnívá, že fungování trhu EU ETS by prospěla jasnější právní definice emisních povolenek (body 1–27). Na podporu likvidity trhu s povolenkami je zapotřebí důvěra, a to zejména ze strany investičních obchodníků, kteří nemají povinnost další účasti na trhu. Potenciál přispět k lepšímu fungování trhu má také větší jasnost ohledně vzniku a ochrany zástavních nároků na povolenky (bod 28).

Doporučení 2

Měl by být dále vyjasněn právní status povolenek, což by přispělo k zajištění stability a důvěry.

V této souvislosti by měla Komise analyzovat možné přínosy přístupu, v jehož rámci by se v celé EU k povolenkám přistupovalo jako k vlastnickým právům, a zvážit, jak ustavit urychlený registrační mechanismus zástavních nároků.

93

Registr Unie je klíčovým nástrojem pro zpracovávání a zveřejňování základních údajů o EU ETS a pro zajištění integrity trhu EU ETS. Vzhledem k významným finančním zájmům a široké škále účastníků má vysoký rizikový profil (body 29–31). Aby byl tento trh zajištěn na úrovni EU a také vzhledem k předchozím bezpečnostním incidentům, které tento trh postihly, je nutné přistupovat k řízení rizika jednotně. Ve fázi II EU ETS se bezpečnost registru výrazně zlepšila (bod 32). Avšak postupy ve většině kontrolovaných členských států týkající se otevírání účtů v systému EU ETS, monitorování transakcí a spolupráce s regulačními orgány nejsou dostatečně robustní (body 33–38). Vzhledem k tomu, že Komise nemůže kvůli ochraně údajů transakce vhodným způsobem monitorovat, jde o výrazný nedostatek v oblasti dohledu. V Komisi bylo vytvoření a provoz registru složitým projektem, který byl komplikován problémy v oblasti interní koordinace a omezenými zdroji (body 39–41).

Doporučení 3

Měly být dále zkvalitněny určité aspekty systémů na zpracování základních informací v systému EU ETS (tj. registr Unie a související postupy).

Komise by měla:

- a) zvážit, jak by bylo možno na úrovni EU vytvořit a koordinovat účinné monitorování přeshraničních transakcí, aby se v systému zmírnilo riziko zneužití a podvodných činností;
- b) identifikovat vhodná opatření ke zkvalitnění kontrolního rámce a propagaci osvědčených postupů členskými státy při otevírání účtů, aby dále omezila bezpečnostní rizika a rizika pro integritu, a zajistit, aby tato opatření byla zavedena v celé EU;
- c) zajistit vhodnou strukturu pro jak provozní povinnosti, tak povinnosti v oblasti IT v příslušném útvaru Komise a také dobré fungování systému registru.

Členské státy by měly:

- d) zavést kontroly stanovené v doporučení 3 b);
- e) zlepšit spolupráci mezi orgány odpovědnými za registr Unie a dalšími příslušnými orgány, zejména finančními zpravodajskými jednotkami a orgány činnými při vymáhání práva.

94

Účetní dvůr dospěl k závěru, že provádění systému EU ETS ve fázi II mělo významné nedostatky. Členské státy se rozhodly uplatňovat směrnici o EU ETS rozdílnými způsoby (bod 47). V realizaci kontrolního rámce na straně členských států byly nedostatky. Systémy pro monitorování, vykazování a ověřování emisí nebyly ani dostatečně harmonizovány, ani účinně realizovány (body 48–60). Příslušné orgány dostatečně nekontrolovaly práci provedenou ověřovateli a u zařízení prováděly jen omezené kontroly na místě. Některé z členských států také neposkytly všechny vyžadované zprávy o provozu EU ETS (body 61–63).

Doporučení 4

Nedostatky identifikované při auditu Účetního dvora, který se týkal realizace kontrolního rámce členskými státy ve fázi II, by měly být řešeny při provádění revidovaného rámce pro fázi III.

Komise by měla:

- a) zvážit, zda jsou potřeba změny monitorovacího a vykazovacího rámce, aby se posílilo monitorování, vykazování a ověřování emisí;
- b) vyžadovat od příslušných orgánů, aby zlepšily postupy prosazování předpisů za účelem získání jistoty ohledně kvality kontrolního rámce.

Členské státy by měly:

- c) zavést koherentní a účinné kontrolní rámce (včetně kontrol) pro monitorovací, vykazovací a ověřovací činnosti;
- d) zajistit lepší koordinaci a výměnu informací mezi příslušnými orgány a akreditačními orgány, a zvýšit tak kvalitu procesu ověřování;
- e) poskytovat Komisi výroční zprávy uvedené ve směrnici včas;
- f) pravidelně zveřejňovat zprávy o provádění a výsledcích EU ETS s cílem podpořit transparentnost systému jak pro provozovatele, tak účastníky trhu.

95

Účetní dvůr zjistil u fáze II EU ETS nedostatky ve vydávání pokynů Komisí a v jejím monitorování provádění systému členskými státy. Účetní dvůr zjistil, že nedostatečná transparentnost rozhodnutí Komise použít model PRIMES a rok 2005 jako výchozí rok pro výpočet emisních stropů pro fázi II vedly k neefektivnosti na straně členských států a k nedostatku transparentnosti při přípravě a posuzování národních alokačních plánů pro fázi II (body 65–67). Vzhledem k absenci konkrétních interních dokumentů Komise týkajících se posuzování národních alokačních plánů nebyl Účetní dvůr schopen dojít k závěru, zda práce provedená Komisí při posuzování národních alokačních plánů byla stejně podrobná a úplná pro všechny vybrané členské státy (viz body 68 a 69).

96

Charakter systému EU ETS jakožto tržního mechanismu vyžaduje pravidelné zveřejňování podrobných a relevantních informací o provádění a fungování systému. Ačkoli řada těchto informací je veřejně dostupná, Komise nezveřejňovala jeden důležitý druh těchto informací: výroční zprávu o uplatňování, kterou předepisuje směrnice (viz body 71 a 72). Zásadní důležitost má rovněž koordinace a výměna informací mezi členskými státy. Komise měla v zajišťování harmonizace klíčových kontrol provádění systému EU ETS členskými státy omezenou roli (body 73–76). Ke sdílení informací byla zřízena řada fór a pracovní skupiny poskytovaly členským státům důležitou podporu. Jejich dopad byl však do jisté míry omezen relativně nízkou účastí členských států (body 77–79).

Doporučení 5

Úroveň pokynů a informací o provádění systému EU ETS by se měla v průběhu fáze III zlepšit. Komise by měla:

- a) zkvalitnit své monitorování provádění systému členskými státy, aby zjistila oblasti, kde je nezbytně nutná harmonizace;
- b) pravidelně zveřejňovat požadovanou zprávu o uplatňování EU ETS, v níž se konkrétně zaměří na problémy související s nedostatečnou harmonizací a na související rizika.

Členské státy by měly:

- c) zajistit, aby se zástupci příslušných orgánů pravidelně zúčastňovali jednání a měli účast na výměně informací, zkušeností a poznatků z oblasti provádění systému.

97

Co se týče povinnosti pro zařízení vyřazovat každoročně požadovaný počet povolenek, platné v celé EU, vykazuje EU ETS velmi vysokou míru souladu. Účetní dvůr zjistil, že členské státy definovaly pro ostatní druhy porušení předpisů širokou škálu sankčních ustanovení, což má potenciálně negativní dopad na rovné zacházení s provozovateli (body 81 a 82). Vzhledem k nedostatku konsolidovaných informací na úrovni členských států i Evropy nebyl Účetní dvůr schopen posoudit účinnost sankčních systémů jednotlivých členských států. Účinné uplatňování sankcí bylo někdy omezeno právními a administrativními systémy členských států (body 83–85). Kromě toho se lišily postupy ohledně specifických pravidel pro vyřazování mezinárodních kreditů z projektů (bod 86). Toto mělo potenciální dopad na rovnost podmínek pro provozovatele.

Závěry a doporučení

Doporučení 6

Mělo by být zajištěno transparentnější provádění sankcí v rámci EU ETS. Na úrovni členských států i EU by měly být k dispozici aktuální a přesné informace o provádění a výsledcích sankčních postupů a Komise by měla lépe monitorovat, zda jsou vnitrostátní sankce uplatňovány konzistentně.

Komise by měla:

- a) zajistit, aby členské státy uchovávaly aktuální informace o uplatňování všech typů sankcí (jak sankcí EU, tak vnitrostátních), a připravit vhodné návrhy a pokyny pro zvýšení transparentnosti mezi příslušnými orgány.

Členské státy by měly:

- b) konsistentně uplatňovat jak sankce definované na vnitrostátní úrovni, tak sankce stanovené ve směrnici;
- c) uchovávat aktuální a přesné informace o uplatněných sankcích.

