ET 2015 nr 06

Eriaruanne

Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi terviklikkus ja rakendamine





EUROOPA KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (http://europa.eu).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015

Trükis	ISBN 978-92-872-2381-4	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/7545	QJ-AB-15-005-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-2377-7	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/191790	QJ-AB-15-005-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2337-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/603	QJ-AB-15-005-ET-E

© Euroopa Liit, 2015
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

ET 2015 nr 06

Eriaruanne

Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi terviklikkus ja rakendamine

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

Auditirühm

02

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju. Seejuures võetakse arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi loodusressursside säilitamise ja haldamise valdkonna eest vastutav I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Augustyn Kubik. Auditit juhtis kontrollikoja liige Kevin Cardiff, teda toetasid kabinetiülem Mary Kerrigan, kabineti atašee Gediminas Macys, üksuse juhataja Colm Friel, auditirühma juht Emese Fésűs, auditirühma asejuht Stefan den Engelsen ning audiitorid Marco Dentamaro, Andreas Dürrwanger, María Luisa Gómez-Valcárcel, Laura Gores, Joanna Kokot, Loulla Puisais-Jauvin, Frédéric Soblet ja Anna Zalega.



Vasakult paremale: S. den Engelsen, E. Fésűs, K. Cardiff, C. Friel.

Sisukord

Punkt

Lühendid

Seletav sõnastik

I–VII **Kokkuvõte**

1–8 **Sissejuhatus**

1–8 **Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteem (ELi HKS)**

4–6 **ELi HKSi kasutus aastatel 2005–2012 (I ja II etapp)**

7-8 **ELi HKS alates aastast 2013 (III etapp)**

9–11 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

12–86 **Tähelepanekud**

12–41 **ELi HKSi terviklikkuse kaitsmise raamistik**

14–24 **Komisjon parandas heitkogustega kauplemise reguleerimist ja järelevalvet, kuid vajatakse täiendavaid edusamme**

25–28 **Kvootide defineerimisega seotud probleemid**

29–41 **ELi HKSi põhiteabe käsitlemiseks kasutatava ELi registriga seotud süsteemides oli teatavaid puudusi**

42–86 **ELi HKSi rakendamine**

46–63 **Liikmesriikide heitkoguste mõõtmis- ja aruandlussüsteemid ei olnud ELi HKSi II etapis piisavalt välja arendatud**

64–79 **Liikmesriikide rakendustegevusega seotud komisjoni suunised ja järelevalve olid ELi HKSi teises etapis puudulikud**

80–86 **ELi HKSi karistuste kohaldamise riikliku rakendamise korras ja rahvusvaheliste ühikute tagastamise praktikas leiti teatavaid puudusi**

Sisukord

87–97 **Järeldused ja soovitused**

Lisa. Taustteave

Komisjoni vastus

Lühendid

05

CO_2: süsinikdioksiid

CO_2e: süsinikdioksiidi ekvivalent

ELi HKS: Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteem

EUA: Euroopa Liidu saastekvoot

EUTL: Euroopa Liidu tehingulogi

HKS: heitkogustega kauplemise süsteem

Lühendid

06

HVÜ: heitkoguste vähendamise ühik

IPCC: valitsustevaheline kliimamuutuste rühm

THV: tõendatud heitkoguste vähendamise ühik

UNFCCC: Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon

Seletav sõnastik

07

Börsiväline kauplemine: kõik finantsturul tehtavad tehingud, mille käigus ei kaubelda börsil või reguleeritud turul, vaid mis on kahe osalise vahel eraviisiliselt läbiräägitavad.

CO_2-ekvivalenttonn: üks tonn süsinikdioksiidi või mõne teise sellise kasvuhoonegaasi kogus, millel on samaväärne võime tekitada ülemaailmset soojenemist[1].

Finantsinstrumentide turgude direktiiv: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta algne direktiiv 2014/39/EL finantsinstrumentide turgude kohta tunnistati kehtetuks ja asendati uute 2014. aastal vastu võetud eeskirjadega. Need on: direktiiv 2014/65/EL finantsinstrumentide turgude kohta ja määrus (EL) nr 600/2014 finantsinstrumentide turgude kohta. Uus kord hakkab kehtima alates jaanuarist 2017[2].

Hetketurg: turg, kus vastupidiselt futuuriturule vahetavad kaubeldavad väärtpaberid või kaubad kohe omanikku.

Järelturg: turg, kus investorid ostavad väärtpabereid või varasid emitendi asemel teistelt investoritelt.

Kasvuhoonegaaside heide: atmosfäärigaasid on ülemaailmse soojenemise ja kliimamuutuse tekitajaks. Põhilised kasvuhoonegaaside heited on süsinikdioksiid (CO_2), metaan (CH_4) ja dilämmastikoksiid (N_2O). Vähemesinevad (kuid väga võimsad) kasvuhoonegaasid on fluorosüsivesinikud (HFC), perfluorosüsivesinikud PFCd) ja väävelheksafluoriid (SF_6)[3].

Konto omanik: konto omanik[4] on registrisüsteemis kontot omav füüsiline või juriidiline isik.

Kvootide tagastamine: iga käitise käitaja tagastab iga aasta 30. aprilliks kõnealuse käitise eelnenud kalendriaasta tõendatud koguheitmetele vastava hulga saastekvoote[5]. ELi HKSi teises etapis võivad käitajad teatud tingimustel tagastada ka Kyoto protokolli mehhanismidega (PAM ja ühisrakendus) loodud rahvusvahelisi arvestusühikuid (THVd ja HVÜd). Kokkuvõttes peab käitaja oma tõendatud heitkoguste katmiseks tagastama piisaval hulgal Euroopa Liidu saastekvoote, THVsid ja HVÜsid.

---

1 Direktiivi 2003/87/EÜ II lisa.

2 Sama.

3 Kliimamuutuse akronüümide sõnastik, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon (UNFCCC).

4 Komisjoni 2. mai 2013. aasta määruse (EL) nr 389/2013, millega luuakse liidu register vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2003/87/EÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsustele nr 280/2004/EÜ ja nr 406/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni määrused (EL) nr 920/2010 ja nr 1193/2011 (ELT L 122, 3.5.2013, lk 1), artikkel 3.

5 Direktiivi 2003/87/EÜ artikli 12 lõige 3.

Seletav sõnastik

Käibemaksu pöördmaksustamise mehhanism: ettevõtete maksukohustuse ülekandmine tarnijalt kaupu saavale ettevõttele, mis tähendab, et kui klient on käibemaksukohustuslasena registreeritud, siis peab tarnija asemel käibemaksu maksma tema. Pöördmaksustamise süsteemiga on tõenäoliselt võimalik käibemaksu nn karussellpettused kaotada.

Käitaja: isik[6], kes käitab käitist, kontrollib selle tööd või kellele on siseriiklike õigusaktide kohaselt antud määrav otsustusõigus käitise tehnilise toimimise suhtes.

Käitis: on paikne tehniline üksus[7] kus tegeldakse ühe või mitme kasvuhoonegaaside heidet tekitava tegevusega ja muu tegevusega, mis on tehniliselt otseselt seotud kõnealuses tegevuskohas teostatava tegevusega ja võivad mõjutada heitmete koguseid ja saastust.

Kyoto protokolli mehhanismid: Kyoto protokolliga (vt ***lisas toodud selgitus***) võeti kasutusele kolm mehhanismi, mida võib kasutada heitkoguste vähendamise eesmärkide saavutamiseks: heitkogustega kauplemine, puhta arengu mehhanismid ja ühisrakendus. Heitkogustega kauplemine võimaldab kasutamata heiteühikuid omavatel riikidel neid müüa riikidele, kes on oma piirkogused juba ära kasutanud. Ühisrakendus ja PAM on projektipõhised mehhanismid, millega luuakse heite korvamiseks kasutatavaid ühikuid.

Liidu register: elektrooniline süsteem, millega jälgitakse saastekvootide kuuluvust. Põhihaldaja[8] hoiab käigus ja hooldab liidu registrit. Register[9] on üldsusele kättesaadav ja sisaldab eraldi arvestust iga sellise isiku omanduses olevate kvootide kohta, kellele kvoodid on välja antud või kellele või kellelt need on üle antud. Liidu registris võib saastekvoote omada iga isik.

Müümise edasilükkamine: nõudluse taastamiseks lükkas komisjon lühiajalise meetmena 900 miljoni saastekvoodi enampakkumise edasi kuni aastateni 2019-2020[10]. Kolmandas etapis enampakkumisel müüdavate saastekvootide üldine maht sellest müümise edasilükkamisest ei muutu; muutub vaid enampakkumisel müüdavate saastekvootide jagunemine perioodil 2013–2020 (enampakkumiste ajakava). Enampakkumiste edasilükkamist rakendatakse vastavalt ELi HKSi enampakkumiste määruse muudatusele[11], mille komisjon võttis vastu pärast ELi kliimamuutuste komitee heakskiidu saamist ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolset kontrolli aastal 2014. Selle muudatuse tegemiseks muudeti ka ELi HKSi direktiivi aastal 2013[12].

---

6 Direktiivi 2003/87/EÜ artikkel 3.

7 Direktiivi 2003/87/EÜ artikkel 3.

8 Komisjoni määruse (EL) nr 389/2013 artikkel 4.

9 Direktiivi 2003/87/EÜ artikkel 19.

10 Euroopa Komisjoni kliimameetmete peadirektoraat: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm

11 Komisjoni 25. veebruari 2014. aasta määrus (EL) nr 176/2014, millega muudetakse määrust (EL) nr 1031/2010 eelkõige selleks, et määrata kindlaks, kui palju müüakse aastatel 2013–2020 enampakkumisel kasvuhoonegaaside saastekvoote (ELT L 56, 26.2.2014, lk 11).

12 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta otsus nr 1359/2013/EL, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ kasvuhoonegaaside saastekvootide enampakkumiste ajastamist käsitlevate sätete täpsustamiseks (ELT L 343, 19.12.2013, lk 1.)

Seletav sõnastik

Piiramine ja kauplemine: ELi HKSi peetakse piiramise ja kauplemise süsteemiks. See tähendab, et süsteemiga hõlmatud käitiste lubatud saastekvootide koguhulk on piiratud. ELi HKSi esimeses ja teises etapis kehtestati ülemmäärad pärast komisjonilt heakskiidu saamist liikmesriikide tasandil. Kolmandas etapis on ülemmäärad kehtestatud ELi tasandil. Ülemmääraga antakse tööstus- ja lennundusettevõtetele saastekvoote, mida nad võivad vastavalt vajadusele müüa või teistelt osta. Vabatahtlikud kauplejad võivad oma kvootide müümiseks ja ostmiseks samuti turule siseneda. Saadaolevate kvootide kogusele seatud ülemmääraga tagatakse nende väärtus.

Puhta arengu mehhanism (PAM): Kyoto protokolli raames hõlmavad PAMi projektid investeeringuid arengumaade säästva arengu projektidesse, et vähendada heitkoguseid. Nendega luuakse tõendatud heitkoguste vähendamise ühikud, millega on võimalik kaubelda. Neid ühikuid võib teatud tingimustel ELi HKSis kasutada.

Põhihaldaja: HKSi direktiivi[13] kohaselt määrab komisjon põhihaldaja, kes peab sõltumatut tehingute registrit kvootide väljaandmise, üleandmise ja kehtetuks tunnistamise kohta ning teeb ka iga registrisse kantud tehingu automaatse kontrolli, tagamaks, et kvootide väljaandmise, üleandmise ja kehtetuks tunnistamisega ei ole seotud eeskirjade rikkumisi. Registrimääruses sätestatakse, et põhihaldaja haldab ja peab liidu registrit[14].

Pädev asutus: liikmesriigid nimetavad ELi HKSi direktiivi eeskirjade rakendamiseks asjaomase pädeva asutuse (ühe või mitu).

Riiklik haldaja: üksus, kes vastutab liikmesriigi nimel liikmesriigi jurisdiktsiooni all olevate kasutajakontode haldamise eest liidu registris.

Saastekvoot: ELi HKSis võrdub üks Euroopa Liidu saastekvoot õigusega tekitada üks tonn süsinikdioksiidheitmeid konkreetsel perioodil (CO_2e)[15]. Käitajad võivad ELi HKSis kasutada Euroopa Liidu saastekvoote oma tõendatud heitkoguste katmiseks või müüa need teistele käitajatele, kes vajavad Euroopa Liidu saastekvoote.

Tehing: protsess[16] liidu registris, mis hõlmab saastekvoodi või Kyoto ühiku ülekandmist ühelt kontolt teisele.

---

13 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT L 275, 25.10.2003, lk 32), artikkel 20.

14 Komisjoni määruse (EL) nr 389/2013 artikkel 4.

15 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (EÜT L 275, 25.10.2003, lk 32), artikkel 3.

16 Komisjoni määruse (EL) nr 389/2013 artikkel 3.

Seletav sõnastik

Turukuritarvituse direktiiv ja määrus: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta algne direktiiv 2003/6/EÜ siseringitehingute ja turuga manipuleerimise (turu kuritarvitamise) kohta tunnistati kehtetuks ning asendati uute 2014. aastal vastu võetud eeskirjadega. Need on: määrus (EL) nr 596/2014, mis käsitleb turukuritarvitusi (turukuritarvituse määrus)[17], ja direktiiv 2014/57/EL turukuritarvituse korral kohaldatavate kriminaalkaristuste kohta (turukuritarvituse direktiiv)[18]. Turukuritarvituse määrus jõustub juulis 2016 ja liikmesriikidel on uue direktiivi[19] siseriiklikku õigusesse ülevõtmiseks aega kaks aastat.

Ühisrakendus: lisaks PAMile on see üks kahest Kyoto protokolliga loodud projektipõhisest mehhanismist. Tööstusriigid viivad koos teiste arenenud riikidega ellu heitkoguste vähendamise ühisrakendusprojekte, et luua heitkoguste vähendamise ühikuid (HVÜd), millega võib teatud tingimustel ELi HKSis kaubelda.

Ühtlustatud eraldamiseeskirjad: ELi HKSi kolmandas etapis töötas komisjon välja ühtlustatud eraldamiseeskirjad[20] koos tootmise võrdlusalustega, mis põhinesid 10% parimaid tulemusi saavutanud käitiste keskmisel kasvuhoonegaaside heitel. Võrdlusaluste arvutamisel ei võeta arvesse kasutatavat tehnoloogiat, kütust, käitise suurust ja selle geograafilist asukohta.

---

17 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määrus (EL) nr 596/2014, mis käsitleb turukuritarvitusi (turukuritarvituse määrus) ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/6/EÜ ja komisjoni direktiivid 2003/124/EÜ, 2003/125/EÜ ja 2004/72/EÜ (ELT L 173, 12.6.2014, lk 1).

18 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiv 2014/57/EL, turukuritarvituse korral kohaldatavate kriminaalkaristuste kohta (turukuritarvituse direktiiv) (ELT L 173, 12.6.2014, lk 179).

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

20 Komisjoni 27. aprilli 2011. aasta otsus 2011/278/EL, millega määratakse kindlaks kogu liitu hõlmavad üleminekueeskirjad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10a kohaste tasuta saastekvootide ühtlustatud eraldamiseks (ELT L 130, 17.5.2011, lk 1).

Kokkuvõte

I

Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteem (ELi HKS) on kliimamuutusega võitlemises ELi poliitika põhisuund. ELi HKS on maailma suurim kasvuhoonegaaside heitkoguste piiramise ja kauplemise süsteem. Kõrge heitetasemega tööstusharude koguheitele seati ülemmäär, mida aja jooksul vähendatakse. Ülemmääraga piiratakse üle 11 000 energiamahuka käitise heitkoguseid, mis tekitavad ligi poole süsinikdioksiidi heitkogustest Euroopas. Nimetatud käitistele eraldatakse saastekvoodid või nad ostavad neid enampakkumistel, ning võivad nendega ka vajaduse korral kaubelda. Üks ELi saastekvoot lubab omanikul õhku paisata ühe tonni süsinikdioksiidi (CO_2) ekvivalenti. Igal aastal peavad käitised tagastama õhkupaisatud süsinikdioksiidi ekvivalentkogusele (CO_2e) vastava arvu saastekvoote.

II

ELi HKSi tuuakse sageli eeskujuks mujal maailmas loodavatele kliimamuutuse poliitikatele ja heitkogustega kauplemise süsteemidele. See alates 2005. aastast kasutusel olev ja järk-järgult parandatud innovatiivne süsteem on oma rakendamise kolmandas etapis. Euroopa tasandil ei ole ELi HKSi keskkonnaeesmärk ainult heitkoguste ülemmääradele vastav vähendamine, vaid ka süsinikdioksiidiheitele hinna määramine ja igale säästetud CO_2e-tonnile rahalise väärtuse andmine. Hinna kujundab saastekvootide turg. See julgustab käitisi kasutama kõige mõjusamaid heitmete vähendamise meetmeid ja edendab investeeringuid vähese CO_2-heitega tehnoloogiasse, eriti siis, kui saastekvootide hinnad on kõrged.

III

ELi HKSi plaanipäraseks toimimiseks tuleb tagada süsteemi terviklikkus ja korrektne rakendamine. Hindamaks, kas Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi hallati nõuetekohaselt, uuris kontrollikoda, kas süsteemi kui turupõhise mehhanismi kaitsmiseks oli loodud asjakohane raamistik, ning kontrollis ka selle tegelikku rakendamist. Rakendamise puhul keskendus kontrollikoda ELi HKSi teisele etapile (2008–2012), et sellest saadud kogemusi oleks võimalik kasutada poliitika edasiseks arendamiseks.