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Augustyn KUBIK, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 15. dubna 2015.

Za Účetní dvůr



předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Obecné informace

ČÁST I – Mezinárodní rámec pro obchodování s emisemi

1. Ve vědecké obci panuje obecná shoda o tom, že skleníkové plyny vznikající v důsledku lidské činnosti a vypouštěné do atmosféry mají přímý dopad na skleníkový efekt, zapříčiňují globální oteplování a ovlivňují klimatický systém. Panuje také shoda o tom, že vzroste-li celosvětová průměrná teplota o 2° C ve srovnání s úrovní před průmyslovou revolucí, je mnohem vyšší riziko, že v celosvětovém životním prostředí dojde k nebezpečným a možná i katastrofickým změnám. Mezinárodní společenství proto doporučuje, aby se snížením těchto emisí oteplování udrželo pod 2° C¹.
2. Evropská unie zaujala svými opatřeními pro boj s klimatickou změnou v mezinárodním měřítku vedoucí úlohu. V rámci Kjótského protokolu z roku 1997 (viz **rámeček**) se zavázala snížit své emise skleníkových plynů podle Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu z roku 1992, která stanovuje obecný rámec o mezivládní úsilí o řešení problému klimatické změny.

Rámeček – Kjótský protokol

Kjótský protokol byl přijat v japonském Kjótu dne 11. prosince 1997 a vstoupil v platnost dne 16. února 2005. Protokol podepsalo 188 zemí a jedna organizace regionální hospodářské integrace (Evropská unie). Ze signatářů Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu protokol neratifikovaly jen Spojené státy. Protokol stanovil pro 37 průmyslově vyspělých zemí a Evropskou unii závazný cíl: v pětiletém období 2008–2012 snížit emise skleníkových plynů o v průměru 5 % ve srovnání s úrovní roku 1990. Zavedl tři tržní mechanismy na pomoc při plnění těchto cílů: obchodování s emisemi, mechanismus čistého rozvoje a společné provádění.

3. Dlouhodobý plán Komise pro emise skleníkových plynů má za cíl jejich snížení o 80 %² do roku 2050. Dne 23. října 2014 se Rada dohodla na rámci politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a potvrdila závazný cíl EU, jímž je snížit do roku 2030 domácí emise skleníkových plynů alespoň o 40 % oproti roku 1990³. Při dosahování těchto cílů bude systém EU ETS i nadále hrát ústřední úlohu.

1 Viz Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC), zřízený v roce 1988 Programem OSN pro životní prostředí a Světovou meteorologickou organizací (www.ipcc.ch).

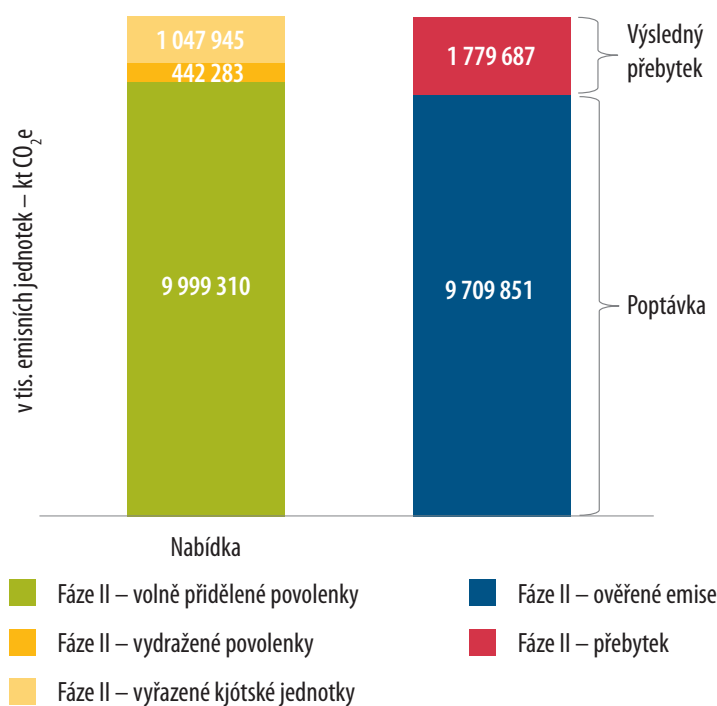
2 COM(2011) 112 v konečném znění ze dne 8.3.2011, „Plán přechodu na konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050“.

3 Evropská rada (23. a 24. října 2014), Závěry o rámci politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030, SN 79/14.

ČÁST II – Nabídka a poptávka v systému EU ETS během fáze II (2008–2012)

4. Hospodářská krize, která začala kolem roku 2008, výrazně omezila průmyslovou činnost i emise⁴. Poptávka po emisních povolenkách ve fázi II byla tedy nižší, než se očekávalo, což na trhu vytvořilo přebytek povolenek (viz **graf**) a mělo dopad na cenu uhlíku. Ta se mezi počátkem fáze II v roce 2008 a koncem této fáze v roce 2012 snížila ze zhruba 22 EUR na 5 EUR.

Graf – Nabídka, poptávka a přebytek pro fázi II EU ETS (2008–2012)



Zdroj: Analýza EÚD vycházející z aplikace ETS Dataviewer EHP (červen 2014) pro stacionární zařízení.

⁴ Provázanost hospodářské krize a snížení emisí konstatovala jednak Komise („Stav evropského trhu s uhlíkem v roce 2012“, COM(2012) 652 final) a také velké množství dalších zdrojů (např. Světová banka ve své zprávě *Mapping Carbon Pricing Initiatives* (Mapování iniciativ na stanovení cen uhlíku) z roku 2013).

ČÁST III – Diskuse o reformě na snížení přebytečných povolenek a o budoucích perspektivách

5. Debaty o budoucích změnách systému EU ETS a o strukturální reformě po roce 2020 stále pokračují. Ve fázi II nebyl systém natolik pružný, aby byl schopen reagovat na měnící se ekonomickou situaci, sníženou poptávku po povolenkách a jejich rostoucí přebytek. Komise uznala, že to oslabuje účinnost systému. Komise má rovněž za to, že by vyšší tržní cena vytvořila větší motivaci pro investování do nízkouhlíkových technologií⁵. Komise se pokusila snížit účinky přebytku povolenek EU ETS (který na začátku fáze III stanovila na téměř 2 miliardy povolenek⁶) (viz též **graf**) a posílit signál o ceně uhlíkových emisí a v roce 2012 vydala návrh na odložení dražeb pro fázi III. Vydražení 900 milionů povolenek by mělo být odloženo až do období 2019–2020. Odložení dražeb by nesnížilo celkový počet povolenek, které jsou k dispozici, ale upravilo by jejich distribuci během daného časového období. Tento legislativní návrh byl v roce 2013 přijat Parlamentem a Radou.
6. Aby Komise vyřešila otázku přebytku povolenek a zároveň posílila environmentální dopad tohoto systému, usoudila, že je zapotřebí najít udržitelné řešení pro nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou. V lednu 2014 proto navrhla – spolu s návrhem klimaticko-energetického balíčku pro období do roku 2030⁷ – pro systém EU ETS strukturální reformní opatření. Ta zahrnují zřízení rezervy tržní stability od roku 2021, která má řešit již vytvořený přebytek povolenek a zlepšit odolnost systému vůči významným otřesům automatickým přizpůsobením nabídky dražených povolenek. Legislativní návrh v současné době posuzuje Rada a Evropský parlament.

5 Evropská komise, GŘ pro oblast klimatu, informační přehled *The EU Emissions Trading System (EU ETS)* (Systém EU pro obchodování s emisemi (EU ETS)), který je k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

6 Evropská komise, GŘ pro oblast klimatu (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm).

7 COM(2014) 15 final ze dne 22.1.2014, „Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030“.

Shrnutí

II

Systém EU pro obchodování s emisemi (EU ETS) je hlavním pilířem politiky EU v boji proti změně klimatu. Tento systém stanovil cenu uhlíku a emise ze zařízení spadajících do tohoto systému klesají tak, jak bylo zamýšleno: koncem roku 2012 se oproti úrovni roku 1990 snížily o 19 %.

Systém EU ETS zajišťuje nezbytné snižování emisí s nízkými náklady. Žádné jiné politické opatření, ať v oblasti zdanění či regulace, to nezaručuje tak jako obchodování s emisemi.

Úspěch systému EU ETS inspiroval ostatní na celém světě a Komise jej bude i nadále prosazovat jako politické opatření.

III

Účetní dvůr se ve svém auditu zaměřil na fázi II systému EU ETS (2008–2012); ve fázi III (2013–2020) však již dochází k mnoha zlepšením, jež výslovně reagují na připomínky Účetního dvora. Tyto připomínky jsou tak oceňovány jako další podpora souvisejících kroků, jež byly pro fázi III již zavedeny, a jako další náměty k zamyšlení v jiných případech.

IV

Komise bere závěr Účetního dvora na vědomí.

Komise zdůrazňuje, že řízení systému EU ETS ve fázi II komplikovaly některé problémy týkající se spolehlivosti rámce na ochranu integrity systému. To, že ve fázi II se v provádění systému EU ETS vyskytly nedostatky, bylo jedním z důležitých důvodů pro důkladné zvážení tohoto nového vývoje a pro zlepšení, která jsou prováděna nyní, ve fázi III systému.

V

Všechny významné zbývající problémy v oblasti regulace trhu s emisemi a dohledu nad ním by měly být vyřešeny, aby se podle potřeby posílila integrita trhu. Aby se zajistilo, že opatření EU budou potřebná a účinná, Komise posuzuje dopad svých politik a návrhů v každé etapě, od přednesení návrhu až po jeho realizaci a přezkum. Hodnocení nedávno přijatých pravidel pro regulaci trhu s emisemi a dohled nad ním, jež jsou v současnosti realizována, lze provést v rámci zpráv, které má Komise předložit Evropskému parlamentu a Radě v roce 2019 podle článku 90 směrnice o trzích finančních nástrojů (MiFID II)¹ a podle článku 38 nařízení o zneužívání trhu (MAR)².

V a)

Potenciální rizika týkající se povinně se účastnících obchodníků, dvoustranného spotového mimoburzovního (OTC) obchodování a menších účastníků trhu, která jsou spojena s regulací trhu s emisemi a dohledem nad ním, Komise a společní normotvůrci důkladně analyzovali během procesu přijetí směrnice MiFID II (dále jen „MiFID“), která proto obsahuje vyvážený režim výjimek. Výjimky uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. e), v čl. 2 odst. 1 písm. j) a v čl. 3 odst. 1 písm. e) směrnice MiFID jsou vázány na splnění podmínek a podléhají regulačnímu dohledu a nemusejí se týkat pouze emisních povolenek, ale vztahují se stejně tak i na komoditní deriváty. Důvody pro udělení výjimek vyplývají z posouzení účelu, pro který je požadováno povolení podle směrnice MiFID (především ochrana klientů investičních společností při přeshraničních transakcích), a také z jejich přiměřenosti z hlediska porovnání nákladů spojených se získáním takového povolení a přínosu pro osoby, jimž má být výjimka udělena.

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnice 2002/92/ES a 2011/61/EU.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 596/2014 ze dne 16. dubna 2014 o zneužívání trhu (nařízení o zneužívání trhu) a o zrušení směrnic Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES a směrnice Komise 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES.

V b)

Rámcem dohledu, jež vytvořily právní předpisy EU upravující činnost finančních trhů, je používán také pro všechny komoditní deriváty, s nimiž se v EU obchoduje (např. podávání zpráv o pozicích podle směrnice MiFiD, nařízení MAR stanoví dalekosáhlé mechanismy spolupráce).

Mechanismy spolupráce v oblasti regulace vstoupí plně v platnost a budou účinné od roku 2017.

V c)

Z analýzy trhu s uhlíkem v EU obecně vyplývá, že tento trh vzrostl a zesílil i přesto, že neexistuje právní definice povolenek na úrovni EU a že není výslovně stanoven vznik a ochrana zástavních nároků na povolenky.

V d)

Na základě pokroku dosaženého ve fázi II Komise zajistí soustavné zlepšování, které je nezbytné pro zachování bezpečnosti registru Unie na co nejvyšší možné úrovni.

Právní předpisy neukládají Komisi, aby sledovala transakce zaznamenávané do registru Unie. Dohled nad evropským trhem s uhlíkem na úrovni EU lze zlepšit tak, aby odhaloval zneužívání a podvodné jednání, avšak tento problém je širší než otázka registru, do něhož jsou zaznamenávány pouze informace o fyzických převodech uhlíkových jednotek, a nikoli o finanční stránce.

VI a)

Byla přijata nařízení Komise, jež mají ještě více zlepšit účinnost, účelnost a harmonizaci monitorování a vykazování i ověřování a akreditace v systému EU ETS ve fázi III.

VI b)

Prováděcí rozhodnutí Komise 2014/166/EU a související vysvětlivka opětovně zavedly systém vyžadující od členských států předkládat Komisi výroční zprávy „podle článku 21“ o uplatňování směrnice o EU ETS. Tyto zprávy jsou přístupné veřejnosti prostřednictvím systému ReportNet Evropské agentury pro životní prostředí.

VI c)

Komise uznává, že při předkládání zpráv podle článku 21 existovala ve fázi II určitá neúplnost. Na základě prováděcího nařízení Komise 2014/166/EU jsou dnes požadavky pro fázi III prováděny přísněji.

VI d)

Komise pokračuje v koordinaci častých výměn s členskými státy i mezi členskými státy navzájem ve formě setkání s dobrou účastí, přičemž jednání a konzultace jsou zveřejňovány.

VI e)

Komise je toho názoru, že i nadále plní důležitou úlohu v prosazování harmonizace klíčových kontrolních opatření v rámci provádění systému EU ETS pomocí regulačního rámce a podpůrných pokynů a vzorů dokumentů, a také prostřednictvím vhodných konferencí, schůzí a konzultací.

VI f)

Přehled o sankčních režimech EU ETS v členských státech Komise získává v rámci svých přehledových studií o dodržování systému EU ETS členskými státy a na základě prováděcího rozhodnutí Komise 2014/166/EU, jež aktualizovalo systém, který od členských států vyžaduje předkládat Komisi výroční zprávy „podle článku 21“ o uplatňování směrnice o EU ETS.

Ve fázi III může každý provozovatel používat mezinárodní kredity z projektů až do určité hranice, stanovené na základě pravidel stanovených v nařízení Komise (EU) č. 1123/2013.

VII 1.

Komise částečně přijímá tato doporučení a souhlasí s tím, že všechny významné zbývající problémy v oblasti regulace trhu s emisemi a dohledu nad ním by měly být vyřešeny, aby se podle potřeby posilovala integrita trhu.

VII 2.

Komise toto doporučení přijímá a bude analyzovat přínosy spojené s vyjasněním právního statusu povolenek.

VII 3.

Komise příslušná doporučení přijímá. Bezpečnost systému registru se od roku 2012 výrazně zlepšila a Komise bude usilovat o další zlepšování systému v aspektech, na něž Účetní dvůr poukazuje.

VII 4.

Komise příslušná doporučení přijímá. Konkrétní úlohy a odpovědnosti všech stran zapojených do EU ETS jsou vyjasněny v důsledku nařízení Komise o akreditaci a ověřování a o monitorování a vykazování, jež byla přijata pro fázi III.

VII 5.

Komise přijímá příslušná doporučení i to, že úroveň pokynů a informací o provádění EU ETS, realizovaných ve fázi II, mohla být lepší. Komise je toho názoru, že pro fázi III se situace patřičně zlepšila.

VII 6.

Systém sankcí v rámci EU ETS považuje Komise za účinný. Sankce ve výši 100 EUR za tunu emitovaného CO₂, na něž do 30. dubna nebyly vyřazeny povolenky, má silný odstrašující účinek. Prokázala to zejména velmi vysoká míra dodržování povinností.

Členské státy by měly být transparentní, pokud jde o sankce, jež jsou ukládány na vnitrostátní úrovni, a měly by rovněž zveřejňovat informace o provozovatelích, kteří povinnost vyřadit povolenky porušují.

Komise přijímá příslušná doporučení a klade důraz na transparentnost mezi příslušnými orgány členských států, aby byla udržována velmi vysoká míra dodržování povinností.

Úvod

Rámeček 2

EU ETS byl vystaven různým rizikům, jež byla řešena přijetím konkrétních opatření. Kolotočové podvody s DPH na trhu s uhlíkem byly řešeny tím, že bylo členským státům umožněno používat mechanismus přenesení daňové povinnosti. Některé národní registry byly vystaveny kybernetickým útokům a po

centralizaci operací do jediného registru Unie se bezpečnost systému registrů zlepšila. A konečně byla posílena regulace trhu s uhlíkem a dohled nad tímto trhem.

15

Komise bere na vědomí, že Účetní dvůr výslovně konstatoval, že otázka, která regulační koncepce by trhu s emisemi vyhovovala nejlépe, do rozsahu tohoto auditu nespadala.

Komise je toho názoru, že zbývající problémy, které je třeba posoudit z hlediska přijetí dalších regulačních opatření, by měly být zvažovány s ohledem na regulační rámec pro emisní povolenky poté, co se emisní povolenky v roce 2017 stanou finančními nástroji.