IV

Üldiselt järeldas kontrollikoda, et ELi HKSi komisjoni- ja liikmesriikidepoolne haldamine ei olnud kõigis aspektides asjakohane. Haldamist takistasid teatavad probleemid, mis olid seotud süsteemi terviklikkuse kaitsmiseks loodud raamistiku töökindlusega ja ELi HKSi teise etapi rakendamises tekkinud oluliste puudustega.

V

Süsteemi terviklikkuse kaitsmiseks loodud raamistikku on suurema osa saastekvootide turule hetketehingute lisamisega oluliselt parandatud, muutes finantsinstrumentide turgude direktiivi ja turukuritarvituse direktiivis / turukuritarvituse määruses kehtestatud korraga saastekvoodid finantsinstrumentideks. Sellele vaatamata tuleks raamistiku piisava usaldusväärsuse loomiseks käsitleda veel mitut küsimust, tagada parem õiguslik reguleerimine ja järelevalve ning julgustada investorite usaldust, et võimendada ELi HKSi keskkonnapoliitika vahendina:

a) ELi HKSi kohustuslike kauplejate, kahepoolse börsivälise hetketehingutega kauplemise ning väiksemate turuosalistega seotud heitkogustega kauplemise turu reguleerimises ja järelevalves on endiselt probleeme;

b) saastekvootide turu järelevalvet ELi tasandil ei tehta ja õigusloomealane koostöö on ebapiisav;

c) saastekvootide õiguslik määratlus ei ole piisavalt selge ning samuti pole selgust saastekvootide tagatistena kasutamise ja nende tagatiste kaitse osas;

d) liidu registris töödeldakse ELi HKSi põhiandmeid ning registril on suurte summade ja kontoomanike arvukuse tõttu kõrge riskiprofiil. Kuigi registri turvalisust on ELi HKSi teises etapis oluliselt parandatud, vajatakse edasisi jõupingutusi. ELi HKSi kontode avamise kontrollimiseks, tehingute jälgimiseks ja reguleerivate asutustega koostöö tegemiseks kehtestatud liikmesriikide menetlused sisaldasid märkimisväärseid puudusi ning komisjonil ei ole võimalik andmekaitsenõuete tõttu tehinguid piisavalt jälgida. Lisaks takistasid registri komisjonipoolset arendamist ja pidamist sisekoordineerimisega seotud probleemid ja ressursside nappus, nagu kirjeldatud punktides 39–41.

VI

Liikmesriikide ja komisjonipoolne ELi HKSi kontrolliraamistiku rakendamine teises etapis sisaldas olulisi puudusi. Süsteemi plaanipärase toimimise kohta piisava kindluse saamiseks tuleb need puudused kolmandas etapis eemaldada:

a) heitkoguste seire-, aruandlus- ja kontrollisüsteeme ei olnud piisavalt hästi rakendatud ja ühtlustatud. Pädevad asutused ei kontrollinud piisavalt tõendajate tehtud tööd ja tegid käitiste tasandil vaid piiratud arvul kohapealseid kontrolle;

b) liikmesriikide rakendustegevusega seotud komisjoni suunised ja järelevalve olid ELi HKSi teises etapis puudulikud ning liikmesriikide teise etapi riikliku saastekvootide eraldamise kava komisjonipoolne hindamine ei olnud piisavalt läbipaistev;

c) osa liikmesriikidest ei esitanud kõiki nõutavaid aruandeid ELi HKSi toimimise kohta ja komisjon ei avaldanud ELi HKSi direktiivis nõutavat iga-aastast rakendusaruannet;

d) komisjoni ja liikmesriikide vahelise väärtuslike konsultatsiooni- ja koordineerimisfoorumite mõju oli liikmesriikide vähese osaluse tõttu piiratud;

e) komisjonil on olnud piiratud roll ELi HKSi liikmesriikidepoolse rakendamise peamiste kontrollimehhanismide ühtlustamise tagamisel;

f) kontrollikojal ei olnud võimalik hinnata liikmesriikide erinevate karistussüsteemide mõjusust, kuna liikmesriikide ja Euroopa tasandil puudus konsolideeritud teave. Rahvusvaheliste ühikute tagastamise erieeskirjade puhul rakendasid liikmesriigid erinevaid tavasid. Need probleemid võivad negatiivselt mõjutada käitajate võrdseid tingimusi.

VII

Süsteemi terviklikkuse kaitseraamistiku kohta eespool loetletud tähelepanekute käsitlemiseks esitab kontrollikoda järgmised soovitused.

1. Komisjon peaks turu terviklikkuse edasiseks parandamiseks lahendama heitkogustega kauplemise turu reguleerimises ja järelevalves püsivad probleemid (vt komisjonile esitatud üksikasjaliku soovituse nr 3 alapunktid a–c, mis järgnevad punktile 91).

2. Saastekvootide õiguslikku seisundit tuleb veelgi täpsustada, et aidata kaasa stabiilsuse ja usalduse kindlustamisele (vt 2. soovitus, mis järgneb punktile 92).

3. ELi HKSi põhiteavet käsitlevate süsteemide (ELi register ja sellega seotud menetlused) teatavaid aspekte tuleks veelgi täiustada. Täpsemalt peaks komisjon kaaluma, kuidas väärkasutuse ja pettuste riski vähendamiseks oleks võimalik piiriülestele tehingutele luua asjakohane järelevalve ja rakendada seda ELi tasandil ning määratleda asjakohased meetmed ELis kontode avamisega seotud kontrolliraamistiku tõhustamiseks ja liikmesriikide parimate tavade edendamiseks. Liikmesriigid peaksid tagama nende kontrollide rakendamise (vt komisjonile ja liikmesriikidele esitatud üksikasjaliku soovituse nr 3 alapunktid a–e, mis järgnevad punktile 93).

4. Liikmesriikide tasandi kontrolliraamistikku tuleks paremini kohaldada, tagamaks, et tuvastatud puudused võetakse kolmanda etapi rakendamisel arvesse (vt komisjonile ja liikmesriikidele esitatud üksikasjaliku soovituse nr 4 alapunktid a–f, mis järgnevad punktile 94).

5. ELi HKSi rakendamisega seotud suuniseid ja teavet tuleks kolmandas etapis parandada (vt komisjonile ja liikmesriikidele esitatud üksikasjaliku soovituse nr 5 alapunktid a–c, mis järgnevad punktile 96).

6. ELi HKSiga seotud karistuste kohaldamine tuleb muuta läbipaistvamaks. Liikmesriikide ja ELi tasandil peab olema võimalik saada kaasajastatud ja täpset teavet karistusmeetmete rakendamise ja tulemuste kohta, ning komisjon peaks tegema paremat järelevalvet ELis kasutatava jõustamispraktika ja riiklike karistuste järjepideva kohaldamise üle (vt komisjonile ja liikmesriikidele esitatud üksikasjaliku soovituse nr 6 alapunktid a–c, mis järgnevad punktile 97).

Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteem (ELi HKS)

01

ELi HKS on Euroopa Liidu kliimamuutustega võitlemise poliitika oluline osa (täpsemat taustteavet rahvusvahelise heitkogustega kauplemise raamistiku kohta vt ***lisa I osa***). Süsteemi eesmärk on edendada kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist kulutõhusal ja majanduslikult tulemuslikul viisil. ELi HKS on üks ELi kliima- ja energiapaketi[21] põhikomponent. Nimetatud paketil on kolm 2020. aastaks kavandatud eesmärki („20-20-20 eesmärgid"):

- vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid 2020. aastaks 20% võrra võrreldes 1990. aasta tasemega;
- suurendada taastuvenergia osakaalu ELi energiatarbimises 20%-ni;
- suurendada ELi energiatõhusust 20% võrra.

02

ELi HKS on maailma suurim kasvuhoonegaaside heitkoguste piiramise ja kauplemise süsteem (vt ***1. selgitus***) ning seda tuuakse sageli eeskujuks mujal maailmas loodavatele kliimamuutuste poliitikatele ja heitkogustega kauplemise süsteemidele. Üle 11 000 ELi energiamahuka käitise heitkogustele on seatud piirmäär[22]. Alates aastast 2013 hõlmab ELi HKS ligikaudu 50% ELi kasvuhoonegaasside heitkogustest[23]. Lisaks koguheite piiramisele piisavalt kõrge CO_2-hinnaga peaks ELi HKS julgustama käitisi kõige mõjusamaid heitmete vähendamise meetmed kasutama ja edendama investeeringuid vähese CO_2-heitega tehnoloogiatesse[24].

21 KOM(2008) 30 (lõplik), 23.1.2008, „Kaks korda 2 aastaks 2020. Kliimamuutus – Euroopa võimalus".

22 Hõlmatud on järgmised põhisektorid: põletuskäitised, tsement, klinker, lubi, mineraalõli rafineerimistehased, malm ja teras. Sinna ei kuulu maismaatransport, põllumajandus ja teenustesektor.

23 COM(2012) 652 (final), 14.11.2012, „Euroopa CO_2-turu olukord 2012. aastal".

24 Euroopa Komisjoni kliimameetme „ELi heitkogustega kauplemise süsteem (ELi HKS)" teabeleht, kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

1. selgitus

ELi HKS on heitkoguste piiramise ja nendega kauplemise süsteem

Piiramise ja kauplemise süsteemiga kehtestatakse kõrge heitetasemega tööstusharude koguheitele ülemmäär. Seda ülemmäära vähendatakse aja jooksul. Ettevõtted võivad selle ülemmäära piires saastekvoote osta ja müüa vastavalt vajadusele. Iga saastekvoot lubab omanikul õhku paisata ühe tonni süsinikdioksiidi ekvivalentkoguse (CO_2e). Saastekvootide hulk määrab kindlaks lubatud maksimaalse heitkoguse, st heitkoguseid piiratakse. Käitistele jagatakse saastekvoote, millega võib vabalt turul kaubelda[25]. Igal aastal peavad käitised tagastama õhkupaisatud süsinikdioksiidi ekvivalentkogusele (CO_2e) vastava arvu saastekvoote. Saastekvootide hinna kujundab turg.

25 KOM(2010) 796 (lõplik), 21.12.2010, „ELi heitkogustega kauplemise süsteemi turujärelevalve raamistiku täiustamine".

03
ELi HKS loodi direktiiviga 2003/87/EÜ[26]. Selle direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid ELi HKSi riiklikul tasandil rakendamiseks välja töötama ja looma vajalikud süsteemid ja halduskorra. Nimetatud direktiiviga kehtestatakse ka komisjonile rida konkreetseid kohustusi, millest paljud on suunatud ELi HKSi järjepidevale ja koordineeritud rakendamisele. Kuna ELi HKSiga loodi ka saastekvootidega kauplemise turg, peavad liikmesriigid ja komisjon tagama ELi HKSi terviklikkuse ja stabiilsuse, et see saaks talle seatud keskkonnaeesmärkide saavutamisele mõjusalt kaasa aidata.

ELi HKSi kasutus aastatel 2005–2012 (I ja II etapp)

04
ELi HKSi toimimine on jagatud kauplemisperioodideks ehk etappideks: esimeses kahes etapis (2005–2012) kehtestati saastekvootide ülemmäär riiklikul tasandil liikmesriikide koostatava ja komisjoni poolt hinnatava riikliku saastekvootide eraldamise kavaga.

05
ELi HKSi esimene etapp (2005–2007) oli kolmeaastane pilootperiood, mille jooksul valmistuti teiseks etapiks (2008–2012). Saastekvoote jagati tasuta. Kuna ELi HKS ei sisaldanud andmeid enamiku liikmesriikide käitiste heitkoguste kohta, põhinesid esimese etapi ülemmäärad uuringutel ja prognoosidel. Esimese etapi eesmärk oli toimiva turu loomine, CO_2-hinna kehtestamine ja tegelike heitkoguste seireks, aruandluseks ja kontrollimiseks vajaliku taristu ülesehitamine. Esimeses etapis saadud andmetega täideti infolünk ja aidati kaasa riiklike ülemmäärade kehtestamisele teises etapis.

06
Teine etapp (2008–2012)[27] langes kokku Kyoto protokolli kohustuste täitmise esimese etapiga – viieaastane periood, mille jooksul ELi liikmesriigid peavad oma heitkoguseid vähendama vastavalt Kyoto protokollis kehtestatud eesmärkidele[28]. Esimeses etapis esitatud tõendatud heitkoguste põhjal vähendati teises etapis lubatud heitkoguste saastekvoote 6,5% võrra alla 2005. aasta (st ELi HKSi esimene võrdlusaasta) taseme, tagades seega, et heitkoguste vähendamine leiaks ka tegelikkuses aset (ELi HKSi teises etapis pakkumise ja nõudluse arengu kohta lisateabe saamiseks vt ***lisa II osa***).

26 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiv 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT L 275, 25.10.2003, lk 32).

27 Teises etapis liitusid ELi HKSiga Euroopa Majanduspiirkonna ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni riigid: Island, Liechtenstein ja Norra.

28 Euroopa Liit on võtnud endale kohustuse vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid perioodil 2008–2012 8% võrra võrreldes 1990. aasta tasemega (mis on tasemelt suurem kui ***lisa selgituses*** viidatud tööstusriikidele kehtestatud üldeesmärk). Nimetatud eesmärgi täitmine on jagatud 15 liikmesriigi vahel õiguslikult siduva kokkuleppega: nõukogu 25. aprilli 2002. aasta otsus 2002/358/EÜ, mis käsitleb Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokolli heakskiitmist Euroopa Ühenduse nimel ja sellega võetavate ühiste kohustuste täitmist (EÜT L 130, 15.5.2002, lk 1).

ELi HKS alates aastast 2013 (III etapp)

07

Kolmandas etapis (2013–2020) siseriiklikke saastekvootide eraldamise kavasid enam ei kasutata. ELi HKSiga hõlmatud käitiste heitkoguste ülemmäärad kehtestatakse nüüd ELi tasandil. Tasuta eraldatavate kvootide puhul kehtivad kogu ELi hõlmavatel ambitsioonikatel heitenormidel põhinevad ühtlustatud eraldamiseeskirjad. Sarnaselt eelmiste etappidega peavad käitised, millele ei eraldata piisaval määral või üldse tasuta saastekvoote nende heitkoguste katmiseks, ostma turult täiendavaid saastekvoote või vähendama oma heitkoguseid.

08

Kolmanda etapi alguses pannakse üle 40% kõikidest saastekvootidest enampakkumisele. Komisjoni arvates ja majandusteooria kohaselt on enampakkumine kõige läbipaistvam jagamise viis, millega rakendatakse „saastaja maksab" põhimõtet (***lisa III osa*** sisaldab rohkem taustteavet ELi HKSi reformimise ja tulevikuväljavaadete kohta).

Auditi ulatus ja lähenemisviis

09

Auditi ulatuse ja lähenemisviisi määratlemisel keskendus kontrollikoda süsteemi terviklikkuse ja rakendamise põhiküsimustele. Auditis ei käsitletud ELi HKSi üldist mõjusust. Auditi eesmärk oli leida vastus küsimusele: „Kas komisjon ja liikmesriigid haldasid Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi asjakohaselt?". Sellele küsimusele vastamiseks esitati järgmised alaküsimused:

a) **kas ELi HKSi terviklikkuse kaitsmiseks on loodud asjakohane raamistik?** Sellele küsimusele vastuse leidmiseks uuris kontrollikoda heitkogustega kauplemisele kehtiva tururegulatsiooni ja seirekorra sobivust, saastekvootide õiguslikku seisundit ja definitsiooni ning ELi HKSi andmete salvestamiseks ja esitamiseks kasutatava liidu registri süsteemi. Auditi selles osas keskenduti mitmele nimetatud valdkondade meetmele, mille komisjon oli välja töötanud ja esitanud alates 2011. aastast, sh kuni 30. septembrini 2014 toimunud arengud. Auditi ulatus ei hõlmanud käibemaksualase nn karussellpettuse[29] riski käsitlevate riiklike meetmete hindamist;

b) **kas ELi HKSi rakendatakse õigesti?** Sellele küsimusele vastuse leidmiseks uuris kontrollikoda ELi HKSi rakendamist liikmesriikide ja komisjoni poolt ELi HKSi teises etapis. Auditi selles osas uuriti ELi HKSi rakendamist ainult paiksete käitiste[30] puhul.

10

Audit viidi läbi nii komisjoni kui ka liikmesriikide tasandil. Komisjoni tasandil tehtud töös uuriti, kuidas komisjon suunas liikmesriike ELi HKSi rakendamisel ja kas ta täitis oma kohustused, mis olid ette nähtud kohaldatavas õigusraamistikus. Tõendusmaterjali koguti seitsmest liikmesriigist. Nimetatud liikmesriigid valiti heitkoguste hulga ja liikide põhjal. Kohapealseid külastusi tehti viie liikmesriigi (Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia, Poola ja Ühendkuningriik) asjaomastesse ametiasutustesse. Dokumentide kujul saadi tõendeid veel kahelt liikmesriigilt (Kreeka ja Hispaania). Liikmesriikide tasandil keskenduti auditis saastekvootide eraldamisele (siseriiklikud saastekvootide eraldamise kavad) ja tagastamisele, seiresüsteemidele, heitkoguste esitamisele ja tõendamisele ning eeskirjade mittejärgimise puhul kohaldatud karistustele. Audit ei hõlmanud enampakkumist, kuna seda rakendati teise etapi lõpuosas vaid väga vähesel määral ja vähestes liikmesriikides.