16 – odpověď k první odrážce

Rada na návrh Komise přijala směrnici Rady 2010/23/EU³, která (v článku 199a) poskytla možnost při převodu emisních povolenek použít mechanismus přenesení daňové povinnosti. Použitelnost této směrnice byla prodloužena do 31. prosince 2018⁴.

16 – odpověď k třetí odrážce

Nařízení (EU) č. 389/2013 (nařízení o registru) neobsahuje přímý odkaz na podstatná ustanovení směrnice o boji proti praní peněz, avšak stanoví *ad hoc* režim pro správce národních registrů založený na harmonizovaném souboru kontrol podle zásady „poznej svého zákazníka“ a jiných relevantních požadavků, který tedy v této oblasti stanoví přímo použitelná pravidla harmonizovaná na úrovni EU.

3 Směrnice Rady 2010/23/EU ze dne 16. března 2010 (kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o volitelné a dočasné používání mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k poskytnutí některých služeb s vysokým rizikem podvodů (Úř. věst. L 72, 20.3.2010, s. 1)).

4 Směrnicí Rady 2013/43/EU ze dne 22. července 2013 (Úř. věst. L 201, 26.7.2013, s. 4).

Rámeček 3 – odpověď k druhému odstavci

Členové Komise odpovědní za politiku v oblasti obchodování s emisemi a v oblasti DPH zaslali v červnu 2011 společný dopis všem členským státům, jež dosud nepoužily mechanismus přenesení daňové povinnosti, a vyzvali je, aby zavedly vnitrostátní ustanovení. To svědčí o tom, že tato otázka byla řešena na nejvyšší možné úrovni.

Rámeček 3 – odpověď k třetímu odstavci

Právní předpisy v Itálii stanoví přenesení daňové povinnosti v oblasti emisních povolenek s platností od 1. ledna 2015.

18

Obchodníci povinně se účastníci obchodování s emisemi se musí účastnit transakcí na trhu s uhlíkem, pokud jejich emise jsou vyšší, než na kolik jim byly přiděleny bezplatné povolenky. Mohou nakupovat prostřednictvím bank nebo investičních společností, které jsou regulovány podle směrnice MiFiD. Cílem směrnice MiFiD (používané spolu s nařízením MAR a s nařízením o infrastruktuře evropských trhů (EMIR)⁵) je posílit stabilitu a integritu trhu, včetně snížení systémových rizik, avšak se zohledněním nákladové efektivnosti a úměrnosti právních předpisů EU.

19

Výjimky se týkají „nefinančních“ subjektů, jež obchodují s povolenkami. Je to podobné jako u jiných pravidel týkajících se finančních trhů, např. osvobození nefinančních smluvních stran od povinnosti clearingu podle nařízení EMIR nebo výjimky uplatňované u komoditních derivátů. Nejedná se o plošné výjimky, nýbrž jsou vázány na splnění podmínek a/nebo podléhají dohledu ze strany příslušných vnitrostátních orgánů i na úrovni EU. V některých případech je jejich působnost vnitrostátní a nemají přeshraniční účinky.

Avšak i v případech, kdy mají subjekty výjimku podle směrnice MiFiD, mnohé z nich nicméně i nadále podléhají povinnostem podle nařízení MAR, které se týkají finančních operací prováděných důvěrně obeznamenými osobami nebo manipulace s trhem.

Návrh Komise byl podpořen společnými normotvůrci, kteří tento přístup jednoznačně schválili a potvrdili, a dokonce rozsah výjimek ještě rozšířili.

S ohledem na zásadu proporcionality Komise zastává názor, že v souvislosti s cíli povolení podle směrnice MiFiD, s jejich příslušnými náklady v porovnání s jejich přínosy a s regulační zátěží z nich vyplývající představují výjimky způsob dosažení žádoucího výsledku, který je pro obchodníky povinně se účastnící obchodování nejméně zatěžující.

Navíc subjekty, jimž byla výjimka udělena, by stále spadaly do působnosti nařízení MAR.

20

Pokud jde o OTC deriváty, nařízení EMIR ukládá povinnosti určitým účastníkům trhu, kteří uzavírají derivátové obchody a jako takoví by byli regulováni⁶.

Z některých studií vyplývá, že podíl objemu mimoburzovních spotových obchodů, které neprošly clearingem, činil v roce 2010 přibližně 1 %. Analýzy dostupných údajů z novějšího vývoje trhu podporují závěr, že nyní je tento podíl pravděpodobně ještě nižší⁷.

Čistě dvoustranné mimoburzovní obchody budou navíc i nadále spadat do působnosti nařízení MAR, které výslovně stanoví, že „se vztahuje na jakýkoliv obchod, pokyn či jednání týkající se finančních nástrojů uvedených v odstavcích 1 a 2, bez ohledu na to, zda k tomuto obchodu, pokynu či jednání došlo v obchodním systému“.

⁵ Plný název zní nařízení o OTC derivátech, ústředních protistranách a registrech obchodních údajů (nařízení (EU) č. 648/2012).

⁶ Téměř všechny odpovědi obdržené v rámci konzultací, jež provedl Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA) k souvisejícímu návrhu clearingových prahových hodnot, jež mají být použity, naznačily, že by tyto hodnoty měly být zvýšeny; přitom se argumentovalo tím, že nefinanční společnosti v důsledku toho, že nejsou vzájemně propojeny, představují pro finanční systém zanedbatelné systémové riziko. Totéž lze o nefinančních společnostech říci, pokud jde o jejich obchodování v rámci čistě dvoustranných spotových mimoburzovních (OTC) transakcí s emisními povolenkami.

⁷ Výpočty Komise založené na údajích instituce Bloomberg New Energy Finance o celkové velikosti trhu s emisními povolenkami a o jeho členění na dražby, burzy a mimoburzovní obchodování, spolu s odhadem organizace London Energy Brokers Association (LEBA) ohledně podílu mimoburzovních obchodů s emisními povolenkami, které byly spotovými produkty v roce 2010, a s údaji asociace LEBA o podílu mimoburzovních obchodů, jež neprošly clearingem, za období 2010–2014.

21

V říjnu 2013 Komise požádala agenturu ESMA, aby poskytla poradenství a pomohla při stanovení obsahu aktů v přenesené pravomoci, jejichž přijetí vyžadují některá ustanovení nařízení MAR, včetně úrovně prahových hodnot emisí ekvivalentu oxidu uhličitého a jmenovitého tepelného příkonu.

Většina respondentů v rámci související konzultace provedené agenturou ESMA souhlasila s tím, že existuje málo informací nebo neexistují žádné relevantní informace o jednotlivých subjektech, které by již nebyly zveřejněny podle jiných předpisů, zejména podle nařízení o integritě a transparentnosti velkoobchodního trhu s energií (REMIT).⁸

Jakýkoli případný kumulovaný dopad na trh s emisemi by byl podstatný pouze do té míry, že značná část menších účastníků trhu by mohla koordinovat své činnosti, což by nebyla pouze antimonopolní záležitost podléhající antimonopolnímu dohledu, ale bylo by pro ně, vzhledem k jejich velkému počtu, rovněž obtížné v tom vytrvat.

22

Komise souhlasí, že v rámci dohledu nad trhem s emisními povolenkami mohlo být odvedeno více práce při přípravě mechanismů regulatorní spolupráce. Mechanismy spolupráce v oblasti regulace však vstoupí plně v platnost a budou účinné až od roku 2017. Budoucí úsilí by se proto mělo zaměřit na možnosti posílení těchto stávajících systémů všude tam, kde je to nezbytné, na základě jasného zhodnocení velikosti veškerých přetrvávajících rizik pro EU ETS nebo pro evropský trh s uhlíkem, a na to, jak to učinit nákladově co nejefektivnějším a přiměřeným způsobem.

23

Rámec dohledu, jež vytvořily právní předpisy EU pro finanční trhy, je používán také pro všechny komoditní deriváty, s nimiž se v EU obchoduje (např. podávání zpráv o pozicích podle MiFiD, nařízení MAR stanoví dalekosáhlé mechanismy spolupráce). Z přezkumu nevyplynuly žádné prvky, jež by podporovaly stanovisko, že tento rámec není pro trh s emisemi dostatečný tak jako pro obchod s komoditními deriváty obecně.

⁸ Nařízení (EU) č. 1227/2011.

Pokud jde o nařízení MAR, příslušné orgány plní své funkce a povinnosti vyplývající z nařízení MAR ve spolupráci s jinými orgány nebo s podniky na trhu. Od příslušných orgánů odpovědných za dodržování nařízení MAR se požaduje, aby spolupracovaly s agenturou ESMA, a to i v oblasti výměny nezbytných informací, a s příslušnými orgány členských států EU.

Pokud jde o registr Unie a pravomoci Komise, finanční orgány členských států mohou v souladu s čl. 110 odst. 2 nařízení (EU) č. 389/2013 získávat informace o transakcích, které jsou vedeny v registru Unie, od příslušného národního správce nebo od Komise jakožto ústředního správce (jenž může poskytovat údaje týkající se několika nebo všech členských států). Je třeba také poznamenat, že 30–40 % futures emisních povolenek není drženo do dosažení splatnosti, a nejsou tedy fyzicky vypořádané, a tudíž nejsou v registru Unie zaznamenány.

24

Komise poznamenává, že za dohled nad trhem s emisemi jsou odpovědní vnitrostátní regulační orgány. Postupy integrace mezi vnitrostátními regulačními orgány, zaměřené na organizaci dohledu nad trhy s emisemi na úrovni EU, zavedla revidovaná směrnice MiFiD a nařízení MAR, jež stanoví podrobná pravidla týkající se přeshraniční spolupráce mezi vnitrostátními příslušnými orgány a mezi nimi a agenturou ESMA a na úrovni EU, jakož i s třetími zeměmi na celém světě.

Rozsáhlá kontrola, vykazování údajů a rámec dohledu (na úrovni členských států a na úrovni EU) budou navíc prováděny v rámci režimů zavedených směrnicí a nařízením o trzích finančních nástrojů (MiFiD/MiFiR)⁹ a nařízením a směrnicí o zneužívání trhu (MAR/MAD), které pro emisní povolenky budou platit od ledna 2017 (u MiFiD/MiFiR) a od července 2016 (u MAR/MAD).

Četnost a struktura stávajících formálních i neformálních kontaktů mezi útvary Komise je dostatečná a úměrná celkovým úkolům v oblasti regulace.

⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 600/2014 ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně nařízení (EU) č. 648/2012.

25

Trh s uhlíkem v EU vzrostl a zesílil, přestože na úrovni EU není stanoven právní status povolenek. Faktory posilující likviditu jsou hlavně ekonomické, a nikoli právní povahy¹⁰.

Komise se domnívá, že směrnice 2003/87/ES a její prováděcí právní předpisy, zejména článek 40 nařízení (EU) č. 389/2013¹¹, a rovněž vyvíjející se rámec nařízení o finančních trzích EU¹² poskytují potřebné právní základy transparentního a likvidního trhu s uhlíkem v EU, a zároveň zajišťují stabilitu a integritu trhu.

26

V souladu s článkem 345 Smlouvy o fungování EU je podle práva Unie právo vlastnictví výsadou členských států. Tím spíše to platí v souvislosti s přenesením tvorby práva vlastnictví k třídě aktiv, u které, jak shledal Účetní dvůr, v členských státech neexistují již existující práva vlastnictví, na úrovni EU.

U převážné většiny aktiv, jež jsou předmětem transakcí, včetně finančních nástrojů, je existence specifického režimu práv vlastnictví k obchodním aktivům velmi často spíše výjimkou než pravidlem. To však neznamená, že se na transakce s takovými aktivy nutně nevztahují běžné zásady vnitrostátního smluvního a vlastnického práva¹³. Směrnice 2003/87/ES a její prováděcí právní předpisy upravují všechny důležité právní charakteristiky týkající se výkonu práv k povolenkám.

10. Komise již navrhla vytvořit rezervu pro posílení stability trhu (COM(2014) 20), což by umožnilo vyřešit otázku nadbytečných povolenek a zvýšit odolnost systému vůči velkým otřesům tím, že se upraví množství povolenek, jež mají být draženy; tento návrh je nyní předmětem diskusí v Evropském parlamentu a v Radě.

11. Držitelem povolenek může být kdokoli, avšak vlastnické právo lze určit odkazem na registr Unie, neboť záznam v registru představuje dostatečný důkaz *prima facie* prokazující vlastnické právo k povolenkám.

12. Od roku 2017 budou mít emisní povolenky v EU status finančních nástrojů a budou podléhat rámci pro regulaci finančních trhů EU.

13. Neexistuje například zvláštní právní režim pro peněžní prostředky držené na bankovních účtech. Držitel účtu jako takový nevlastní peníze na svém účtu, nýbrž má na ně pouze právní nárok; to však nezabránilo rozvoji finančních trhů založených na peněžních prostředcích nejen v EU, ale na celém světě.

Právo držet, převádět, vyřazovat a rušit povolenky je směrnicí 2003/87/ES plně zaručeno a je také plně podporováno registrem Unie, v jehož rámci mohou být tato práva vykonávána.

27

Vzhledem k výše uvedenému má Komise za to, že právní zájmy jsou náležitě chráněny a povolenky mohou být napadeny v občanskoprávním řízení před vnitrostátními soudy. Komise se nicméně vynasnaží analyzovat možné přínosy, jež by z dalšího vyjasnění právního statusu povolenek v právu EU mohly vyplynout pro fungování EU ETS a evropského trhu s uhlíkem.

28

S ohledem na cíle veřejné politiky systému EU ETS Komise zváží právní a technickou proveditelnost usnadnění registrace zástavních nároků na povolenky.

30

The Komise je toho názoru, že registr Unie přinesl zlepšení při řešení dřívějších nedostatků, jež byly zjištěny v decentralizovaném systému národních registrů ve fázi II EU ETS. Po revizi směrnice o EU ETS, která byla provedena v roce 2009, byla následně, ve fázi III systému EU ETS, přijata i další opatření. Od zahájení činnosti registru Unie v roce 2012 nebyly zaznamenány žádné mimořádné události a údaje uchovávané v registru Unie nebo v protokolu transakcí Evropské unie (EUTL) jsou poskytovány vnitrostátními orgánům pro vymáhání práva při formálních šetřeních nebo soudních řízeních.

Komise souhlasí, že dohled nad trhem s uhlíkem je možné zlepšit. Registr Unie neobsahuje finanční informace, a údaje v registru by pro účely dohledu nad finančními transakcemi tedy bylo možné používat jen v omezeném rozsahu.

V souladu s příslušným primárním právem a s nařízením (EU) č. 389/2013 kromě toho Komise nemá právní základ pro provádění analýzy údajů týkající se členských států, které jsou v registru Unie uloženy.

Komise aktivně podporovala členské státy při uskutečňování spolupráce s finančními zpravodajskými jednotkami.

31

Komise je toho názoru, že systémy registrů se s postupem času neustále zdokonalovaly a že mnohé z problémů, na něž Účetní dvůr poukázal, je řešeno ve fázi III.

32

Pokud jde o kontroly totožnosti klientů a související postupy, nařízení (EU) č. 389/2013 vypočítává vyčerpávajícím způsobem podmínky a dokumenty pro otevírání účtů účastníků splňujících podmínky EU ETS. Požadavky na účty dobrovolných účastníků však stanoví, pokud jde o otevírání účtů, pouze minimální požadavky.

34

Požadavky, jež pro dobrovolné účastníky stanoví nařízení (EU) č. 389/2013, poskytují prostor pro to, aby mohly členské státy používat vhodné postupy posuzování rizik.

35 – odpověď k druhé odrážce

Nařízení (EU) č. 389/2013 vypočítává, které informace o podezřelých žádostech o otevření účtu jsou sdíleny mezi národními správci. Zřízení trvalého seznamu zamítnutých žádostí o otevření úvěru v rámci celé EU nastoluje otázky, pokud jde o právní rámec ochrany osobních údajů.

36

Směrnice 2003/87/ES a nařízení Komise (EU) č. 389/2013 v souladu se zásadou subsidiarity svě- řují řízení uživatelských účtů v registru členským státům. Úlohou Komise jako ústředního správce je provozovat a udržovat registr Unie. Komise koordinuje provádění příslušných právních ustanovení tím, že organizuje výměny informací a osvědčených postupů týkajících se kontroly totožnosti klientů, zejména v rámci pracovní skupiny správců registrů, s obzvláštním důrazem na metody a nástroje, které lze používat v podmínkách stávajícího právního rámce.

37

Dohled nad evropským trhem s uhlíkem na úrovni EU by bylo možné dále zlepšovat, a to i s využitím příslušných údajů z registru Unie. V registru Unie jsou však zaznamenávány pouze údaje o fyzických převodech uhlíkových jednotek a nejsou zaznamenány informace o finanční stránce transakcí, což nepostačuje pro odhalování zneužití nebo podvodného jednání.

38

Analýzu přeshraničních transakcí nebylo před přenesením údajů do registru Unie možné provádět, jelikož národní registry byly provozovány jednotlivými členskými státy a údaje nebyly konsolidovány.

Ve stávajícím právním rámci Komise zajišťuje využí- vání registru Unie, avšak nemůže se aktivně podílet na dohledu nad transakcemi zaznamenávanými v registru Unie s využitím údajů, jež Komise uchovává jménem členských států.