11

Lisaks saadi tõendeid liikmesriikide pädevates asutustes kättesaadavate dokumentide (mis puudutasid neis seitsmes liikmesriigis valitud 150 käitist) substantiivse testimise ja avalikust ELi tehingulogist (vt ***2. selgitus***) saadud käitiste andmete ja võrdlusandmete analüüsist. Valitud käitiseid kohapeal ei külastatud, kuna kontrollikojal puudusid juurdepääsuõigused.

29 Vt ***3. selgitus*** käibemaksualaste küsimuste üksikasjade kohta.

30 Lennundus liideti ELi HKSiga alles 2012. aastal.

ELi HKSi terviklikkuse kaitsmise raamistik

12

ELi HKSiga loodud saastekvootide turul piisava likviidsuse tagamiseks ja poliitika keskkonnaeesmärkide saavutamisele kaasaaitava hästitoimiva mehhanismi loomiseks peab turg olema turvaline ja atraktiivne[31] nii ELi HKSi mittekuuluvatele ostjatele[32] kui ka käitajatele (kohustuslikele ostjatele), kellel on ELi HKSi direktiivist tulenev kohustus selles süsteemis osaleda. Seepärast on oluline uurida, kas ELi HKSi terviklikkus on piisavalt kaitstud, et säilitada turu stabiilsus ja veenda investoreid selle usaldusväärsuses. Sellise kaitse tagamiseks vajatakse sobivat tururegulatsiooni ja -seiret ning reguleerivate ametiasutuste vahelist koostööd. Lisaks peaks saastekvootide õiguslik seisund ja definitsioon saastekvootide turul stabiilsuse ja usalduse tagamiseks olema piisavalt selged.

13

ELi register (vt ***2. selgitus***) on ELi HKSi terviklikkuse kaitsmise põhielement, kuna see salvestab ja jälgib kõiki saastekvootidega seotud n-ö füüsilisi tehinguid ja võimaldab olulise teabe edastamist turule. Lisaks süsteemi keskkonnaväärtusele on ELi HKSi puhul tegu arvestatavate summadega. Kõigi saastekvootide ja muude liidu registris sisalduvate nõuete täitmise arvestusühikute väärtus on hinnanguliselt üle kümne miljardi euro, sõltuvalt ühikute hinnast ja mõõtmisajast. Lisaks tuleks ELi HKSi terviklikkust piisavalt kaitsta sellist liiki juhtumite eest, mis leidsid aset ajavahemikul 2008–2011 (st teadaolevad kvootide vargused, käibemaksupettuste skeemid ja küberohud (nt andmepüük)). Seetõttu on samuti oluline, et kontode avamise ja liidu registris kajastuvate tehingute kontrollimiseks oleks kehtestatud mõjusad menetlused.

Komisjon parandas heitkogustega kauplemise reguleerimist ja järelevalvet, kuid vajatakse täiendavaid edusamme

14

Komisjon on teadlik[33], et turu reguleerimise ja järelevalve tõhustamine ning registri turvalisuse parandamine oli vajalik teises etapis aset leidnud turvaintsidentide kordumise ärahoidmiseks (vt ka punktid 12 ja 13 ja ***2. selgitus***). Komisjon koostas nende riskide käsitlemiseks ulatusliku meetmepaketi (nagu mainitud punktides 15 ja 16).

31 Vt nt KOM(2010) 796 (lõplik).

32 ELi HKSi välised ostjad (või ELi HKSi välised kauplejad) on üksused, kes vastupidiselt kohustuslikele ostjatele (ettevõtjad, kellel on õigusaktidest tulenev kohustus turul osaleda), osalevad heitkogustega kauplemise turul vabatahtlikult (st kauplejad, investorid, eraisikud, finantsvahendajad jne).

33 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm, „Ensuring the integrity of the European carbon market, FAQ" (Euroopa süsinikdioksiidi saastekvootide turu terviklikkuse tagamine, KKK) aprill 2014: „Eeskirjad (st finantsturgude eeskirjad) on samuti suunatud turvalise ja tõhusa kauplemiskeskkonna loomisele, et suurendada CO_2-turu usaldusväärsust pärast mitmeid kahetsusväärseid pettusejuhtumeid, mis leidsid turul aset paar aastat tagasi". Vt ka KOM(2010) 796 (lõplik), eriti 1. peatüki sissejuhatus.

Riiklike registrite süsteem ja liidu register

Esimese etapi ja enamiku teise etapi jooksul pidasid liikmesriigid riiklikke registreid, mille kontodel võis hoida ja üle kanda heitkoguste saastekvoote ja rahvusvahelisi ühikuid. Süsteemi lihtsustamiseks ja pidades silmas ELi HKSi liitmist teiste rahvusvaheliste heitkogustega kauplemise süsteemidega tulevikus, otsustati 2009. aastal riiklikud registrid tsentraliseerida liidu registris, mida peab ja haldab Euroopa Komisjon. Ajavahemikul 2008–2011 leidis aset mitu turvalisust ohustavat juhtumit, mis olid põhiliselt käibemaksupettused ja küberrünne. Kontode ja andmete migratsioon tehti juunis 2012. Vaatamata registrite süsteemi tsentraliseerimisele, jääb liikmesriikidele ainuvastutus kontode avamise, haldamise ja ajakohastamise eest liidu registri vastavates riiklikes osades. Komisjoni määratud põhihaldaja nimetatud tegevustes ei osale. ELi tehingulogi (EUTL) süsteem kontrollib, salvestab ja võimaldab teha liidu registris algatatud tehinguid, tagamaks, et kõik saastekvootide ülekandmised on kooskõlas ELi HKSi nõuetega[34]. EUTLi üldsusele mõeldud versioonis on asjaomased ELi HKSi andmed üldsusele juurdepääsetavad. Registri pidamine (ja varasem siseriiklike registrite süsteem) on reguleeritud komisjoni määrustega[35].

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

35 Eriti komisjoni 21. detsembri 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 2216/2004, registrite standarditud ja turvatud süsteemi kohta vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2003/87/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusele 280/2004/EÜ (ELT L 386, 29.12.2004, lk 1) ja komisjoni 7. oktoobri 2010. aasta määrusega (EL) nr 920/2010, standarditud ja turvatud registrisüsteemi kohta vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2003/87/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusele nr 280/2004/EÜ (ELT L 270, 14.10.2010, lk 1), komisjoni määrusega (EL) nr 1193/2011, millega luuakse liidu register alates 1. jaanuarist 2013 ja muudetakse komisjoni määruseid (EÜ) nr 2216/2004 ja (EL) nr 920/2010, millega luuakse liidu register 31. detsembril 2012 lõppevaks perioodiks, ja komisjoni määrusega (EL) nr 389/2013, millega luuakse liidu register kolmandaks etapiks.

15

Vajadus CO_2-turu paremaks reguleerimiseks langes kokku finantsturgude reguleerimise raamistiku muutmisprotsessiga (finantsinstrumentide turgude direktiiv / turukuritarvituse direktiiv)[36]. See andis komisjonile võimaluse CO_2-turu määruse käsitlemiseks finantsturgude üldise reguleerimise kontekstis. Vastavalt oktoobris 2011 esitatud finantsinstrumentide turgude direktiivi muudatusettepanekule lisatud mõjuhindamisele[37] nägid kaks komisjonis arutusel olevat põhivarianti ette kas spetsiaalselt CO_2-turule mõeldud süsteemi loomise või heitkoguste saastekvootide finantsinstrumentideks liigitamise ja nende lisamise finantsinstrumentide turgude direktiivi / turukuritarvituse direktiivi reguleerimisala raamistikku. Heitkogustega kauplemise turule sobivaima reguleerimisalase lähenemisviisi leidmist käesoleva auditi käigus ei arutatud. Heitkoguste tuletisinstrumendid[38], mis komisjoni hinnangul moodustavad üle 90% CO_2-turust, on finantsinstrumendid ja on seega juba reguleeritud finantsinstrumentide turgude direktiivi ja turukuritarvituse direktiiviga ELi HKSi esimeses ja teises etapis (2005–2012). Need direktiivid ei reguleerinud aga saastekvootide järelturul tehtavad hetketehingud. Komisjon tegi 2011. aastal ettepaneku laiendada finantsinstrumentide turgude direktiivi ulatust, hõlmamaks saastekvootide järelturul hetketehingute tegemist, liigitades saastekvoodid selgelt finantsinstrumentideks. Ettepanek võeti vastu aastal 2014[39] ja sellega lisatakse saastekvoodid turukuritarvituse direktiivi / turukuritarvituse määruse raamistikku. Uus kord hakkab kehtima alates jaanuarist 2017[40].

16

Teiste oluliste komisjoni poolt ELi HKSi terviklikkuse ja turvalisuse suurendamiseks võetud meetmete raames:

– anti liikmesriikidele võimalus käibemaksupettuste puhul kohaldada pöördmaksustamise mehhanismi (vt ***3. selgitus***);

– tugevdati liidu registrit täiendavalt, et võidelda võimalike küberkuritegude ja rahvusvaheliste ühikute korduvat vastu;

– lisati registrimäärustesse rahapesuvastased sätted, mis olid inspireeritud rahapesuvastasest direktiivist[41]; ja

– pandi enampakkumiste määruses paika esmasturu tegevus- ja osalemiseeskirjad[42].

17

Loetletud meetmed on CO_2-turu reguleerimisele oluliselt kaasa aidanud ja viimaste aastate jooksul on teatatud vahejuhtumite arv tõepoolest märgatavalt vähenenud. Neist jõupingutustest hoolimata leidis kontrollikoda nimetatud meetmete elluviimisel siiski teatud hulgal puudusi ja teisi probleeme, mis tuleb raamistiku piisava usaldusväärsuse loomiseks lahendada. Nimetatud probleeme kirjeldatakse üksikasjalikult järgmistes punktides.

36 MiFID ja MAD on kaks finantsturgude määruse põhitala. MiFIDga (finantsinstrumentide turgude direktiiv) reguleeritakse finantsinstrumentidega seotud investeerimisteenuste osutamist, MADga (turukuritarvituse direktiiv) käsitletakse turu kuritarvitamist.

37 Komisjoni töödokument: mõjuhindamine, mis on lisatud ettepanekule, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi finantsinstrumentide turgude kohta (uuesti sõnastatud) ja ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2011. aasta finantsinstrumentide turgusid käsitleva määruse kohta (SEK(2011) 1226 (lõplik)).

38 Tuletisinstrument on finantsleping, mis on seotud aluseks oleva vara tulevase väärtuse või seisundiga (nt intressimäärade või vahetuskursi muutused või võlgniku võimalik pankrot). (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en)

39 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 201. aasta direktiiv 2014/65/EL finantsinstrumentide turgude kohta ning millega muudetakse direktiive 2002/92/EÜ ja 2011/61/EL (ELT L 173, 12.6.2014, lk 349).

40 Turukuritarvituse määrus alates juulist 2016.

41 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2005. aasta direktiiv 2005/60/EÜ rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta (ELT L 309, 25.11.2005, lk 15). 2013. aastal võttis komisjon selle ajakohastamiseks vastu ettepanekud ning Euroopa Parlament ja nõukogu saavutasid poliitilise kokkuleppe 2014. aasta lõpus.

42 Komisjoni määrus (EL) nr 1031/2010, 12. november 2010, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ (millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem) kohase kasvuhoonegaaside saastekvootide enampakkumise ajastamise, haldamise ja muude aspektide kohta (ELT L 302, 18.11.2010, lk 1).

3. selgitus

HKSi turgu ohustavad endiselt käibemaksupettused

Europoli 2009. aasta üldaruandes oma tegevuse kohta leiti, et CO_2 saastekvoodipettuste tekitatud hinnanguline kahju (käibemaksu nn karussellpettuste kaudu) perioodil juuni 2008–detsember 2009 oli viis miljardit eurot. HKSi turg oli eriti vastuvõtlik seda liiki piiriülese kauplemisega seotud kriminaalsele tegevusele. Pettusejuhtumite käsitlemiseks võeti vastu direktiiv (2010/23/EL)[43], et anda liikmesriikidele võimalus rakendada käibemaksu pöördmaksustamise mehhanismi, suunates käibemaksu tasumise kohustuse isikule, kellele kvoodid või muud ELi HKSis kaubeldavad ühikud üle kantakse. Nimetatud sätet pikendati kuni detsembrini 2018 (direktiiv 2013/43/EL)[44].

Auditi ajal ei olnud peaaegu kolmandik liikmesriikidest rakendanud saastekvootide puhul pöördmaksustamise mehhanismi. Seetõttu ei ole ELi HKSi saastekvootide puhul käibemaksupettuse riski Euroopa Liidus ikka veel täiel määral käsitletud.

Kontrollikoja külastatud viiest liikmesriigist ei olnud auditi toimumise ajal käibemaksu pöördmaksustamise mehhanismi veel rakendanud vaid Itaalia. Itaalia ainsa saastekvootide kauplemisplatvormi tegevus heitkogustega kauplemise turul peatati detsembris 2010, kuna kauplemisel avastati kahtlasi kõikumisi. Kauplemisplatvorm suleti lõplikult märtsis 2014. ELi HKSi registris sisalduvaid Itaalia kontosid hõlmav saastekvootide kahepoolne kauplemine on jätkuvalt lubatud. Auditi ajal leidsid pädev ametiasutus ja riikliku registri haldaja, et käibemaksu pöördmaksustamise mehhanismi puudumise tõttu on Itaalias oluline käibemaksu nn karussellpettuste esinemise risk.

---

43 Nõukogu 16. märtsi 2010. aasta direktiiv 2010/23/EL, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) seoses pöördmaksustamise mehhanismi valikulise ja ajutise kohaldamisega teatavate pettusealdiste kaupade ja teenuste tarnete suhtes (ELT L 72, 20.3.2010, lk 1).

44 Nõukogu 22. juuli 2013. aasta direktiiv 2013/43/EL, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) seoses pöördmaksustamise valikulise ja ajutise kohaldamisega teatavate pettusealdiste kaupade ja teenuste tarnete suhtes (ELT L 201, 26.7.2013, lk 4).

Hoolimata saastekvootide finantsinstrumentideks klassifitseerimisest leiti auditiga teatud muid probleeme, mis puudutasid heitkogustega kauplemise turu reguleerimist ja järelevalvet

18

Kontrollikoda uuris, kuidas komisjoni 2011. aasta finantsinstrumentide turgude direktiivi läbivaatamise ettepanekus käsitleti heitkogustega kauplemise eripärasid. Üks eripäradest on ELi HKSi heitkogustega kauplemise turul osalevad kohustuslikud kauplejad (kauplevad nii hetketuru kvootide kui ka tuletisinstrumentidega). Praegune turg on suures osas finantsturg, kuid seda iseloomustab kohustuslike kauplejate osalemine ja määruste muutmisel tuleb neile seepärast hoolikalt tähelepanu pöörata. Komisjoni läbivaatamise ettepanek nägi ette kohustuslike kauplejate vabastamise kohustusest hankida finantsinstrumentide turgude direktiivi kohane luba[45]. Kontrollikoda leidis finantsinstrumentide turgude direktiivi heitkogustega kauplemise turule kohaldamisega seoses mõningaid aspekte, mis tekitavad küsimusi turu reguleerimise ja järelevalve kohta ning mida ei ole piisavalt analüüsitud. Neid selgitatakse üksikasjalikult järgmistes punktides.

19

Kohustuslikud kauplejad ja mõned muud saastekvootidega kauplevad üksused[46] ei pea enam muudetud finantsinstrumentide turgude direktiivi raamistikus finantsinstrumentide turgude direktiivis nõutavat luba hankima. Loa hankimisest vabastatakse eelkõige suured, sageli suurte spetsialiseerunud kauplemisüksustega kohustuslikud kauplejad, kui nad kauplevad ELi HKSis oma arvel[47]. Saastekvootide hetketurul vabatahtlikult oma arvel kauplevad väikesed üksused võivad samuti tegutseda ilma finantsinstrumentide turgude direktiivis nõutava loata[48]. Kontrollikoda leiab, et turu terviklikkus on ohus, kui sellised üksused kasutavad finantsinstrumentide turgude direktiiviga kehtestatud loa hankimisest vabastamist omakasupüüdlikult ära, osaledes kauplemistegevuses, mis ei kuulu nende vabastuse ulatusse. Lisaks leidis kontrollikoda, et finantsinstrumentide turgude direktiiviga kohustuslikele kauplemisüksustele kehtestatud vabastuse puhul on oht, et seda võivad kuritarvitada pooled, kes üritavad omandada käitisi, et osta ja müüa saastekvoote hetketurul ilma finantsinstrumentide turgude direktiiviga nõutavat luba omamata. Kontrollikoda leidis, et komisjon ei olnud piisavalt analüüsinud kohustuslike kauplejate mõju heitkogustega kauplemise turule, näitamaks, et turuosaliste teatud rühmadele vabastuse andmise tagajärjel tekkinud riskid ei olnud olulised.

45 Investeerimisteenuste pakkumiseks peab investeerimisfirma selleks riiklikult reguleerimisasutuselt loa hankima.

46 Nt direktiivi 2014/65/EL artikli 2 lõike 1 punktid j ja i, mis puudutavad saastekvootide või nende tuletistega oma arvel kauplevaid isikuid.

47 Samuti täitma direktiivi 2014/65/EL artikli 2 lõike 1 punktis e sätestatud tingimusi.

48 Üks 2012. aastal komisjoni poolt tellitud eksperdiaruanne finantsinstrumentide turgude direktiivi mõjuhindamise nende osade kohta, mis puudutasid heitkogustega kauplemise turgu, viitasid ka finantsinstrumentide turgude direktiivi kohaselt väiksematele turuosalistele (kes võisid osaleda pettustes ja saastekvootide väidetavas varguses ega vaja finantsinstrumentide turgude direktiiviga nõutavat luba) tõenäoliselt antavate vabastuste võimalikele tagajärgedele, isegi juhul kui CO_2 saastekvoodid klassifitseeritakse finantsinstrumentideks.