41

Komise je přesvědčena, že organizační struktura registru Unie je odpovídající. V souladu s příslušnou metodikou projektového řízení je od roku 2014 prováděno rozdělení úloh mezi vlastníka podniku / osoby odpovědné za provádění politiky a dodavatele IT a byly dále optimalizovány zdroje a dovednosti, aby byla zajištěna odpovídající vnitřní organizace.

Provádění akčního plánu se po auditu IT, který provedla služba vnitřního auditu Komise, zaměřuje na zjištěné nedostatky a zvýší efektivnost při rozvoji registru a jeho řízení.

50

V rámečku 4 zprávy Účetního dvora jsou vyjmenovány hlavní aspekty, které se týkají monitorování, vykazování a ověřování. Bylo by možné očekávat určitou formu kontroly ověřených ročních výkazů emisí ze strany příslušných orgánů, avšak směrnice 2003/87/ES a prováděcí opatření tuto kontrolu výslovně nepožadují. Úplné zdvojení ověřování by bylo kontraproduktivní, a to i z hlediska zvýšených nákladů.

51

Pro fázi III byl nyní zaveden stanovený povinný obsah a standardní vzor ověřovací zprávy EU ETC. Právní předpisy na evropské úrovni pro fázi II systému EU ETS použití standardního vzoru neumožňovaly.

52

Komise souhlasí, že ve fázi II byla nedostatečná kontrola zjištění ověřovatele. Pro fázi III se nyní od provozovatelů vyžaduje, aby příslušnému orgánu předkládali ke schválení výkazy o zlepšení týkající se všech neshod a doporučení, které uvedl ověřovatel. Komise též zveřejnila pokyny pro ověřovatele, jak postupovat v případě opakovaných zjištění.

Rámeček 7

Vzor ověřovací zprávy, kterou nyní Komise zveřejnila, stanoví minimum, jež musí povinně obsahovat vzory ověřovacích zpráv členských států pro fázi III, a obsahuje konkrétní ustanovení o tom, že ověřovatel má věnovat pozornost doporučením.

Pro fázi III jsou zavedeny i další povinnosti týkající se akreditace a ověřování a povinnosti vnitrostátních akreditačních orgánů při provádění průběžné kontroly nad ověřovateli. Jedním z hlavních cílů této průběžné kontroly je prověřovat, zda ověřovatel je i nadále odborně způsobilý, zejména při nesrovnalostech, jako je ověřovatel, který nikdy neoznamuje neshody nebo nedává doporučení, nebo nesoulad mezi interní ověřovací dokumentací a vydanou ověřovací zprávou.

53

Dříve než poukazovaly na příslušné pokyny pro evropskou spolupráci v oblasti akreditace, obsahovaly pokyny pro monitorování a vykazování emisí ve fázi II systému EU ETS konkrétní definice požadovaného „ověřovatele“ (oddíl 2 bod 5 písm. m)) přílohy I rozhodnutí Komise 2007/589/ES) a „akreditace“ (oddíl 2 bod 5 písm. k)) přílohy I rozhodnutí Komise 2007/589/ES). Tyto pokyny rovněž obsahovaly ustanovení umožňující akreditačním orgánům

i příslušným orgánům získat přístup k interní ověřovací zprávě vydané ověřovatelem, aby ji mohly hodnotit. Potřeba zajistit mnohem větší harmonizaci při ověřování a akreditaci v rámci EU ETS je však hlavním důvodem, proč bylo pro fázi III vydáno nařízení (EU) č. 600/2012 týkající se akreditace a ověřování v systému EU ETS.

56

Úlohy jednotlivých subjektů v systému EU ETS vycházejí z odborné způsobilosti každého z těchto subjektů. K ověřování jsou odborně způsobilí především ověřovatelé (a nikoli regulační orgány). K akreditaci ověřovatelů jsou odborně způsobilé a jsou zmocněny vnitrostátní akreditační orgány (a nikoli regulační orgány). K celkovému provádění EU ETS jsou odborně způsobilé a jsou zmocněny určené příslušné orgány (a nikoli ověřovatelé nebo vnitrostátní akreditační orgány). Koordinace mezi různými subjekty je důležitá na podporu efektivního provádění systému EU ETS celkově, ale musí být úměrná odborné způsobilosti a musí se vyhnout neúčelnému a kontraproduktivnímu zdvojování a růstu nákladů.

57

Komise zastává názor, že oznámená situace, kdy se ověřovatelé podílejí na ověřování i na tvorbě monitorovacích plánů pro totéž místo, je střetem zájmů. Nařízení (EU) č. 600/2012 (nařízení o akreditaci a ověřování ve fázi III) je v této věci jednoznačné a vnitrostátní akreditační orgány musí zvažování a řešení tohoto problému věnovat prvořadou pozornost.

58

Směrnice 2003/87/ES a prováděcí opatření nestanoví požadavek, aby příslušné orgány prováděly kontroly na místě. Tím je příslušným orgánům ponechána pružnost při úměrném a účinném vymáhání dodržování pravidel, mimo jiné pokud jde o to, kde a kdy jsou kontroly nejúčinnější, o zamezení zdvojení úlohy ověřovatele a o schopnost sladění s jinými regulačními povinnostmi.

64

Komise souhlasí, že pravidelné poskytování relevantních informací o celkovém provádění a fungování systému EU ETS podporuje důvěru zainteresovaných stran v tento systém. Tuto potřebu řeší vykazování, jež předpokládá směrnice 2003/87/ES, zejména v souladu s jejími články 10 a 21.

67

V souvislosti s posuzováním národních alokačních plánů členských států byl za nejlepší dostupný nástroj považován model PRIMES jako široce užívaný analytický nástroj. Zejména proto, že členské státy tento model znají, je považován za spolehlivý a některé členské státy jej při přípravě svých národních alokačních plánů samy používají.

Komise uznává, že pokyny vydané v prosinci 2005 nezahrnovaly pokyn, aby byly použity údaje o emisích za rok 2005. Pro členské státy však ověřené údaje za rok 2005 byly dostupné od jara 2006, a tedy s dostatečným předstihem před lhůtou pro předložení národních alokačních plánů a s dostatečným předstihem předtím, než byla většina národních alokačních plánů poté skutečně předložena. S ohledem na cíl systému EU ETS musela Komise posoudit národní alokační plány v porovnání s nejnovějšími údaji o emisích, což také zdůraznil Výbor pro změnu klimatu.

69

Komise uznává, že nemohla předložit Účetnímu dvoru vyplněné kontrolní seznamy za všechny členské státy. Správní retenční období pro takové dokumenty vypršelo. Účetnímu dvoru však byla poskytnuta řada jiných dokumentů, např. korespondence s členskými státy, prezentace a informační listy.

Komise nicméně věří, že nejsou důvody se domnívat, že posuzování národních alokačních plánů nebylo stejně podrobné nebo bylo neúplné.

Všechna rozhodnutí Komise o národních alokačních plánech členských států, která jsou přístupná veřejnosti, mají především stejnou strukturu a v bodech odůvodnění jsou podrobně vysvětleny důvody, jež vedly ke schválení národních alokačních plánů nebo k jejich zamítnutí. U každého aspektu, který Komise v souladu s přílohou III směrnice měla kontrolovat, je podrobně stanoveno, zda byly dodrženy právní požadavky, či nikoli. Tato rozhodnutí tedy prokazují, že Komise prováděla toho posouzení způsobem, který jí ukládá směrnice 2003/87/ES, u všech členských států stejně.

Společná odpověď k bodům 71 a 72

Komise uznává, že podávání zpráv o provádění systému EU ETS „podle článku 21“ nebylo ve fázi II vždy úplné. Nyní, ve fázi III, jsou na základě prováděcího rozhodnutí Komise 2014/166/EU požadavky prováděny striktněji, takže v budoucnu by podmínka pro zveřejnění úplné výroční zprávy o provádění systému EU ETS měla být splněna.

74

Komise dále harmonizovala provádění EU ETS ve fázi III (proto byl v roce 2009 přijat revidovaný EU ETS) a i nadále zvažuje možnosti pro případná další zlepšení v budoucnu.

76

Právní rámec ponechává provádění kontrol na členských státech, jako součást jejich obecného přístupu k posilování regulačního dohledu, a vzhledem k zásadě subsidiarity zde Komise nemá žádnou konkrétní úlohu.

77

Komise pokračuje v organizování rozsáhlých výměn informací s příslušnými orgány členských států odpovědnými za systém EU ETS, jako jsou pravidelná jednání Výboru pro změnu klimatu a jeho pracovní skupiny č. 3 věnovaná obchodování s emisemi, technických pracovních skupin *ad hoc*, fór, jako je fórum pro akreditaci a ověřování a fórum pro zajištění souladu s jejich přidruženými pracovními skupinami, a příslušných skupin, jako je pracovní skupina správců registrů. Jednání jsou obvykle sdílena elektronicky, s cílem napomoci těm, kdo nejsou schopni se schůzek zúčastnit osobně.