20

Pealegi jääb täielikult kahepoolne börsiväline kauplemine (sh saastekvootidega kauplemine), mida tehakse väljaspool finantsinstrumentide turgude direktiivi reguleerimisala, muudetud finantsinstrumentide turgude direktiivi ulatusest välja. Kahepoolselt kaubeldavate saastekvootide n-ö füüsiliseks ülekandmiseks peavad mõlemad pooled omama kontot ELi HKSi liidu registris. Liidu registris tehtavate n-ö füüsiliste ülekandmiste järelevalvet aga ei tehta (nagu arutatakse punktides 37 ja 38). See tähendab, et turu mõnes osas võivad tegutseda osalised, kes ei ole reguleerivatele ja pädevatele asutustele piisavalt nähtavad. Finantsinstrumentide turgude direktiivi kohaselt saastekvootide finantsinstrumentideks klassifitseerimine ei suuda seda õiguslikku puudujääki kõrvaldada. Reguleerimata kahepoolne hetketurg (mis on seotud tuletisinstrumentidega kauplemisega) moodustab aga komisjoni sõnul heitkogustega kauplemise järelturust väikese osa (*ca* 1%).

21

Komisjon tegi veel ettepaneku[49] kehtestada väiksematele turuosalistele ülemmäärast sõltuv vabastus, mille kohaselt ei peaks nemad muudetud turukuritarvituse eeskirjadest tulenevalt siseteavet avaldama. Auditi käigus ei leitud tõendeid selle kohta, et komisjon oleks piisavalt analüüsinud kõnealuste osalejate olemust ja käitumist ning nende hallatavat teavet ja nende võimalikku kumulatiivset mõju heitkogustega kauplemise turule. Selle küsimuse olulisus sõltub väiksemate osalejate definitsioonist, mida auditi ajal ei oldud veel paika pandud.

Saastekvootide turu järelevalveraamistiku teatavate elementide asjakohasus on kaheldav

22

Nagu kõikide turumehhanismide puhul, vajatakse ELi HKSi terviklikkuse kaitsmiseks asjakohast turu järelevalvet (vt ka punkt 12). Selle raames peaks komisjon heitkogustega kauplemise turu toimimise osas konsulteerima riiklike finantsvaldkonna reguleerimisasutustega ja arutama heitkogustega kauplemise turul tehtava regulatiivse koostöö küsimust. Samuti on oluline, et Euroopa Komisjonis (põhiliselt ELi HKSi ja finantsturgude reguleerimise eest vastutavate talituste vahel, milleks on kliimameetmete peadirektoraat[50] ning siseturu ja teenuste peadirektoraat[51]) kehtestataks CO_2-turu toimimist puudutava pideva ja mõjusa koostöö süsteem.

49 Komisjoni töödokument: mõjuhindamine, mis on lisatud ettepanekule, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust siseringitehingute ja turuga manipuleerimise (turu kuritarvitamise) kohta ja ettepanekule, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi siseringitehingute ja turuga manipuleerimise korral rakendatavate kriminaalkaristuste kohta, 20.10.2011, SEK(2011) 1217 (lõplik).

50 Kliimameetmete eest vastutav komisjoni peadirektoraat.

51 Siseturu ja teenuste eest vastutav komisjoni peadirektoraat. Alates 2015. aastast on siseturu ja teenuste peadirektoraadi nimi finantsstabiilsuse, finantsteenuste ja kapitaliturgude liidu peadirektoraat.

23

Hoolimata heitkogustega kauplemise turu piiriülesest iseloomust ning pettust ja muid kriminaalseid tegevusi puudutavatest probleemidest (vt ka punktid 13, 14 ja ***2. selgitus***), leidis kontrollikoda, et sellele ei ole kehtestatud ELi tasandi järelevalvet. Riiklikel finantssektori järelevalveasutustel on võimalik paluda kas riiklike haldajate või tsentraalse haldaja käest liidu registris sisalduvat teavet saastekvootide tehingute kohta, järgides registri määruses sätestatud piiratud juurdepääsuga menetlusi. Kontrollikoda leidis siiski, et auditi toimumise ajal kasutati seda praktikat liikmesriikide tasandil harva. Lisaks ei sisalda liidu register teavet tehingute hinna ja finantsandmete kohta. Riiklikel reguleerivatel asutustel ei ole seetõttu võimalik saada kogu teavet juhul, kui neile tundub mõni piiriülene tehing kahtlasena ning neil on vähem teavet seoses tehingutega, mis võivad kahtlased olla. Komisjonil ei ole selles valdkonnas õigust järelevalvet teha (vt ka punktid 37 ja 38). Sellega muutub olulisemaks riiklike reguleerivate asutuste vaheline koostöö, millega tagatakse, et saastekvootidega kauplemise üle tehakse piisaval määral järelevalvet ja võimalikke kuritarvitamise juhtumeid esineks minimaalselt.

24

Kontrollikoda leiab, et heitkogustega kauplemise turul konkreetselt ELi tasandi järelevalve tegemiseks puuduvad riiklike reguleerivate asutuste vahelised integreeritud protseduurid ning et pärast muudetud turukuritarvituse direktiivi ja turukuritarvituse määruse jõustumist kehtima hakkav heitkogustega kauplemise järelevalveraamistik tekitab endiselt probleeme[52]. Komisjonis on kliimameetmete peadirektoraadi ning siseturu ja teenuste peadirektoraadi koostöö korraldatud mitteametlikult ja vastavalt vajadusele, mis ei ole heitkogustega kauplemise turu üle koordineeritud järelevalve tegemiseks piisav. Praegused talitustevahelise konsulteerimise ja seadusandlike ettepanekute tegemise ametlikud menetlused ei ole mõeldud heitkogustega kauplemise turu reguleerimise ja järelevalve koordineerimiseks.

Kvootide defineerimisega seotud probleemid

25

Heitkogustega kauplemise turu hea toimimise tagab piisav likviidsus (vt ka punkt 12). Turu toimimine võiks selles osas paraneda, kui oleks rohkem kindlust saastekvootide ELi ülese definitsiooni suhtes ja kui saastekvootidega pakutaks vabatahtlikele turuosalistele suuremat kommertshuvi, nt toetades nende suutlikkust luua ja kaitsta turvalisi ja jõustatavaid tagatisi[53].

52 Komisjoni tellitud eksperdi aruandes määratleti samuti saastekvootide järelevalveraamistikus sisalduvad potentsiaalselt püsivad probleemid, mis esinesid ka pärast muudetud finantsturgude määruste vastuvõtmist. CO_2-turu järelevalve eest vastutavad mitu osalejat. See tekitab muret püsivate probleemide suhtes, mille lahendamiseks võib vaja minna seadusemuudatusi, kui turu toimimine on häiritud.

53 Tagatistega seotud huvid on kolmandate isikute juriidilised õigused, nagu nt hüpoteegid või muud tagatised.

Tähelepanekud

26
ELi HKSi direktiivis ei defineeritud kvootide õigusliku seisundit. ELi registrimääruse[54] definitsioon, mille kohaselt on kvoodid asendatavad, immateriaalsed ja kaubeldavad instrumendid, selgitab vaid mõningaid kvootide kasutamise viise. Pealegi selgitatakse kvootide finantsinstrumentideks määratlemisega vaid seda, kuidas neid tuleks finantsteenuste õigusaktide raames käsitleda. Saastekvootide omanike õigused jäävad selgusetuks. Auditeeritud liikmesriikidel on kvootide õigusliku seisundi ja olemuse suhtes erinevad lähenemisviisid. Prantsusmaal ja Ühendkuningriigis on kvootidel omandi õiguslikud tunnused või neid käsitletaksegi omandina. Enamikus auditeeritud liikmesriikides saastekvootide õiguslik definitsioon aga puudub.

27
Õiguskindluse puudumine ELi ja liikmesriikide tasandil ning erinevate lähenemisviiside rakendamine tähendab, et kõigi õigusalaste probleemidega tegeldakse juhtumipõhiselt. See suurendab veelgi erinevate õiguslike definitsioonide ja käsitluste riski, mitte ainult liikmesriikide vahel (enamik neist ei ole veel oma riiklikes õigussüsteemides kvoote defineerinud), vaid ka liikmesriigi enda seadustes. Kogu ELi hõlmava õigusliku definitsiooni puudumist täheldati juba mitmes komisjoni tellitud eksperdiaruandes[55]. Komisjon ei ole selle probleemi lahendamiseks meetmeid võtnud. Kontrollikoda on arvamusel, et kvootide õigusliku definitsiooni täpsustamine võiks tõenäoliselt turu toimimisele kasulikult mõjuda.

28
Lisaks pole praegu ei õiguslikust ega praktilisest seisukohast selge, kas saastekvoote võiks kasutada finantstagatistena (nagu traditsiooniliste kaubandusliku väärtusega finantsinstrumentide puhul). Saastekvootide finantstagatisega koormamisel puudub selgesõnaline säte. ELi registrimääruses pakutud praktilise lahenduse kohaselt tuleks kvootide finantstagatiste registreerimiseks nimetada „täiendavad volitatud esindajad"[56], kelle käest tuleks nende saastekvootidega tehingute tegemiseks luba saada. Selgesõnaline ELi tasandi säte, mis kinnitaks, et saastekvoote on võimalik finantstagatisega koormata, ja nimetatud tagatiste registreerimismehhanism võivad turuosaliste jaoks saastekvootide kaubanduslikku väärtust suurendada.

54 Komisjoni määruse (EL) nr 389/2013 artikli 40 lõige 1.

55 Kontrollikoda sai kaks komisjoni tellitud eksperdiaruannet: ühes hinnati finantsinstrumentide turgude direktiivi mõju heitkogustega kauplemise turule (2012) ja teises ELi HKSi registri ja kauplemisjärgse infrastruktuuri vahelist koosmõju (2013), ning mõlemas määrati kindlaks riskid, mis sarnanesid kontrollikoja poolt leitud riskidele.

56 Komisjoni määruse (EL) nr 1193/2011 artikli 21 lõige 3 ja komisjoni määruse (EL) 389/2013 artikli 23 lõige 3.

ELi HKSi põhiteabe käsitlemiseks kasutatava ELi registriga seotud süsteemides oli teatavaid puudusi

29

Liidu register on elektrooniline süsteem saastekvootide ja nende omandi registreerimiseks ning käitisi ja kauplemisüksusi puudutavate ELi HKSi põhiandmete käsitlemiseks (vt ka punkt 13 ja ***2. selgitus***). Kontode avamise menetluskord on sätestatud registrimääruses[57] ja seda rakendavad riiklikud haldajad. Vabatahtlike osalejate (nt kauplemise või investeerimise eesmärgil) kontode avamise menetlused on eriti olulised, kuna nendega otsustatakse, kes peale kohustuslike kauplejate võivad kvootidega kauplemiseks konto avada. Pärast kontole juurdepääsu saamist on kauplejatel võimalik teha veel ka piiriüleseid tehinguid.

30

Liidu registril on kõrge riskiprofiil ja seepärast peaks selle kasutus hõlmama tehingute identifitseerimist ja sihipärast jälgimist ning kontoomanike ja saldode kontrolli ja identifitseerimist. Turu terviklikkuse toetamiseks tuleks rangeid kontode avamise menetlusi järjepidevalt rakendada kõikides liikmesriikides ja potentsiaalselt kahtlaste tehingute piiriülese järelevalve abil tuleks ära hoida ja tuvastada pettused või kriminaalne tegevus. Registrimäärusesse on lisatud rahapesu ja terrorismi rahastamist keelavad sätted, millega täpsustatakse, kuidas riiklikud haldajad peaksid koostööd tegema nende valdkondade asjaomaste pädevate asutustega, eriti rahapesu andmebüroode ja õiguskaitseasutustega. Kuna tegu on suurte summade ja turvariskidega, vajatakse registri edukaks toimimiseks usaldusväärset juhtimisstruktuuri, millega tagatakse komisjonisiseste IT ja ärivaldkonna ülesannete asjakohane lahusus ja piisavad ressursid.

31

Liidu registri turvalisuse korra loomisel võeti arvesse ka teatud varasemaid intsidente (vt punkt 13). Kontrollikoda leidis, et kuigi registri süsteemid ja menetlused olid aja jooksul paranenud, on endiselt mõningaid puudusi, mida kirjeldatakse järgmistes punktides.

57 Komisjoni määrus (EL) nr 920/2010.

Kontode avamise menetlused ei olnud piisavalt ranged

32
Pärast mitut tõsist juhtumit, mis mõjutasid registrite süsteemi turvalisust ajavahemikul 2008–2011 (vt punkt 13 ja ***2. selgitus***), tõhustati ELi HKSi turvalisust täiendavalt 2011. aastal. Kontode avamise ja volitatud esindajate heakskiitmise (st „tunne oma klienti" põhimõtte [58] kontrollid) korda laiendati oluliselt. Registrimäärusega sätestatakse liidu registris isiku arvelduskontode avamise kord ja tingimused, mille alusel riiklikud haldajad võivad vabatahtlike osalejate puhul konto avamisest keelduda, eriti juhul, kui konto avamist taotlev isik on uurimise all, kuna teda kahtlustatakse saastekvootide või Kyoto ühikutega seotud pettuses, rahapesus, terrorismi rahastamises või teistes tõsistes kuritegudes, milleks kontot võidakse kasutada. Lisaks anti liikmesriikidele võimalus määratleda riiklikul tasandil üksikasjalikumad registris kontode avamisest keeldumise eeskirjad. Liikmesriigid peavad omavahel kontode avamisest keeldumise kohta teavet jagama.

33
Kuigi registrite süsteem tsentraliseeriti riiklike registrite migreerimisega komisjoni poolt hallatavasse uude liidu registrisse juunis 2012, tehakse kontohaldust (ning era- ja juriidiliste isikute juurdepääs heitkogustega kauplemise kontodele) ikka veel liikmesriikide ja nende riiklike haldajate ainuvastutusel. Nagu ka enne riiklike registrite tsentraliseerimist, puudub riiklikel haldajatel registris juurdepääs teiste liikmesriikide andmeid sisaldavatele osadele.

34
Kontrollikoda leidis, et „tunne oma klienti" põhimõtte kontrollide ja riskiprofiilide koostamise praktikaga seotud menetlused, asutusesisene kord ja haldussuutlikkus oli liikmesriigiti vägagi erinev, ning et Prantsusmaa ja Ühendkuningriik olid need, kes rakendasid selles valdkonnas miinimumnõuetest ulatuslikumaid meetmeid. Nimetatud liikmesriikidel olid ulatuslikud riskihindamise menetlused ja üksikasjalik taustakontroll.

35
Hoolimata asjaolust, et kontode avamise raamistikku oli pärast 2011. aastat tugevdatud, leidis kontrollikoda, et enamikus külastatud liikmesriikidest olid järgmised puudused ikka veel kõrvaldamata:

– kontode avamisest ei keeldutud[59] isegi siis, kui see oleks registrimääruses sätestatud konto avamisest keeldumist puudutavate kriteeriumide kohaselt õigustatud olnud (vt punkt 32);

– riiklike haldajate ja komisjoni vahel ei jagatud teavet kahtlustäratavate konto avamistaotluste kohta mõjusal viisil (nt õigusliku aluse puudumisest tingituna puudub kogu ELi hõlmav püsinimekiri kontode avamisest keeldumistest, seda teavet jagatakse vaid ajutiselt, ning taotlustest, mida küll ametlikult tagasi ei lükatud, kuid mille menetlemine katkestati riikliku haldaja kahtluste alusel, ei teavitatud teisi liikmesriike, et nende puhul on tegemist konto avamisest keeldumisega);

58 „Tunne oma klienti" põhimõte on finantseerimisasutuste või muude üksuste poolt kasutatav menetluskord hoolsusmeetmete rakendamiseks (st kliendi ja tegelikult kasu saava omaniku isikusamasuse tuvastamine ja kontrollimine, et mõista nendevahelise ärisuhte olemust ja tagada selle üle pidev järelevalve). Seda nõutakse hoolsusmeetmete ja finantssektorit reguleerivate õigusaktide täitmisel, nagu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine (http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 Auditi toimumise ajal teavitati kontrollikoda ainult kolmest taolisest juhtumist, mis leidsid aset Saksamaal (1) ja Prantsusmaal (2); neist kaks toimusid III etapis.

– enamik külastatud liikmesriikidest ei kasutanud võimalust töötada välja riiklikud kontode avamise eeskirjad;

– võimalike kontoomanike taotlustes kõikide nõutavate elementide olemasolu kontrollimiseks tehtavaid kontode avamise siseprotseduure ei olnud paljudel juhtudel nõuetekohaselt dokumenteeritud ega rakendatud nelja-silma-põhimõtet (nt Saksamaa, Itaalia, Poola); ja

– pädevate asutuste ja riiklike haldajate ametlikud suhted riiklike rahapesu andmebüroode või õiguskaitseasutustega ei olnud veel lõplikult välja töötatud ega toiminud auditi toimumise ajal (eriti Itaalias ja Poolas).

36

Kontode avamisprotseduuridega hinnatakse turuosaliste vastavust nõuetele ja otsustatakse, millistele taotlejatele antakse süsteemile juurdepääs. Kriminaalsete kavatsustega isikud võivad sihikule võtta riigid, kus kontode avamise kontrollid on nõrgemad. Samas ei anna registrimäärus nende protseduuride puhul komisjonile kui süsteemi põhihaldajale õigust nõuda liikmesriikidelt nende süsteemide koordineeritud rakendamist.

Tehingute ELi tasandil tehtav kontroll ja järelevalve on ebaküllaldane

37

Eelmised ELi HKSis aset leidnud kriminaalsed juhtumid (vt punkt 13 ja ***2. selgitus***) on liikmesriikidele ja mõningatele üksikosalejatele tekitanud tõsist rahalist kahju ning ohustavad oluliselt ELi HKSi ja Euroopa Komisjoni mainet. Seda kajastati ka kliimameetmete peadirektoraadi reservatsioonis, mida korrati selle 2012. ja 2013. aasta tegevusaruannetes, mis koostati pärast registri tsentraliseerimist 2012. aastal (vt ka punkt 41). Kuigi komisjon peab ELi registrit tsentraalselt, ei ole tal tehingute kontrollimiseks ja järelevalveks õiguslikku alust. Liidu registris sisalduvate potentsiaalselt kahtlaste tehingute puhul ELi tasandil järelevalvet ei tehta (vt ka punkt 23). See olukord võib ohustada ELi HKSi terviklikkust.

38

Liikmesriikide registrite haldajad on kohustatud teavitama riiklikke rahapesuvastase võitluse eest vastutavaid ametiasutusi (rahapesu andmebürood), kui neil on kahtlusi seoses rahapesu või muu kriminaalse tegevusega. Kontrollikoda leiab, et selle tegevuse mõjususe tagamiseks tuleks potentsiaalselt kahtlaste tehingute jälgimiseks kehtestada asjakohased menetlused. Pärast liidu registri komisjoni tasandil tsentraliseerimist 2012. aastal ei ole liikmesriikidel enam riikliku registri andmebaasidele otsest juurdepääsu. Liikmesriikidel on probleeme piiriüleste tehingute andmete analüüsimisega. Osa liikmesriike[60] teeb juhtumipõhiselt koostööd ja töötab välja ühiseid vahendeid väljaspool registrisüsteemi. Kuigi komisjon haldab seda tsentraliseeritud andmebaasi, ei ole tal andmekaitse ja konfidentsiaalsusküsimuste tõttu võimalik oma käsutuses olevaid andmeid täiel määral kasutada. Kontrollikoda leiab, et olukorras, kus liikmesriigid ja komisjon seisavad silmitsi tehniliste ja andmekaitsealaste piirangutega, ei ole võimalik kuritarvitamise ohtu täiel määral ära hoida.

Sisekoordineerimise probleemid ja ressursside piiratus pärssisid liidu registri haldamist ja edasiarendamist

39

Nagu mainiti punktis 30, vajatakse registri mõjusaks rakendamiseks eesmärkide ja prioriteetide hoolikat hindamist ning piisaval määral ressursse. Lisaks tuleks vastavates komisjoni talitustes IT ja ärialaste ülesannete lahususe tagamiseks kehtestada asjakohane kord.

40

ELi HKSi teises etapis täheldas kontrollikoda, et komisjon oli aktiivselt osalenud paljudes olulistes tegevustes (vt punkt 16), mis olid suunatud ELi HKSi küpsuse ja usaldusväärsuse suurendamisele.

41

Kontrollikoda leiab siiski, et komisjoni talituste organisatsiooniline struktuur ja kasutatavad ressursid ei olnud registri haldamiseks ja edasiarendamiseks piisavad. Kontrollikoda leidis, et IT-alased ja sisulised ülesanded ei olnud ELi HKSi rakendamise eest vastutavas kliimameetmete peadirektoraadis asjakohaselt kindlaks määratud ja üksteisest eraldatud. Kliimameetmete peadirektoraadi registri töötajate ülesannete kirjeldused olid üldised ja sisaldasid kattuvusi. Komisjoni siseauditi talitus on selles osas juba oma auditisoovitused esitanud[61]. Kuigi nende soovituste elluviimiseks rakendati auditi toimumise ajal tegevuskava, vajatakse täiendavaid edusamme, et suurendada registri haldamise ja edasiarendamise mõjusust. Sellega seoses juhib kontrollikoda ka tähelepanu kliimameetmete peadirektoraadi 2012. ja 2013. aasta tegevusaruannetes esitatud reservatsioonidele, mis käsitlevad liidu registri turvalisust puudutavaid ohte[62].

60 Komisjoni andmetel ligikaudu kümme liikmesriiki auditi toimumise ajal.

61 Kontrollikoja leide kinnitab ka komisjoni siseraport. Lisateabe saamiseks vt kliimameetmete peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruande peatükk 2.3: audititulemuste hindamine ja auditisoovituste järelkontroll.

62 Kliimameetmete peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruande kokkuvõte: „Mainega seotud põhjustel esitatud reservatsioon puudutas liidu registris püsivaid heitkogustega kauplemise süsteemiga seotud olulisi puudusi, ning see esitati 2010., 2011. ja 2012. aasta tegevusaruannetes ja seda korrati 2013. aasta tegevusaruandes. Praeguste turvameetmete puhul ei ole piisavat kindlust, et nendega võiks tulevasi rünnakuid edukalt ära hoida. See turvagarantii on reservatsiooni tühistamise tingimuseks”.

ELi HKSi rakendamine

42
ELi HKSi rakendamine algas aastal 2005, kuid esimene tegelik Kyoto protokolliga seatud kohustuste täitmise periood oli ajavahemikul 2008–2012 (ELi HKSi teine etapp). ELi HKSi liikmesriikidepoolne rakendamine peaks hõlmama käitistele saastekvootide eraldamist, siseriiklike saastekvootide eraldamise kavade ja asjaomaste eeskirjade elluviimist liikmesriikides, heitkogustega seotud järelevalve-, aruandlus- ja kontrollimenetlusi, sh vajaduse korral tõendajate akrediteerimist ja tunnustamist.

43
ELi HKSi teise etapi iga-aastane liikmesriikide nõuetele vastavuse tsükkel on toodud ***4. selgituses***. Selles raamistikus on peamiseks kontrollimeetmeks järelevalvekavade heakskiitmine, kuna neis kavades sisalduvate andmete ja parameetrite korrektsusel on heitkogustega seotud aruandluse usaldusväärsuse seisukohast oluline tähtsus. ELi HKSi direktiivis ja komisjoni poolt teiseks etapiks väljastatud järelevalve- ja aruandlussuunistes[63] kirjeldatakse heitkoguste lubade, järelevalvekavade, heitkoguste aruannete ja teataval määral ka tõendamisaruannete sisu, ning sätestatakse nende esitamise tähtajad. Neis ei määratleta, milliseid kontrolle peaksid pädevad asutused nende suhtes tegema. Kontrolliraamistikku muudeti kolmandas etapis ning lisati täiendavaid tõendamiskohustusi ja tõendajate akrediteerimisega seotud kohustusi[64]

44
Direktiivis defineeriti Euroopa Komisjoni ülesanded, mis hõlmavad siseriiklike saastekvootide eraldamise kavade hindamist, liikmesriikidele suuniste andmist, pädevate ametiasutuste vahel teabevahetuse koordineerimist ja teataval määral ka liikmesriikide rakendustegevuse seiret.

45
Kvootide korrektseks tagastamiseks tuleks kehtestada asjakohased karistussüsteemid, mis oleksid tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Direktiiviga kehtestati iga CO_2e tonni kohta 100-eurone karistus juhtudel, kui käitaja ei tagasta oma aasta heitkogustele vastaval hulgal kvoote[65]. Liikmesriikidelt nõuti ka muud liiki ELi HKSi reeglite rikkumise puhul riiklike karistussätete kehtestamist.

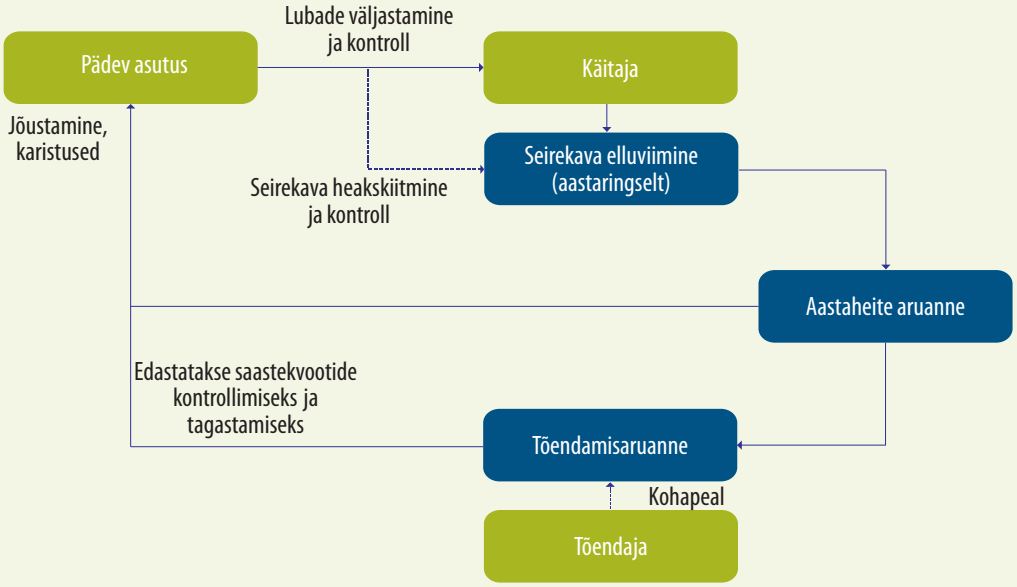
63 18. juulil 2007 võttis komisjon vastu otsuse 2007/589/EÜ, millega kehtestatakse ELi HKSi direktiivi kohaselt kasvuhoonegaaside heiteseire ja aruandluse suunised, mida kohaldati ja kaasajastati teises etapis (2008–2012) (ELT L 229, 31.8.2007, lk 1).

64 Komisjoni 21. juuni 2012. aasta määrus (EL) nr 600/2012, milles käsitletakse kasvuhoonegaaside heite- ja tonnkilomeetriaruannete tõendamist ja tõendajate akrediteerimist vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2003/87/EÜ (ELT L 181, 12.7.2012, lk 1).

65 Direktiivi 2003/87/EÜ artikkel 16.

4. selgitus

ELi HKSi teise etapi nõuetele vastavuse tsükli üldine ülevaade



Pädev asutus: liikmesriigid määravad kas ühe või mitu (nt piirkondlikku) pädevat asutust, kes vastutavad ELi HKSi direktiivi rakendamise eest.

Loa väljastamise ja seirekava heakskiitmine: kooskõlas HKSi direktiivi ning komisjoni väljastatud seire- ja aruandlussuunistega kiidab pädev ametiasutus heaks käitistele mõeldud kasvuhoonegaaside heitmeload, mis sisaldavad käitise ning selle seire (nt kalkulatsioonide ja/või mõõtmistega) ja aruandluse tehniliste üksikasjade kirjeldust.

Aastaheite aruanne ja tõendamisaruanne: aasta jooksul tehtud seire alusel koostavad käitajad aastaheite aruande, mida kontrollib nende poolt palgatud sõltumatu tõendaja. Tõendaja kontrollib aastaheite aruannet ja väljastab tõendamisaruande, mis sisaldab tõendamisarvamust. Nimetatud dokumendid edastatakse pädevale asutusele enne järgmise aasta 31. märtsi. Tõendaja koostab ka üksikasjalikuma asutusesisese tõendamisaruande, mis võidakse saata käitajale ja/või pädevale asutusele.

Kvootide tagastamine: aastaheite aruandes tõendatud arvandmete põhjal tagastatakse käitaja registrikontolt korrektne arv kvoote enne järgmise aasta 30. aprilli.

Allikas: õigusraamistikul ning seire- ja aruandlussuunistel põhinev kontrollikoja analüüs.

Liikmesriikide heitkoguste mõõtmis- ja aruandlussüsteemid ei olnud ELi HKSi II etapis piisavalt välja arendatud

46

Liikmesriikide heitkoguste arvepidamiseks ja aruandluseks kasutatavad süsteemid hõlmasid:

- käitiste heitkoguste korrektse seire tagamise menetlusi;
- käitiste heitearuannete korrektse tõendamise tagamise menetlusi;
- tõendajate tegevuse kvaliteedi tagamise menetlusi;
- pädevate asutuste poolset käitiste kontrollimist;
- aruandlust ELi HKSi rakendamise kohta.

47

Kuna ELi HKS loodi aluslepingu keskkonna rubriigi alla kuuluva direktiiviga, kuulub see poliitikavaldkond eelkõige liikmesriikide pädevusse. Seetõttu võivad liikmesriigid süsteemi rakendada erinevatel viisidel, mida kirjeldatakse ***5. selgituses***.

5. selgitus

Erinevad rakendusviisid liikmesriikides

Kreekas rakendatakse ELi HKSi tsentraalselt. ELi HKSi pädev ametiasutus on keskkonna-, energeetika- ja kliimamuutuste ministeeriumi alla kuuluva keskkonna peadirektoraadi heitkogustega kauplemise talitus. Nimetatud talitus vastutab enamiku iga-aastase nõuetele vastavuse tsükli osade eest ja väljastab heitmelubasid, kiidab heaks seirekavasid, kogub aasta tõendatud heitearuandeid ja edastab riiklikule registri haldajale heitkoguste kontrollitud arvandmed. Talitus vastutab ka karistuste ja trahvide kehtestamise eest.

Itaalias kasutatakse samuti tsentraliseeritud lähenemisviisi. ELi HKSi rakendamise eest vastutab komitee, mida toetab Roomas asuva keskkonnaministeeriumi tehniline sekretariaat. Teises etapis vastutas komitee ELi HKSi lubade ja seirekavade heakskiitmise, aruandlustsükli ning tõendajate tunnustamise eest.

Hispaanias toimub ELi HKSi rakendamine enamjaolt detsentraliseeritult, mis tähendab, et autonoomsete piirkondade asjaomased ametiasutused kiidavad heaks lubasid ja seirekavasid ning jälgivad ka aruandlustsüklit. Keskkonnaministeeriumi alluvuses olev asjaomane ametiasutus vastutab ELi HKSi üldise koordineerimise eest Hispaanias ning hõlbustab ühtlustamist suuniste väljastamise ja koordineerimiseks erikomisjoni loomisega.

Saksamaal, Prantsusmaal ja Poolas osalesid piirkondlikud ja/või kohalikud ametkonnad tavaliselt heitmelubade väljastamises ning seirekavade heakskiitmises ja kontrollimises, olgugi et riiklikel pädevatel asutustel oli heitkogustega seotud aruandlusahelas ja ELi HKSi üldises rakendamises tavaliselt põhiroll.

Seirekavade heakskiitmise menetlustes oli puudusi ja viivitusi

48

Käitiste seirekavade heakskiitmisel on käitistele heitmelubade väljastamisel ja edaspidi heitearuannete usaldusväärsuse tagamisel võtmetähtsusega.

49

Kontrollikoda leidis, et seirekavade heakskiitmise menetlused olid enamikus auditeeritud liikmesriikides puudulikud, nagu näitestatud ***6. selgituses***.

6. selgitus

Puudulikud seirekavade heakskiitmise menetlused

Prantsusmaal puudub ühtlustatud metoodika seirekavade analüüsimiseks, kontrollimiseks ja heakskiitmiseks riiklikul tasandil. Lähenemisviisid võivad erineda isegi piirkondade siseselt, sõltuvalt kontrollijast (keskkonnainspektor). Poolas leiti auditi käigus, et kohalike ametiasutuste poolt seirekavade suhtes tehtavad kontrollid piirduvad nende kavade põhielementide dokumentaalse kontrolliga. Käitistes ei tehta muid üksikasjalikumaid kontrolle, et kinnitada esitatud andmete usaldusväärsust ja tagada, et seirekavad kajastaksid täpselt käitise olukorda.

Saksamaal leidis kontrollikoda, et ELi HKSi teises etapis oli liidumaade vahel erinevusi käitiste defineerimise eeskirjade rakendamises. Praktikas võidi ühe liidumaa teatava käitise tegevuskohale anda üks üldine luba, mis hõlmas kõiki selle rajatisi, samas kui mõnel muul liidumaal asuv tegevuskoht võidi jagada mitmeks eraldi käitiseks, mille puhul nõuti eraldi lubasid. Loas määratletud käitise suurusest võis sõltuda see, kas käitis ületas ELi HKSis osalemise ülemmäära või mitte. Lisaks olid liidumaadel teise etapi esimeses pooles seirekavade heakskiitmise suhtes erinevad lähenemisviisid (ehk „kontseptsioonid" nagu Saksamaal neid nimetati), mille puhul osa liidumaadest kiitis heaks kogu seirekava alates teise etapi algusest ja ülejäänud kiitsid heaks vaid seire-eeskirjadest kõrvalekaldumised. Hilisema kohtuotsusega[66] nõuti heakskiitmise praktika ühtlustamist, tunnustades seega, et kogu teist etappi hõlmava põhjaliku seirekava heakskiitmine asjaomaste ametiasutuste poolt oli oluline, kuna see vähendas vigaste heitearuannete riski.

Hispaanias, Itaalias ja Kreekas esines pärast teise etapi järelevalve ja aruandlussuuniste vastuvõtmist 2007. aasta juunis teise etapi seirekavade koostamisel ja heakskiitmisel kuni kaheaastaseid viivitusi. Pädevate asutuste sõnul olid ajakavad liiga lühikesed uute eeskirjade ülevõtmiseks siseriiklikesse suunistesse või määrustesse ja uue seirekava lisamiseks heitmelubadesse enne aruandlusperioodi algust. Teatud juhtudel kiideti seirekavad ametlikult heaks alles 2010. aastal.

66 Bundesverwaltungsgericht 7 C 10.09, 18.2.2010.

Tõendajate poolt koostatud leidude aruandlus ei olnud selge ja pädevate asutuste tehtav järelkontroll oli piiratud

50

ELi HKSi direktiiviga pannakse liikmesriikidele üldine vastutus tagada, et heitkoguste seiret tehakse käitiste tasandil ja tõendatakse kooskõlas ELi HKSi direktiivis kehtestatud eeskirjade ja komisjoni väljastatud suunistega[67]. Põhilised ELi HKSi teise etapi iga-aastase nõuetele vastavuse tsükliga seotud järelevalve, aruandluse ja tõendamise etapid on toodud ***4. selgituses*** ning need põhinesid teises etapis nimetatud suunistel ja põhimõtetel. Selles kontekstis on käitajate esitatud tõendatud aastaheite aruannete kontrollimine pädeva asutuse tasandi kontrolliraamistiku keskne element. Seitsme valitud liikmesriigi 150 käitist puudutava dokumentatsiooni läbivaatamisel leidis kontrollikoda palju erinevusi kontrollide korraldamisel kasutatud lähenemisviisides ja nende kontrollide tõhususes.

51

ELi HKSi teises etapis ei olnud kehtestatud tõendamisaruande kohustusliku osa standardset vormi. Kuna puudusid nii standardne vorm kui ka sellise aruande olemust ja sisu puudutavad täpsemad suunised, loodi palju teisi erinevaid vorme ja lähenemisviise, mis ei võimaldanud alati tõendamisleidudest ja järeldustest selget ülevaadet saada.

52

Kontrollikoda leidis, et pädevas asutuses tõendamise korrektse läbiviimise kohta kättesaadav tõendusmaterjal oli mõnikord ebapiisav või ebaselge[68]. Näiteks olid teatud tõendamisleidude kirjeldused piiratud ning puudus eelmiste aastate parandusmeetmete leidude või tulemuste järelkontroll. Enamikus valitud liikmesriikides ei olnud võimalik saada tõendeid selle kohta, et korduvalt esitatud leidudele oleksid järgnenud pädevate asutuste võetud meetmed. Need korduvad leiud puudutasid näiteks olukordi, kus heitkoguste kalkuleerimisel ei kohaldatud nõutavaid üksikasju, mõõtmis- või kaalumisseadmeid ei kalibreeritud nõutava sagedusega või kui ei kasutatud korrektse akrediteeringuga laboreid. Kontrollikoda leidis enamikus liikmesriikidest juhtumeid, kus tõendajate leide korrati aastast aastasse, omamata piisavat teavet põhjuste, tausta ja järelkontrolli kohta. Samas leidis kontrollikoda ka enamikus liikmesriikides palju juhtumeid, kus tõendajad ei esitanudki leide, hoolimata käitiste arvestatavast keerukusest ja suurusest või nende suhteliselt vähesest ELi HKSi raames heitkoguste seire ja aruandluse tegemise kogemusest. ***7. selgituses*** esitatakse nende leidude täiendavad üksikasjad.

67 Otsus 2007/589/EÜ.

68 Samuti leidis kontrollikoda, et mitte ükski valitud liikmesriikidest ei kasutanud suunistega pakutud võimalust, et pädevad asutused hindaksid tõendajate tegevust neilt asutusesiseste tõendamisaruannete nõudmise ja uurimise abil. Seda teemat käsitletakse põhjalikumalt punktides 53–57.

7. selgitus

Näiteid sidususe puudumise kohta tõendamisleidude aruandluses

Saksamaa kasutab tõendatud aastaheite aruannete esitamiseks suures osas automatiseeritud ja standardiseeritud elektroonilist süsteemi. See andis tõendamise tulemustest ja heitkoguste arvandmete tõendaja tegelikust arvamusest selge ülevaate, kuid ei andnud üksikasjalikku teavet tõendajate tehtud töö puhul kasutatud metoodika kohta. Lisaks puudusid ankeetide tõendajaid puudutavas osas konkreetsed tekstiväljad, milles nõutaks tõendajatelt parandusteks antavate soovituste loetlemist või eelmise aasta leidude ja kommentaaride kohta võetud konkreetsete järelmeetmete nimetamist.

Prantsusmaal esitasid tõendajad pädevale ametiasutusele kinnitava avalduse (piisav kindlus aastaheite aruande kohta). Nimetatud avaldused sisaldavad tõendajate kommentaare ja nõuetele mittevastavusega seotud küsimusi. Samas leiti auditiga, et osa tõendajatest ei olnud kunagi oma avalduses mingeid probleeme maininud (isegi kui asutusesisesed tõendamisaruanded sisaldasid leide) ja kinnitava avalduse sisu oli tõendajate vahel erinev.

Itaalia riiklike õigusaktidega sätestatakse tõendajatele konkreetsete aruandlusvormide kasutamine. Selle abil on aruandlusahel suurel määral ühtlustatud. Kontrollikoda täheldas siiski, et enamikul juhtudest tõendajad leidudest ei teavitanud. See erines selgelt Ühendkuningriigi olukorrast, kus enamikul juhtudest tõendajad teavitasid leidudest.

Ühel juhul Itaalias teavitas tõendaja paljudest leidudest esimesel kolmel aastal. Dokumentidest ei selgunud, kas ja kuidas kõik probleemid lahendati või kas pädev asutus oli sekkunud. Aruandlusaastal 2011 palkas käitaja aga uue tõendaja, kes ei teavitanud ühestki kõnealuse aasta leiust.

Poolas kasutab pädev asutus esitatud heitkoguste ristkontrollimiseks elektroonilist andmebaasi, ent ei võta tõendajate arvamuses esitatud leidude (kui neid üldse esitatakse) suhtes järelmeetmeid.

Tõendajate tegevuse kvaliteeti ei kontrollitud piisavalt

53
ELi HKSi direktiivi ja sellega seotud teise etapi järelevalve- ja aruandlussuunistega ei kehtestatud sõltumatute tõendajate akrediteerimiseks ega tõendajate tegevuse kvaliteedi kontrollimiseks selgeid nõudeid. Direktiivis sätestati tõendajate pädevuse miinimumnõuded ning järelevalve- ja aruandlussuunisega defineeriti „tõendaja" ja „akrediteerimine" ja nõuti liikmesriikidelt Euroopa akrediteerimiskoostöö organisatsiooni[69] väljastatud asjaomaste suuniste arvesse võtmist. Järelevalve- ja aruandlussuunistega kehtestati pädevatele asutustele ja akrediteerimisasutustele ka võimalus hinnata tõendajate asutusesisest tõendamisaruannet[70]. Liikmesriikidel oli nimetatud küsimustes märkimisväärne kaalutlusõigus, mis ei tulnud suuniste mõjusale rakendamisele kasuks. Käitajatel ei olnud seetõttu kogu ELis samad nõuded ja tõendamistegevusega saadav kindlus vähenes.

54
Kõik auditiga hõlmatud liikmesriigid kasutasid tõendajate puhul mingis vormis akrediteerimist või tunnustamist, mille alusel koostati käitajatele kasutamiseks nimekiri heakskiidetud tõendajatest. Itaalias tegeles tõendajate tunnustamisega riiklik pädev ametiasutus. Nimetatud asutus koostas nimekirja 23st tunnustatud ELi HKSi tõendajast Itaalias, kuid ei teinud nende tegevuse korrapärast kvaliteedihindamist või järelevalvet. Seda mudelit kolmandas etapis ei kasutata. Teistes auditeeritud liikmesriikides tegeles akrediteerimise või tunnustamisega olemasolev akrediteerimis- või tunnustamisasutus.

55
Kontrollikoda leidis, et valitud liikmesriikide pädevad asutused tuginesid aastaheite aruannete puhul kindluse saamiseks suures osas tõendajate tehtavale tööle. Samas ei kontrollinud ühegi liikmesriigi pädev asutus konkreetselt tõendamisaruannete ja nendega seonduvate dokumentide kvaliteeti ja sisu, kuna pidasid seda akrediteerimisasutuste ülesandeks. Mitte ükski valitud liikmesriikidest ei kasutanud ka suunistega pakutavat võimalust nõuda tõendajate asutusesiseseid tõendamisaruandeid[71] ning kasutada neid tõendajate töö hindamiseks.

56
Lisaks puudus viiest külastatud liikmesriigist (kus tõendajaid akrediteeris sõltumatu asutus) kolmes (Saksamaa, Poola, Ühendkuningriik) pädevate asutuste ja akrediteerimisasutuste vahel tõendamisaruannete täielikkust ja kvaliteeti ning aruannetest saadavat kindlust puudutav koordineerimine või korrapärane teabevahetus. Kontrollikoda märgib, et pädevatel asutustel oli neile esitatud tõendatud aastaheite aruannetele otsene ja täielik juurdepääs. Kontrollikoda on seisukohal, et eespool esitatud leidude põhjuseks oli osaliselt ELi HKSi raamistikus akrediteerimis- ja (kvaliteedi-)kontrolli tegevust reguleerivate sätete puudumine ning pädevatele asutustele ELi HKSi teises etapis tõendajate tegevuse kontrollimise kohustuse kehtestamata jätmine.

69 Euroopa akrediteerimiskoostöö organisatsioon on ühendus, millesse kuuluvad Euroopa riikide akrediteerimisasutused, mida nende riikide valitsused on ametlikult volitanud hindama ja tõendama (rahvusvaheliste standardite alusel) organisatsioone, mis tegelevad hindamisteenustega, nagu sertifitseerimine, tõendamine, kontrollimine, testimine ja kalibreerimine (nimetatakse ka vastavushindamisteenused) (http://www.european-accreditation.org/about-us).

70 Komisjoni otsus 2007/589/EC, punkti 10.4.2 alapunkt d, vt ka ***4. selgitus***.

71 Taustteabe saamiseks vt ***4. selgitus***.

57
Lisaks ei kehtinud üheski liikmesriigis tõendajate sõltumatuse ja erapooletuse tugevdamiseks mõeldud rotatsioonipoliitika. Kontrollikoda leidis Prantsusmaal ja Poolas juhtumeid, kus tõendajad tegelesid peale heitearuannete tõendamise ka sama käitise seirekava koostamise või mõne muu tegevusega (nt pädeva asutuse ülesandel käitiste kontrollimine), mis võib põhjustada huvide konflikti.

Käitiste kohapealsed kontrollimised olid väga piiratud

58
Ei ELi HKSi direktiivis ega järelevalve- ja aruandlussuunistes ei määratleta, milliseid kontrolle peaksid pädevad asutused käitiste puhul tegema. Pädevatelt asutustelt ei nõutud näiteks käitiste kohapealset kontrollimist, et hinnata seirekava elluviimist või tõendatud heitearuannete usaldusväärsust.

59
Kontrollikoda leidis, et külastatud liikmesriikide (v.a Ühendkuningriik) pädevad asutused ei teinud ELi HKSi raames kohapealseid külastusi. Valitsusasutused tegid sageli käitistesse ka muud liiki külastusi, nt seoses saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli[72] raames väljastatavate lubade või saaste ja keskkonnaalaste õigusaktidega, mida peeti oluliselt tähtsamaks (nt Saksamaa, Prantsusmaa ja Poola), kuid mis konkreetselt ELi HKSi küsimusi ei käsitlenud. Kontrollikoda leidis Saksamaal ja Hispaanias juhtumeid, kus piirkondlikud pädevad asutused olid vastavalt vajadusele tõendajatega kohapealsete külastuste tegemisel kaasas.

60
ELi HKSi kontrollide tsentraliseeritud statistikat ei olnud võimalik saada ühestki valitud liikmesriigist, välja arvatud Ühendkuningriik, kus külastuste arv vähenes teise etapi lõpu poole järk-järgult[73].

Liikmesriikidepoolses ELi HKSi rakendamise aruandluses oli puudusi

61
Liikmesriikidel on vastavalt ELi HKSi direktiivi artiklile 21 iga-aastane aruandluskohustus. Nende iga-aastased aruanded direktiivi kohaldamise oluliste aspektide kohta tuleb esitada komisjonile. Kontrollikoda leiab, et lisaks iga-aastasele kohustuslikule aruandlusele peaksid liikmesriigid avalikkust teavitama ELi HKSi riigisisesest rakendamisest ja selle tulemustest üldiselt.

62
Kontrollikoda leidis, et Itaalia ei koostanud ega esitanud komisjonile artiklis 21 nõutavaid aruandeid aastatel 2010, 2011 ja 2012, ning et Prantsusmaa koostas 2012. aasta aruande alles kontrollikoja nõudel.

72 Saastuse kompleksne vältimine ja kontroll (kuni aastani 2013), mis põhines Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. jaanuari 2008. aasta direktiivil 2008/1/EÜ, saastuse komplekssе vältimise ja kontrolli kohta (ELT L 24, 29.1.2008, lk 8), mida muudeti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiiviga 2010/75/EL tööstusheidete kohta (ELT L 334, 17.12.2010, lk 17).

73 Ühendkuningriigis vähenes käitiste kontrollimismäär 5%-lt teise etapi alguses 2008. aastal ligikaudu 1%-le teise etapi lõpus 2012. aastal.

63

ELi HKSi riigisisese rakendamise kohta avalikkusele teabe edastamiseks kasutatavate muude aruannetena olid Saksamaal ja Hispaanias koostatud põhjalikud iga-aastased ELi HKSi aruanded, mis sisaldasid heitkoguste suundumuste ja valdkonnapõhiseid analüüse ning ELi HKSi arvandmeid. Samas ei koostatud Kreekas, Prantsusmaal ja Itaalias eriti palju konkreetset avalikku aruandlust riigisisese rakendamise ning ELi HKSi tulemuste kohta. Ühendkuningriik koostas ELi HKSi iga-aastast riiklikku aruannet vaid kuni aastani 2010.

Liikmesriikide rakendustegevusega seotud komisjoni suunised ja järelevalve olid ELi HKSi teises etapis puudulikud

64

Teises etapis komisjoni vastutusel[74] liikmesriikide riiklikes saastekvootide eraldamise kavades kehtestatud eraldamiseeskirjade hindamine, liikmesriikidele suuniste andmine ja poliitika elluviimise üle järelevalve tegemine. Nende komisjoni ülesannete eesmärk on tagada, et ELi HKS toimiks kogu Euroopat hõlmava süsteemina korrektselt, välditaks konkurentsi moonutamist ning et muud ühtlustamise puudumisest tingitud probleemid ei mõjutaks negatiivselt ELi HKSi mõjusat toimimist turupõhise vahendina, millega vähendatakse heitkoguseid kõige kulutõhusamal viisil. Toetamaks sidusrühmade usaldust ELi HKSi nõuetekohase toimimise vastu, hakatakse süsteemi üldise rakendamise ja toimimise kohta (eriti kui seda rakendatakse detsentraliseeritult) regulaarselt üksikasjalikku ja asjakohast teavet avaldama.

Komisjonipoolne teise etapi riiklike jaotuskavade hindamine ei olnud läbipaistev

65

ELi HKSi esimese ja teise etapi jaoks koostasid liikmesriigid riiklikud saastekvootide eraldamise kavad, milles oli ära toodud käitajatele eraldatavate saastekvootide koguhulk. Komisjon koostas selleks erisuunised[75]. Suunised sisaldasid heitkoguste suundumuste aluseks olevate põhikriteeriumide (nagu SKP kasv ja CO_2-mahukus) kirjeldust ja liikmesriikidepoolse heitkoguste vähendamise potentsiaali hindamisviise. Heitkoguste vähendamise potentsiaali ja sobiva alusaasta heitkoguste alusel oli võimalik välja arvutada soovituslik ülemmäär.

66

Pärast teise etapi esimese kümne riikliku jaotuskava heakskiitmist väljastas komisjon 2006. aastal teatise[76], milles selgitas, et kasutas heitkoguste ülemmäärade arvutamiseks vajalike CO_2-mahukuse ja majanduskasvu arvandmete aluseks aruandes „Euroopa energia ja transpordi arengutendentsid aastani 2030" (ajakohastatud 2005. aastal)[77] esitatud metoodikat. Nimetatud aruande tulemused saadi Ateena Ülikooli poolt välja töötatud PRIMES-mudeliga[78]. Liikmesriike ei teavitatud aga sellest hindamismeetodist ette (nt riikliku saastekvootide eraldamise kava suunistes).

74 ELi HKSi direktiivi artiklid 9, 14, 19, 20, 21 ja 30.

75 KOM(2005) 703 (lõplik), 22. detsember 2005.

76 KOM(2006) 725 (lõplik), 29.11.2006.

77 Koostatud komisjoni transpordi ja energeetika peadirektoraadi poolt PRIMESi mudeli põhjal.

78 „Euroopa energia ja transpordi arengutendentsid aastani 2030" (ajakohastatud 2005. aastal) koostas komisjonile Kreekas asuva Ateena riikliku tehnikaülikooli kommunikatsiooni ja arvutisüsteemide instituut. PRIMES-mudel on üldkasutatav mudel; seda kasutatakse tulevikuväljavaadete koostamiseks, stsenaariumide väljatöötamiseks ja poliitika mõju analüüsimiseks. Mudeli puhul võetakse arvesse energianõudlust ja energiavarustustehnoloogiaid ning reostuse vähendamise tehnoloogiaid. Süsteemis kajastatakse turumajanduse, valdkonna struktuuri, energia-/keskkonnapoliitika ja reguleerimisega seotud kaalutlusi, mida peetakse energiasüsteemi turukäitumise mõjuriteks (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf).