79

Komise uznává důležitou podpůrnou úlohu, kterou sehrává fórum pro zajištění souladu s EU ETS a jeho pracovní skupiny při harmonizovaném provádění systému EU ETS a při výměně informací o osvědčených postupech mezi příslušnými orgány členských států. Účast vnitrostátních orgánů byla sice poněkud omezená, ale informace projednávány a vypracovávány v rámci fóra pro dosažení souladu byly sdíleny pomocí internetového nástroje, který je dostupný pro všechny příslušné orgány.

80

Vysoká míra dodržování povinností je nejlepším důkazem o odstrašujícím účinku sankčního režimu EU ETS, a zejména ustanovení směrnice o sankcích na úrovni EU, které lze použít v případě nevyřazení povolenek.

Kromě těchto sankcí harmonizovaných v celé EU členské státy stanovují a používají sankce pro případ určitých porušení, jako např. není-li včas předložen výkaz o emisích, na základě příslušných vnitrostátních právních předpisů.

82

Komise poznamenává, že rozdíly v druhu vnitrostátních porušení a v sankcích mohou být vzhledem k vnitrostátním okolnostem a správním postupům plně odůvodněné, tím spíše, když se společní normotvůrci rozhodli převést sankce podle čl. 16 odst. 1 směrnice 2003/87/ES do vnitrostátní pravomoci na základě zásady subsidiarity.

83

Přehled o sankčních režimech EU ETS v členských státech Komise získává v rámci svých přehledových studií o dodržování systému EU ETS členskými státy a na základě prováděcího rozhodnutí Komise 2014/166/EU, jež aktualizovalo systém vyžadující od členských států, aby předkládaly Komisi výroční zprávy „podle článku 21“ o uplatňování směrnice o EU ETS.

84

Cílem Komise není vést konkrétní přehled o vnitrostátních sankcích v rámci EU ETS a statistiky o uplatňování těchto sankcí. Začala již uplatňovat systematictější přístup spočívající v monitorování sankčního systému prostřednictvím zdokonalování otázek k sankcím, jež Komise pokládá členským státům v souvislosti se zprávou předkládanou podle článku 21 směrnice 2003/87/ES.

Za dohled nad plněním ustanovení EU ETS jsou odpovědné členské státy, ale Komise provádění směrnice o EU ETS v členských státech pozorně sleduje. Pokud se ve fázi II vyskytly pochybnosti o legálnosti použití sankcí, Komise na to vždy reagovala a podle potřeby byla s členskými státy v pravidelném kontaktu. Komise například důsledně připomínala, že členské státy nemohou snižovat pokuty uložené v případě nevyřazení povolenek ve výši 100 EUR¹⁴.

14 Tento výklad článku 16 mezitím potvrdil Evropský soudní dvůr.

86

Ve fázi III systému EU ETS provozovatelé již nepoužívají mezinárodní kredity přímo ke splnění svých povinností v rámci EU ETS. Své mezinárodní kredity musí provozovatelé nejprve vyměnit za povolenky, které pak mohou použít ke splnění povinností.

Počet mezinárodních kreditů, které si provozovatel může vyměnit, je omezen. Pravidla pro stanovení jednotlivých nároků na kredity pro každé zařízení a každého leteckého provozovatele jsou stanoveny v nařízení Komise (EU) č. 1123/2013. Provozovatelé obdrží kredity, na něž mají nárok, na období 2008–2020, a nároky pro fázi III proto zohledňují tu část, kterou již provozovatelé využili ve fázi II.

Rámeček 8 – odpověď k druhému odstavci

Ve fázi III systému EU ETS by k podobným problémům již nemělo docházet. Viz odpověď Komise k bodu 86.

Rámeček 8 – odpověď k třetímu odstavci

Ve fázi III systému EU ETS by k podobným problémům již nemělo docházet. Viz odpověď Komise k bodu 86.

Závěry a doporučení

87

V době zavedení EU ETS neexistovaly praktické zkušenosti na vnitrostátní úrovni ani na úrovni EU. Komise a členské státy proto uplatňovaly přístup „učení se praxí“, který vedl k neustálému zlepšování plánů a jejich realizace.

Pokud jde o podvody v systému EU ETS a kolotočové podvody s DPH, Komise poskytla s cílem řešit podvody s DPH právní základ pro Eurofisc, síť pro rychlou výměnu cílených informací o podvodných transakcích v oblasti DPH. V tomto kontextu také členské státy posuzují nové trendy v podvodném jednání a navzájem si poskytují včasné varování, pokud se objeví nové podvody. Obchod s emisemi uhlíku je jednou z oblastí, které členské státy v této souvislosti důkladně monitorují.

89

Komise bere závěr Účetního dvora na vědomí.

Komise zdůrazňuje, že ve fázi II komplikovaly systém EU ETS některé problémy týkající se spolehlivosti rámce na ochranu integrity systému. To, že ve fázi II se v provádění systému EU ETS vyskytly nedostatky, bylo jedním z důležitých důvodů pro důkladné zvažování tohoto nového vývoje a pro zlepšení, která jsou prováděna nyní, ve fázi III systému.

91

Pokud jde o zjištění Účetního dvora, že existují dosud nevyřešené problémy v oblasti regulace trhu s emisemi a dohledu nad ním, které se týkají obchodníků povinně se účastnících obchodování, dvoustranných spotových mimoburzovních (OTC) obchodů a menších účastníků trhu, Komise a společní normotvůrci důkladně analyzovali potenciální rizika během procesu přijetí směrnice MiFiD, která proto obsahuje vyvážený režim výjimek. Rámec dohledu zavedený prostřednictvím právních předpisů EU pro finanční trhy, který je používán pro všechny komoditní deriváty, s nimiž se v EU obchoduje (např. podávání zpráv o pozicích podle MiFiD, nařízení MAR stanoví dalekosáhlé mechanismy spolupráce), se vztahuje i na trh s emisemi. Mechanismy spolupráce v oblasti regulace vstoupí plně v platnost a budou účinné od roku 2017.

Doporučení 1

Komise souhlasí, že by měly být podle potřeby řešeny všechny významné zbývající problémy týkající se regulace trhu s emisemi a dohledu nad tímto trhem, aby se zvýšila jeho integrita. Aby se zajistilo, že opatření EU budou potřebná a účinná, Komise posuzuje dopad svých politik a návrhů v každé etapě, od přednesení návrhu až po jeho realizaci a přezkum.

Hodnocení nedávno přijatých pravidel regulace trhu s emisemi a dohled nad ním, jež jsou v současnosti realizována, lze provést v rámci zpráv, jež má Komise předložit Evropskému parlamentu a Radě v roce 2019 podle článku 90 směrnice MiFiD II a podle článku 38 nařízení MAR.

Doporučení 1 a)

Komise doporučení 1a) přijímá. Komise a společní normotvůrci důkladně analyzovali potenciální rizika během procesu přijetí revidované směrnice MiFiD, která proto obsahuje vyvážený režim výjimek. Tato rizika budou přezkoumána v roce 2019 podle příslušných právních předpisů.

Výjimky uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. e), v čl. 2 odst. 1 písm. j) a v čl. 3 odst. 1 písm. e) směrnice MiFiD jsou vázány na splnění podmínek a podléhají regulačnímu dohledu a nemusejí se týkat pouze emisních povolenek, ale vztahují se stejně tak na i komoditní deriváty. Důvody pro udělení výjimek vyplývají z posouzení účelu, pro který je požadováno povolení podle směrnice MiFiD (především ochrana klientů investičních společností při přeshraničních transakcích), a také z jejich přiměřenosti z hlediska porovnání nákladů spojených se získáním tohoto povolení a přínosu pro osoby, jimž má být výjimka udělena.

Doporučení 1 b)

Komise doporučení 1b) přijímá, neboť toto doporučení zohledňuje soubor právních předpisů EU v oblasti finančních trhů, jež byly přijaty a v současnosti jsou realizovány.

Doporučení 1 c)

Komise doporučení 1c) přijímá částečně. Byly již zavedeny mechanismy spolupráce, které Komise s ohledem na současný stav trhu s emisemi považuje za dostatečné. Útvary Komise se účastní jednání správní rady / stálých výborů a pracovních skupin Evropské agentury pro cenné papíry a trhy (ESMA), kde jsou projednávány otázky politiky, a jsou v kontaktu s Agenturou pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER). Ve fázi provádění revidovaných právních předpisů je však dále posilována spolupráce v rámci Komise. Pokud jde o jiné regulační orgány a orgány dohledu (včetně agentur), a s ohledem na budoucí vývoj trhu bude Komise zvažovat možnosti podpory iniciativ zaměřených na další posílení spolupráce v oblasti regulace nad rámec již existujících mechanismů.