67
Kontrollikoda leidis, et komisjoni otsus kasutada teise etapi piirmäärade arvutamise alusena PRIMES-mudelit ja võtta nende arvutamiste alusaastaks 2005, ei olnud läbipaistev, kuna liikmesriigid olid otsustanud oma riiklikud saastekvootide eraldamise kavad koostada vastavalt olemasolevatele riikliku saastekvootide eraldamise kava suunistele, milles PRIMES-mudelit ei mainita. Selle tagajärjel oli liikmesriikide tegevus oluliselt ebatõhusam, kuna nad pidid oma riiklikud saastekvootide eraldamise kavad uute kriteeriumide põhjal uuesti koostama, ning teise etapi riiklike saastekvootide eraldamise kavade koostamine ja hindamine ei olnud läbipaistev.

68
Lisaks nõudis kontrollikoda komisjonilt teise etapi riiklike saastekvootide eraldamise kavade hindamist puudutavate asutusesiseste dokumentide ja töödokumentide esitamist, et uurida kas teise etapi riiklikke saastekvootide eraldamise kavasid oli hinnatud järjepidevalt, õiglaselt ja võrdse üksikasjalikkusega.

69
Kuna nende dokumentide säilitusperiood oli läbi saanud, oli komisjoni talitustel võimalik esitada vaid kasutatud kontrollnimekirjade vormid ja kahe liikmesriigi puhul ka täidetud kontrollnimekirjad. Neil ei olnud võimalik teiste liikmesriikide kohta täidetud kontrollnimekirjasid esitada. Dokumentide puudumise tõttu ei olnud kontrollikojal võimalik järeldada, et komisjoni poolt riiklike saastekvootide eraldamise kavade hindamiseks tehtud töö oleks kõikide valitud liikmesriikide puhul olnud võrdselt üksikasjalik ja terviklik.

Komisjon ei avaldanud ELi HKSi direktiivis nõutavaid rakendamise aastaaruandeid

70
ELi HKSi direktiivi artikli 21 kohaselt peavad liikmesriigid komisjonile esitama iga-aastase aruande direktiivi kohaldamise kohta (vt ka punktid 61 ja 62). Liikmesriikide poolt igal aastal esitatavate aruannete alusel peaks komisjon kolme kuu jooksul pärast nende aruannete saamist avaldama ELi HKSi direktiivi kohaldamise kohta konsolideeritud aastaaruande. Selle aruande avaldamiseks peaks komisjon jälgima, et konsolideeritud aruande sisendiks olevad liikmesriikide aruanded esitatakse õigeaegselt ja välja töötama metoodika neis aruannetes esitatud teabe konsolideerimiseks ja kasutamiseks.

71
Kontrollikoda täheldas, et ELi HKSi teises etapis komisjon aasta rakendusaruannet ei avaldanud. See tähendab, et teises etapis ei teinud komisjon kättesaadavaks põhjalikku teavet ELi HKSi rakendamise olukorra kohta kõikides liikmesriikides.

72
Lisaks leidis kontrollikoda, et komisjoni talitused ei teinud piisavat järelevalvet liikmesriikide poolt esitatavate aasta rakendusaruannete terviklikkuse ja õigeaegse esitamise üle ega pidanud saadud teabe kohta konsolideeritud registrit. Komisjon ei kasutanud seda ELi HKSi rakendamise alast teabeallikat süstemaatiliselt.

Komisjoni seire ELi HKSi liikmesriikidepoolse rakendamise üle oli piiratud

73
Heitkogustega kauplemise süsteemi liikmesriikidepoolne ühtlustatud rakendamine on heitkogustega kauplemisest suurema kasu saamisel ja siseturul moonutuste vältimisel äärmiselt tähtis[79]. ELi HKSi rahastavad ja rakendavad põhiliselt liikmesriigid, kes tegutsevad direktiivist tuleneva otsustusõiguse alusel, ning kontrollikoda tunnistab, et komisjoni võimalused nende tegevuse ühtlustamiseks on piiratud. Sellele vaatamata oli direktiivis komisjonile ELi HKSi teiseks etapiks antud mitu konkreetset suunist ning järelevalve- ja rakendusülesandeid. Selgitamaks, milliseid valdkondi tuleks rohkem ühtlustada, peaks komisjon liikmesriikidepoolse rakendamise üle piisavat järelevalvet tegema.

74
Kontrollikoda leidis, et valdkondades, mille puhul komisjon tegeles ühtlustamisega aktiivselt, näiteks suuniste vastuvõtmise abil[80], on tulemused teataval määral saavutatud. Kui aga komisjon ei olnud üksikasjalikke suuniseid vastu võtnud, ei olnud ka rakendamise põhiaspektid ühtlustatud; näiteks: kontode avamine (vt punktid 32–36), tehingute analüüs (vt punktid 37 ja 38), tõendamine ja akrediteerimine (vt punktid 50–57), kontrolliraamistikud ja karistussüsteemid (vt punktid 80–85).

75
Liikmesriikides kasutatud rakendusviiside rohkuse tagajärjeks on olukord, kus erinevate liikmesriikide käitajatele ja muudele turuosalistele võivad kehtida erinevad nõuded ja eeskirjad (nt saastekvootide õigusliku seisundi puhul, karistuste kohaldamisel ning järelevalve- ja tõendussüsteemi puhul), v.a need, mis on ELi õigusaktides või suunistes konkreetselt määratletud.

79 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiivi 2009/29/EÜ, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, et täiustada ja laiendada ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi (ELT L 140, 5.6.2009, lk 63), põhjendus 8.

80 Nt esimese ja teise etapi järelevalve- ja aruandlussuunised.

76

Üks viis liikmesriikidevahelise ühtlustamise olukorra kohta ülevaate saamiseks ja ühtlustatud tavade rakendamiseks on kohapealsete külastuste tegemine. Kontrollikoda tunnistab, et komisjonil puuduvad selged volitused liikmesriikides kontrollide tegemiseks, kuid leiab, et samas puuduvad ka tõendid selle kohta, et komisjon oleks nõuetekohaselt järelevalvet teinud ja hinnanud riske (nt konkurentsi moonutamine) või erinevate tavade kasutamise potentsiaalset mõju ELi HKSi tõhusale toimimisele ja terviklikkusele. Kuigi ühtlustamise puudumise probleeme võib pidada direktiivi raames ELi HKSi rakendamisest tulenevateks, leiab kontrollikoda, et komisjoni tehtud järelevalve ELi HKSi teise etapi liikmesriikidepoolse rakendamise ühtlustamise üle oli piiratud.

Liikmesriikide pädevate asutuste vahel komisjoni poolt korraldatud ELi HKSi rakendamist puudutavat teabevahetust pärssis vähene osalemine

77

ELi HKSi direktiivis sätestatakse, et komisjon korraldab liikmesriikide pädevate asutuste vahel teabevahetuse, milles käsitletakse kvootide väljaandmise, ühenduse süsteemis THVde ja HVÜde[81] kasutamise, registrite pidamise, järelevalve, aruandluse, tõendamise ja direktiivi järgimisega seotud küsimustega kaasnevat arengut.

78

2009. aastal loodi ELi HKSi foorum, et luua liikmesriikide pädevatele asutustele platvorm nende ELi HKSi rakendamist puudutava teabe vahetamiseks. ELi HKSi foorumi eesmärgid hõlmavad ELi HKSi vastavusahela protseduuride nõuetekohast toimimist, liikmesriikide abistamist ELi HKSi vastavusnõuete ja -protseduuride rakendamisel ning liikmesriikide pädevate asutuste vahelise tiheda ja mõjusa koostöö edendamist. ELi HKSi foorum oli üks peamisi mehhanisme, millega komisjon püüdis tagada, et ELi HKSi alase teabe vahetus oleks tõhus – see on äärmiselt oluline parimate tavade jagamise ja ELi HKSi haldamise parandamise seisukohast.

79

ELi HKSi teises etapis tegutses foorumis neli rakkerühma. Foorumis arutatavat ja koostatavat teavet jagati kõikidele pädevatele ametiasutustele kättesaadavas veebipõhises süsteemis. Rakkerühmade protokollide ja pädevate asutustega tehtud vestluste põhjal leidis kontrollikoda, et hoolimata ELi HKSi foorumis osalemise tähtsusest, osalesid liikmesriigid selles vähe (keskmiselt alla kuue pädeva asutuse kogunemise kohta) ja ainult väga vähesed pädevad asutused (tavaliselt samad) osalesid regulaarselt rakkerühma koosolekutel. See vähendas pädevate asutuste vahelisi võimalusi teavet jagada – mis on ELi HKSi eesmärkide saavutamisel keskse tähtsusega element.

81 Heitkoguste vähendamise ühikud (HVÜd) luuakse heitkoguste vähendamise ühisrakenduse projektidega, THVd on tõendatud heitkoguste vähendamise ühikud, mis luuakse puhta arengu mehhanismi projektidega.

ELi HKSi karistuste kohaldamise riikliku rakendamise korras ja rahvusvaheliste ühikute tagastamise praktikas leiti teatavaid puudusi

80

ELi HKSi direktiiviga kooskõlas kehtestavad ja rakendavad liikmesriigid ELi HKSi õigusaktide rikkumiste menetlemiseks siseriiklikud eeskirjad. ELi HKSi direktiivis sätestatakse ka kogu ELi hõlmav spetsiaalne trahv heitkoguste ületamise puhul, ilma et see mõjutaks täiendavaid karistusi, mida liikmesriigid võivad kehtestada. Trahvi suurus on 100 eurot iga CO_2e tonni kohta, mille puhul käitaja ei ole saastekvoote tagastanud. Kuna trahvi suurus on saastekvootide turuhinnast märkimisväärselt suurem, peaks see toimima tõhusa stiimulina, et käitised järgiksid ülemmäära ja tagastaksid piisaval hulgal kvoote. Kontrollikoda märgib, et käitajatele kehtestatud ELi ülese kohustuse puhul (tagastada tõendatud heitkoguste puhul nõutavad saastekvoodid iga aasta aprillis kehtestatud tagastamiskuupäevaks) on ELi HKSi nõuetele vastavuse määr väga kõrge (ELi tehingulogis avalikult kättesaadava teabe kohaselt 99%) Komisjonil ei ole õigust karistusi kehtestada; see on liikmesriikide ülesanne.

Liikmesriikide karistussätete rohkus ei pruugi tagada käitajatele võrdseid tingimusi

81

Kontrollikoda leidis, et liikmesriigid olid lisaks direktiiviga kehtestatud „100-eurosele" trahvile oma vastavates riiklikes õigusaktides määranud kindlaks erinevat liiki rikkumised, mida oli võimalik tuvastada ja seejärel nende puhul karistusi määrata trahvide või muude meetmetega (nt loa tühistamine või ajutiselt peatamine). ***Tabel*** sisaldab mitteammendavat loetelu mõningates auditeeritud liikmesriikides riiklikul tasandil määratletud rikkumistest ja nendele kehtivatest trahvidest:

82

Trahvide aluseks olevate rikkumiste liigid ja vastavad trahvisummad või karistused on liikmesriikide vahel vägagi erinevad. Kontrollikoda leiab, et selline ühtlustamata praktika võib negatiivselt mõjutada osalejate võrdseid tingimusi.

Tabel

Mitteammendav loetelu mõningates auditeeritud liikmesriikides riiklikul tasandil määratletud rikkumistest ja nendele kehtivatest trahvidest

Liikmesriik	Rikkumised (mittetäielik)	Trahvid € (£ Ühendkuningriigis) Minimaalne–maksimaalne	Vangistus (kuudes) Minimaalne–maksimaalne
Saksamaa	Loata tegevus Käitisega seotud muutustest mitteteatamine Muu (5)	5–50 000	E.K.
Hispaania	Loata tegevus Käitise olemuse, toimimise ja suuruse mis tahes muutustest, mis mõjutavad oluliselt heitkoguseid või tingivad seires muudatuste tegemist, teavitamise kohustuse mittetäitmine Tõendatud aastaheite aruande mitteesitamine Saastekvootide kohaldamisel tahtlikult teabe mitteavaldamine või muutmine Tõendaja mittelubamine käitisesse	50 001–2 000 000	E.K.
	Käitaja isiku või elukohaga seotud muudatustest teavitamise kohustuse mittetäitmine	10 001–50 000	E.K.
Prantsusmaa	Loata tegevus	0–150 000	0–24
	Seire- ja aruandluskohustuste rikkumine Käitisega seotud muutustest mitteteatamine	0–75 000	0–6
Itaalia (2010)	Loata tegevus	25 000–250 000	E.K.
	Varasemate andmete mitteesitamine	2500–25 000	
	Sulgemisest mitteteatamine	1000–100 000	
Ühendkuningriik	Loata tegevus Seire- ja aruandluskohustuste rikkumine Käitisega seotud muutustest mitteteatamine Muud rikkumised, sh väära või eksitava teabe kasutamine	0 – Kiirmenetluse käigus süüdimõistmisel 5000 ja süüdistuse esitamisele järgneva süüdimõistmise puhul	0–24

Allikas: asjaomaste liikmesriikide poolt teises etapis vastavalt artiklile 21 koostatud aruannetest pärinev teave.

Liikmesriikidepoolse karistuste kohaldamise kohta puudus konsolideeritud teave

83
Enamikus auditeeritud liikmesriikides (v.a Saksamaa ja Ühendkuningriik) puudus ajakohastatud teave ELi-üleste karistuste ja täiendavate riiklike karistuste rakendamise ja tulemuste kohta. Teises etapis algatatud ja edukalt rakendatud (st kui makse oli kinnitatud) karistusmenetluste arvu kohta käiv teave ei olnud täielik. Kontrollikoda märkis, et liikmesriikidel tuli ELi HKSi karistuste edukaks rakendamiseks sageli silmitsi seista omaenda õigus- ja haldussüsteemi piirangutega. Pädevatel asutustel puudusid sageli volitused ise karistuste kehtestamiseks (nt Itaalia) või pidid nad ootama pikkade kohtumenetluste ja edasikaebuste tulemusi (nt Saksamaa). See võis vähendada pädevate asutuste innukust uute karistusmenetluste algatamisel. Lisaks ei toeta karistuste rakendamise kohta põhjaliku aruandluse puudumine sellise süsteemi hoiatavat mõju.

84
Kontrollikoda leidis veel, et komisjon ei tee ELi HKSi rakendamise üle järelevalve tegemise eesmärgil ELi HKSile suunatud ülevaadet riiklikest karistustest ega kogu statistikat karistuste rakendamise kohta kogu ELis.

85
Kokkuvõttes ei olnud kontrollikojal võimalik hinnata liikmesriikidepoolset karistusmenetluste kohaldamist, kuna liikmesriikide ja ELi tasandil puudus konsolideeritud teave.

Rahvusvaheliste ühikute tagastamist puudutavad küsimused

86
Heitkoguste vähendamise ühisrakenduse projektide ja puhta arengu mehhanismi projektidega saadud ühikute (täiendava taustteabe saamiseks vt ***lisa I osa***) kasutamise või tagastamise protsentuaalne ülemmäär oli liikmesriigiti erinev, kuid need olid kehtestatud teise etapi vastavates riiklikes jaotuskavades. Kui pädevad ametiasutused lubavad mõnel käitajal ületada neile kehtestatud rahvusvaheliste ühikute kasutamise ülemmäära, võib see negatiivselt mõjutada käitajate võrdseid tingimusi. Kontrollikoja uuritud 150 juhtumist 6%[82] puhul ületasid käitajad projektidega saadud rahvusvaheliste ühikute kasutamisele seatud riiklikku protsentuaalset ülemmäära. ***8. selgituses*** esitatakse nende juhtumite täpsemad üksikasjad.

82 Prantsusmaa (viis juhtumit), Kreeka (kolm juhtumit) ja Ühendkuningriik (üks juhtum). Käitajate jaoks oli rahaliselt kasulik tagastada Kyoto protokolli projektiühikud Euroopa Liidu saastekvootide asemel, eriti teise etapi lõpu poole, kui need olid ELi saastekvootidest palju odavamad. Rahvusvaheliste ühikute kasutamine ELi HKSi nõuete järgimiseks oli kolmandas etapis piiratud. Sellest tulenevalt suurenes nende kasutus teise etapi lõpupoole plahvatuslikult – vt ***lisa joonis***.

8. selgitus

Rahvusvahelisi ühikuid tagastati liiga palju

Teises etapis määrati projektidega saadud rahvusvaheliste ühikute tagastamisele ülemmäär (protsent käitisele antud kõikidest saastekvootidest).

Prantsusmaal ei kajastunud EUTLis, et perioodil 2008–2010 uuritud 20 käitise hulgast viiele anti pärast tootmise suurenemist rohkem saastekvoote. Saastekvootide hulga suurenemisega kaasnes ka võimalus tagastada rohkem rahvusvahelisi ühikuid. Käitaja ka kasutas seda võimalust. Kuna liikmesriigid aga ei teavitanud komisjoni tootmise suurendamisest ja sellega kaasnevatest uute osalejate reservist jagatavatest saastekvootidest, ületas Prantsusmaa talle eraldatud 13%-se rahvusvaheliste ühikute kasutamise ülemmäära (kontrollikoja poolt EUTLi andmete põhjal tehtud arvutused).

Ühendkuningriigis leidis kontrollikoda ühe tagastatavate rahvusvaheliste ühikute ülemmäära ületamise juhtumi. Kui käitaja sulges ühe oma käitistest (millele olid saastekvoodid juba eraldatud), andsid ametiasutused käitajale loa säilitada kõik suletud käitisele antud kvoodid, millele lisandusid rahvusvahelistest projektidest saadud saastekvoodid (maksimaalselt 8%), ühte oma teise käitisesse. Kontrollikoja arvutuste kohaselt tagastas ülekantud saastekvoodid saanud käitis lubatud 8%-lisest ülemmäärast rohkem projektidest saadud ühikute kujul eraldatud kvoote. Kontrollikoda leidis, et käitaja oli suletud käitise töömahu säilitanud vaid osaliselt ja kandnud selle allesjäänud käitisesse üle. Kuna käitaja võis projektiühikuid tagastada vastavalt eraldatud kvootide koguhulgale, ületas ta ülemmäära. Kontrollikoda leidis, et selline praktika võib põhjustada sama sektori käitajate erinevat kohtlemist.

Järeldused ja soovitused

87

ELi HKS on ELi kliimapoliitika nurgakivi ja seda tuuakse sageli eeskujuks mujal maailmas loodavatele kliimamuutuste poliitikatele ja heitkogustega kauplemise süsteemidele. See alates 2005. aastast kasutusel olev ja järk-järgult parandatud innovatiivne süsteem on oma rakendamise kolmandas etapis. Turupõhise süsteemina ei ole ELi HKSi eesmärk üksnes ülemmäärakohane heitkoguste vähendamine, vaid ka CO_2 hinnakujundusmehhanismi kehtestamine Euroopa tasandil. Kõrgem hind loob suurema stiimuli vähese CO_2-heitega tehnoloogiasse investeerimiseks[83]. ELi HKSi plaanipäraseks toimimiseks tuleb tagada ka süsteemi terviklikkus ja korrektne rakendamine. Varasemad juhtumid, sh saastekvootide väidetavad vargused ja käibemaksu nn karussellpettused, tõendavad veelgi vajadust valvsuse järele.

88

Seepärast hinnati auditis ELi HKSi haldamise asjakohasust, uurides, kas ELI HKSi terviklikkuse kaitsmiseks loodud raamistik oli ELi HKSi heaks toimimiseks piisavalt töökindel ning kas ELi HKSi rakendati teises etapis korrektselt.

89

Kokkuvõttes järeldas kontrollikoda, et ELi HKSi komisjoni- ja liikmesriikidepoolne haldamine ei olnud kõigis aspektides asjakohane. Haldamist takistasid teatavad probleemid, mis olid seotud süsteemi terviklikkuse kaitsmiseks loodud raamistiku töökindlusega ja ELi HKSi teise etapi rakendamises tekkinud puudustega.

90

Kuigi turu terviklikkuse kaitsmiseks loodud raamistikku on finantsinstrumentide turgude direktiivi ja turukuritarvitamise direktiivi kohaselt suurema osa saastekvootide turule hetketehingute lisamisega oluliselt parandatud (punktid 14–17), tuleb käsitleda mitut puudust, et muuta raamistik piisavalt usaldusväärseks ja soodustada investorite usaldust, et võimendada ELi HKSi kasutust keskkonnapoliitika vahendina.

91

Auditis leiti, et kohustuslike kauplejate, kahepoolse börsivälise hetketehingutega kauplemise ja väiksemate turuosalistega seotud heitkogustega kauplemise turu reguleerimises ja järelevalves on endiselt probleeme (punktid 18–21), kuigi heitkoguste saastekvoodid muudeti finantsinstrumentideks. Kuigi register tsentraliseeriti 2012. aastal, puudub ELi tasandil heitkogustega kauplemise turust ülevaade ning riiklike finantssektori järelevalveasutuste ja komisjoni vahelise koostöö menetlused ei ole piisavalt selged (punktid 22–24). Seetõttu on oht, et potentsiaalselt tõsiste tagajärgedega turumoonutusi või kõrvalekaldeid ei hallata nõuetekohaselt.

83 Euroopa Komisjoni kliimameetme „ELi heitkogustega kauplemise süsteem (ELi HKS)" teabeleht, kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

Järeldused ja soovitused

1. soovitus

Komisjon peaks turu terviklikkuse edaspidiseks parandamiseks lahendama heitkogustega kauplemise turu reguleerimises ja järelevalves püsivad probleemid. Komisjon peaks:

a) finantsinstrumentide turgude direktiivi ja turukuritarvituse määruse tulevikus tehtavate asjaomaste muudatuste kontekstis analüüsima heitkogustega kauplemise turul tegutsevate kohustuslike kauplejatele ja väiksematele osalejatele kehtestatud regulatiivsete eranditega seotud võimalikke riske, otsustamaks milliseid meetmeid nende käsitlemiseks vajatakse;

b) tagama, et muutuvas heitkogustega kauplemist käsitlevas ELi finantsturgude regulatsioonis (nt finantsinstrumentide turgude direktiiv ja turukuritarvituse määrus) tehtaks heitkogustega kauplemise turu puhul piisavat ELi tasandi järelevalvet;

c) tõhustama regulatiivse koostöö mehhanisme, et tagada turu parem järelevalve.

2. soovitus

Saastekvootide õiguslikku seisundit tuleb veelgi täpsustada, et aidata kaasa stabiilsuse ja usalduse kindlustamisele.

Selles kontekstis peaks komisjon analüüsima eeliseid, mida annaks saastekvootide ELi-ülene omandiõigusena käsitlemine, ning uurima, kuidas luua mehhanism tagatiste kiireks registreerimiseks.

92

Kontrollikoda on arvamusel, et saastekvootide õigusliku definitsiooni täpsustamine võiks tõenäoliselt ELi HKSi turu toimimisele kasulikult mõjuda (punktid 1–27). Heitkogustega kauplemise turu likviidsuse tagab turu usaldusväärsus ning eelkõige peavad seda usaldama investoritest kauplejad, kellel puudub sellel turul osalemise kohustus. Saastekvootide tagatistega koormamise süsteemi loomise ja kaitse osas suurema selguse andmine võib samuti kaasa aidata turu paremale toimimisele (punkt 28).

93

Liidu register on ELI HKSi andmete salvestamise ja esitamise ning ELi HKSi turu terviklikkuse tagamise põhiline vahend. Suurte summade ja paljude erinevate osalejate tõttu on registril kõrge riskiprofiil (punktid 29–31). Turu ELi tasandil kindlustamiseks ja turgu mõjutanud varasemate turvaintsidentide tõttu tuleb riskihaldamise menetluste suhtes rakendada ühtlustatud lähenemisviisi. Registri turvalisust on ELi HKSi teises etapis oluliselt parandatud (punkt 32). Enamikus auditeeritud liikmesriikides ei ole ELi HKSi kontode avamise kontrollimise, tehingute jälgimise ja reguleerivate asutuste vahelise koostöö menetlused piisavalt usaldusväärsed (punktid 33–38). Kuna komisjon ei saa andmekaitsenõuete tõttu piisavat tehingute järelevalvet teha, kujutab see endast olulist puudujääki järelevalves. Registri arendamine ja pidamine on komisjonile olnud keeruline projekt, mille elluviimist pärssisid sisekoordineerimise probleemid ja ressursside nappus (punktid 39–41).

3. soovitus

ELi HKSi põhiteabe käsitlemissüsteemide teatavaid aspekte (ELi register ja sellega seotud menetlused) tuleks veelgi täiustada.

Komisjon peaks:

a) uurima, kuidas oleks võimalik piiriülest tehingute seiret mõjusalt ELi tasandil teha ja koordineerida, et vähendada kuritarvitamise ja pettuste riski;

b) määratlema asjakohased meetmed, et tõhustada turvalisuse ja terviklikkusega seotud riskide vähendamiseks loodud rangemate kontode avamise kontrollide raamistikku ja edendada liikmesriikide parimaid tavasid, ning tagama nende rakendamise kogu ELis;

c) kehtestama vastavates komisjoni talitustes IT ja ärialaste ülesannete lahususe tagamiseks nõuetekohase struktuuri ja tagama registrisüsteemi hea toimimine.

Liikmesriigid peaksid:

d) rakendama 3. soovituse punktis b määratletud kontrolle; ja

e) parandama liidu registri eest vastutavate ametiasutuste ja muude pädevate asutuste (eriti rahapesu andmebüroode ja õiguskaitseasutuste) vahelist koostööd.

94

Kontrollikoda järeldab, et ELi HKSi rakendamist mõjutasid teises etapis olulised puudused. Liikmesriigid rakendasid ELi HKSi direktiivi erinevalt (punkt 47). Liikmesriikidepoolses kontrolliraamistiku rakendamises oli puudusi. Heitkoguste seire-, aruandlus- ja kontrollisüsteeme ei olnud piisavalt hästi rakendatud ja ühtlustatud (punktid 48–60). Pädevad asutused ei kontrollinud nimelt piisavalt kontrollijate tehtud tööd ja tegid käitiste tasandil vaid piiratud arvul kohapealseid kontrolle. Osa liikmesriikidest ei esitanud kõiki nõutavaid aruandeid ELi HKSi toimimise kohta (punktid 61–63).

4. soovitus

Liikmesriikidepoolses kontrolliraamistiku rakendamise teises etapis kontrollikoja poolt tuvastatud puudusi tuleb käsitleda muudetud raamistiku rakendamisel kolmandas etapis.

Komisjon peaks:

a) otsustama, kas järelevalve- ja aruandlusraamistikku tuleks täiendavaid muudatusi teha, et tugevdada heitkoguste seiret, aruandlust ja tõendamist;

b) nõudma pädevatelt asutustelt kontrolliraamistiku kvaliteedi kohta kindluse saamiseks jõustamispraktika parandamist.

Liikmesriigid peaksid:

c) rakendama seire, aruandluse ja tõendamistegevuse puhul ühtlustatud ja mõjusaid kontrolliraamistikke, sh kohapealseid kontrolle;

d) tagama tõendamisprotsessi kvaliteedi parandamiseks pädevate asutuste ja akrediteerimisasutuste vahel parema koordineerimise ja teabevahetuse;

e) esitama komisjonile õigeaegselt direktiiviga ettenähtud iga-aastased aruanded; ja

f) regulaarselt avaldama aruandeid ELi HKSi rakendamise ja tulemuste kohta, et suurendada käitajate ja turuosaliste jaoks läbipaistvust.

95

Kontrollikoda leidis, et liikmesriikide rakendustegevusega seotud komisjoni suunised ja järelevalve olid ELi HKSi teises etapis puudulikud. Kontrollikoda leidis, et komisjon otsus kasutada teise etapi piirmäärade arvutamise alusena PRIMES-mudelit ja võtta nende arvutamiste alusaastaks 2005, ei olnud läbipaistev, ning see tekitas liikmesriikides ebamõjusust ja teise etapi riiklike saastekvootide jaotuskavade ettevalmistamise ja hindamise läbipaistmatust (punktid 65–67). Kättesaadavate dokumentide puudumisel ei olnud kontrollikojal võimalik järeldada, et komisjoni poolt riiklike saastekvootide jaotuskavade hindamiseks tehtud töö oleks kõikide valitud liikmesriikide puhul olnud võrdselt üksikasjalik ja terviklik (vt punktid 68 ja 69).

96

ELi HKSi kui turupõhise mehhanismi iseloomust tulenevalt peab selle rakendamise ja toimimise kohta regulaarselt üksikasjalikku ja asjakohast teavet avaldama. Kuigi avalikkusele on kättesaadaval palju teavet, ei avaldanud komisjon selle teabe üht olulist osa – ELi HKSi direktiivis nõutavat iga-aastast rakendusaruannet (vt punktid 71 ja 72). Liikmesriikidevaheline koordinatsioon ja teabevahetus on samuti olulise tähtsusega. Komisjonil on olnud piiratud roll ELi HKSi liikmesriikidepoolse rakendamise põhikontrollide ühtlustamise tagamisel (punktid 73–76). Teabe jagamiseks loodi erinevaid foorumeid ja töörühmi, kes pakkusid liikmesriikidele olulist tuge. Nende mõju oli aga liikmesriikide suhteliselt vähese osaluse tõttu teataval määral piiratud (punktid 77–79).

5. soovitus

Kolmandas etapis tuleks ELi HKSi rakendamisega seotud suuniseid ja teavet parandada. Komisjon peaks:

a) parandama oma järelevalvet liikmesriikide tehtava rakendamise üle, et määrata kindlaks suuremat ühtlustamist vajavad valdkonnad; ja

b) avaldama regulaarselt ELi HKSi rakendamise kohta nõutava aruande, mis käsitleb konkreetselt ühtlustamatuse ja selle põhjustatud riskidega seotud probleeme.

Liikmesriigid peaksid:

c) tagama, et pädevate asutuste esindajad osalevad regulaarselt kohtumistel ning vahetavad rakendamisega seotud küsimustega seotud teavet, kogemusi ja teadmisi.

97

Käitajatele kehtestatud ELi-ülese kohustuse puhul (tagastada igal aastal tõendatud heitkoguste jaoks nõutavad saastekvoodid) on ELi HKSi nõuetele vastavuse määr väga kõrge. Kontrollikoda täheldas siiski, et liikmesriigid olid kehtestanud suurel hulgal muude rikkumiste karistussätteid, mis võib negatiivselt mõjutada käitajate võrdseid tingimusi (punktid 81 ja 82). Kontrollikojal ei olnud võimalik hinnata liikmesriikide erinevate karistussüsteemide mõjusust, kuna liikmesriikide ja Euroopa tasandil puudus konsolideeritud teave. Karistuste tõhusat rakendamist takistasid vahetevahel liikmesriikide õigus- ja haldussüsteemide piirangud (punktid 83–85). Lisaks rakendasid liikmesriigid rahvusvaheliste ühikute tagastamise eeskirjade puhul erinevaid tavasid (punkt 86). Need probleemid avaldavad tõenäoliselt mõju käitajatele kehtima pidanud võrdsetele tingimustele.

6. soovitus

ELi HKSiga seotud karistuste rakendamine tuleks muuta läbipaistvamaks. Liikmesriikide ja ELi tasandil peab olema võimalik saada kaasajastatud ja täpset teavet karistusmeetmete rakendamise ja tulemuste kohta, ning komisjon peaks tegema paremat järelevalvet ELis kasutatava jõustamispraktika ja riiklike karistuste järjepideva kohaldamise üle.

Komisjon peaks:

a) tagama, et liikmesriikidel oleks kaasajastatud teave kõikide karistuste (ELi ja riiklikud) kohaldamise kohta, ning koostama asjaomastes asutustes läbipaistvuse suurendamiseks asjakohased ettepanekud ja suunised.

Liikmesriigid peaksid:

b) riiklikul tasandil kehtestatud karistusi ja direktiivis sätestatud karistust järjekindlalt rakendama; ja

c) rakendatud karistuste kohta kaasajastatud ja täpset teavet omama.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Augustyn KUBIK, võttis käesoleva aruande vastu 15. aprilli 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Taustteave

I OSA. Rahvusvaheline heitkogustega kauplemise raamistik

1. Teadlased on valdavalt seisukohal, et inimtegevuse tagajärjel tekkivatel ja atmosfääri paisatavatel kasvuhoonegaasidel on ülemaailmset soojenemist põhjustavale ja kliimasüsteemi mõjutavale kasvuhooneefektile otsene mõju. Teadlaste leiavad samuti, et kui maakera keskmine temperatuur tõuseb rohkem kui 2°C võrreldes industriaalajastule eelnenud ajajärgu temperatuuriga, on palju suurem oht, et ülemaailmses keskkonnas võivad toimuda ohtlikud või isegi katastroofilised muutused. Seetõttu soovitab rahvusvaheline üldsus heitkoguste vähendamise abil hoida ülemaailmne soojenemine alla 2°C[1].

2. Euroopa Liit on kliimamuutusega toimetulemise meetmete kaudu võtnud rahvusvahelise juhtrolli. EL on 1997. aasta Kyoto protokolliga (vt ***selgitus***) võtnud endale kohustuse vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid 1992. aasta ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni tasemeni, millega kehtestatakse kliimamuutuse vastu võitlemise valitsustevaheliste jõupingutuste üldine raamistik.

Selgitus. Kyoto protokoll

Kyoto protokoll võeti vastu 11. detsembril 1997 Kyotos Jaapanis ja see jõustus 16. veebruaril 2005. Protokolliga on ühinenud 188 riiki ja üks piirkondlik majandusintegratsiooni organisatsioon (Euroopa Liit). ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osalistest ei ole ainult Ameerika Ühendriigid protokolli ratifitseerinud. Protokolliga kehtestati 37 tööstusriigile ja Euroopa Liidule eesmärk: siduv kohustus vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid 1990. aastaga võrreldes keskmiselt 5% viieaastase perioodi jooksul (2008–2012). Kyoto protokolliga võeti nende eesmärkide saavutamiseks kasutusele kolm turupõhist mehhanismi: heitkogustega kauplemine, puhta arengu mehhanism ja ühisrakendus.

3. Komisjoni pikaajaline kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise tegevuskava näeb ette heitkoguste 80%-lise vähendamise aastaks 2050[2]. 23. oktoobril 2014 võttis ülemkogu vastu kliima- ja energiapoliitika raamistiku 2030 ja kinnitas ELi siduva eesmärgi vähendada liidus 2030. aastaks kasvuhoonegaaside heitkoguseid 1990. aastaga võrreldes vähemalt 40%[3]. ELi HKSil on nende eesmärkide saavutamisel jätkuvalt keskne roll.

---

1 Vt ÜRO Keskkonnaprogrammi ja Maailma Meteoroloogiaorganisatsiooni poolt 1988. aastal loodud valitsustevaheline kliimamuutuste rühm (www.ipcc.ch).