Doporučení 2

Komise doporučení 2 přijímá. Bude analyzovat, jaký přínos by mělo vyjasnění právního statusu povolenek, a zvaží také, zda a jak by bylo možné zavést urychlený registrační mechanismus zástavních nároků.

Trh s uhlíkem v EU vzrostl a zesílil i přesto, že na úrovni EU není definován právní status povolenek. Faktory posilující likviditu jsou hlavně ekonomické, a nikoli právní povahy.

Komise proto již navrhla vytvořit rezervu pro posílení stability trhu (COM(2014) 20), což by umožnilo vyřešit otázku nadbytečných povolenek a zvýšit odolnost systému vůči velkým otřesům tím, že se upraví množství povolenek, jež mají být draženy; tento návrh je nyní projednáván v Evropském parlamentu a v Radě.

Komise se domnívá, že směrnice 2003/87/ES a nařízení (EU) č. 389/2013, a také vyvíjející se rámec nařízení o finančních trzích EU poskytují potřebné právní základy transparentního a likvidního trhu s uhlíkem v EU, a zároveň zajišťují stabilitu a integritu trhu.

93

Bezpečnost registru se ve fázi III systému EU ETS výrazně zlepšila. Komise nejen vymáhá splnění regulačních požadavků týkajících se otevírání účtů, ale podporuje také aktivní spolupráci a výměnu osvědčených postupů mezi členskými státy. Nepřetržité zdokonalování registru Unie v souladu s příslušnou projektovou metodikou si od roku 2012 vyžádalo změny uvnitř Komise.

Doporučení 3 a)

Doporučení 3a) Komise přijímá. Registr Unie neobsahuje všechny důležité údaje pro odhalování zneužití a podvodného jednání. V rámci předpisů MiFiD/MiFiR a MAR/MAD se však již předpokládá rozsáhlé shromažďování údajů o finanční stránce transakcí s povolenkami, jakmile tyto právní předpisy budou v roce 2017 plně provedeny.

Doporučení 3 b)

Komise doporučení 3b) přijímá.

Doporučení 3 c)

Doporučení 3c) Komise přijímá. Pokud jde o strukturu, Komise má za to, že bylo již provedeno. Po auditu IT, který provedl útvar vnitřního auditu, Komise upřesnila pracovní náplň zaměstnanců a optimalizovala strukturu. Komise se zavazuje, že zajistí dobré fungování systému registru.

Doporučení 3 d)–e)

Tato doporučení jsou určena členskými státy.

94

Nařízení Komise přijatá před zahájením fáze III zvyšují účinnost, účelnost a harmonizaci při realizaci systému EU ETS ve fázi III. Tato nařízení řeší nedostatky, jež Účetní dvůr popisuje. Zlepšení se týkají monitorování a vykazování i ověřování a akreditace, potvrzují úlohu a odpovědnost všech stran včetně příslušných orgánů, provozovatelů, ověřovatelů, vnitrostátních akreditačních orgánů a členských států.

Doporučení 4

Konkrétní úkoly a odpovědnost všech stran zapojených do systému EU ETS jsou vyjasněny v důsledku nařízení Komise o akreditaci a ověřování a o monitorování a vykazování, jež byla přijata pro fázi III.

Doporučení 4 a)

Komise doporučení 4a) přijímá.

Doporučení 4 b)

Doporučení 4b) Komise přijímá. Směrnice 2003/87/ES a prováděcí opatření stanoví rámec pro posílení dohledu. Tento přístup ponechává příslušným orgánům pružnost při úměrném a účinném vymáhání dodržování pravidel, mimo jiné pokud jde o to, kde a kdy jsou kontroly nejúčinnější, o zamezení zdvojení úlohy ověřovatele a o schopnost sladění s jinými regulačními povinnostmi.

Doporučení 4 c)–f)

Tato doporučení jsou určena členskými státy.

95

Komise poskytla komplexní pokyny k přípravě a provádění národních alokačních plánů pro fázi II. Komise uznává, že tyto pokyny neobsahovaly pokyn k použití údajů o emisích za rok 2005, což však neovlivnilo kvalitu posouzení ze strany Komise.

Ve fázi III se pokyny Komise a monitorování provádění systému EU ETS členskými státy zlepšily. Prováděcí rozhodnutí Komise 2014/166/EU a související vysvětlivka opětovně zavedly systém vyžadující, aby členské státy předkládaly Komisi výroční zprávy „podle článku 21“ o provádění směrnice 2003/87/ES. Tyto zprávy jsou přístupné veřejnosti prostřednictvím systému ReportNet Evropské agentury pro životní prostředí.

96

Komise uznává, že podávání zpráv o realizaci systému EU ETS „podle článku 21“ nebylo ve fázi II vždy úplné. Nyní, ve fázi III, jsou na základě prováděcího rozhodnutí Komise 2014/166/EU požadavky prováděny striktněji, takže v budoucnu by podmínka pro zveřejnění úplné výroční zprávy o provádění systému EU ETS měla být splněna.

Komise pokračuje v organizování rozsáhlých výměn informací s příslušnými orgány členských států odpovědnými za EU ETS, např. prostřednictvím pravidelných jednání Výboru pro změnu klimatu a jeho pracovní skupiny 3 věnovaných obchodování s emisemi, technických pracovních skupin *ad hoc*, fór, jako je fórum pro akreditaci a ověřování a fórum pro dosažení souladu s jejich přidruženými pracovními skupinami, a příslušných skupin, jako je pracovní skupina správců registrů, a prostřednictvím souvisejících systémů sdílení dokumentů.

Doporučení 5 a)

Doporučení 5a) Komise přijímá.

Harmonizace systému EU ETS ve fázi III je podstatná a Komise ve fázi III bedlivěji monitoruje uplatňování EU ETS členskými státy.

Doporučení 5 b)

Komise přijímá doporučení 5b) ohledně pravidelného zveřejňování zprávy o uplatňování systému EU ETS.

Doporučení 5 c)

Toto doporučení je určeno členskými státem.

97

Přehled o sankčních systémech EU ETS v členských státech Komise získává v rámci svých přehledových studií o dodržování systému EU ETS členskými státy a na základě prováděcího rozhodnutí Komise 2014/166/EU, jež aktualizovalo systém vyžadující od členských států předkládat Komisi výroční zprávy „podle článku 21“ o uplatňování směrnice 2003/87/ES.

Doporučení 6

Systém sankcí v rámci EU ETS považuje Komise za účinný. Sankce 100 EUR za tunu emitovaného CO₂, na něž do 30. dubna nebyly vyraženy povolenky, má silný odstrašující účinek. Prokazuje na to zejména skutečnost, že vyžádaným počtem povolenek je každoročně skutečně pokryto přibližně 99 % emisí, a sankce jsou proto uplatňovány pouze v případě 1 % z oznámených emisí.

Členské státy by měly být transparentní, pokud jde o sankce, jež jsou ukládány na vnitrostátní úrovni za jiná porušení, než je porušení povinnosti vyřadit povolenky, a měly by rovněž zveřejňovat informace o provozovatelích, kteří povinnost vyřadit povolenky porušují. Je však důležité poznamenat, že podle čl. 16 odst. 1 směrnice 2003/87/ES je právo stanovovat sankce ponecháno členskými státem a že rozdíly v úrovni sankcí mohou vzhledem k podmínkám daného členského státu být do značné míry odůvodněné.

Komise klade důraz na transparentnost mezi příslušnými orgány členských států s cílem zachovat velmi vysokou míru dodržování pravidel.

Doporučení 6 a)

Komise doporučení 6a) přijímá. Bude podrobně analyzovat informace, jež získává prostřednictvím přehledových studií o dodržování systému EU ETS a výročních zpráv, jež předkládají členské státy podle článku 21 směrnice o EU ETS; a tam, kde to bude Komise považovat za vhodné, přijme opatření.

Doporučení 6 b)–c)

Tato doporučení jsou určena členskými státy.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
v zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
a v delegacích Evropské unie v zemích mimo EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm);
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (*).

(*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

Placené publikace:

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

Systém Evropské unie pro obchodování s emisemi (EU ETS) je základním prvkem politiky EU v oblasti klimatu a je často uváděn jako model pro nové politiky v oblasti změny klimatu. Účetní dvůr zjistil v provádění tohoto systému během fáze II (2008–2012) významné nedostatky a zjistil též problémy týkající se spolehlivosti rámce na ochranu jeho integrity. Je zapotřebí zkvalitnit regulaci trhu a dohled nad trhem, právní status povolenek a systémy na zpracování základních informací v EU ETS. Členské státy by rovněž měly zlepšit realizaci kontrolního rámce a sankcí. Účetní dvůr předkládá řadu doporučení zaměřených na zlepšení integrity a provádění tohoto systému.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace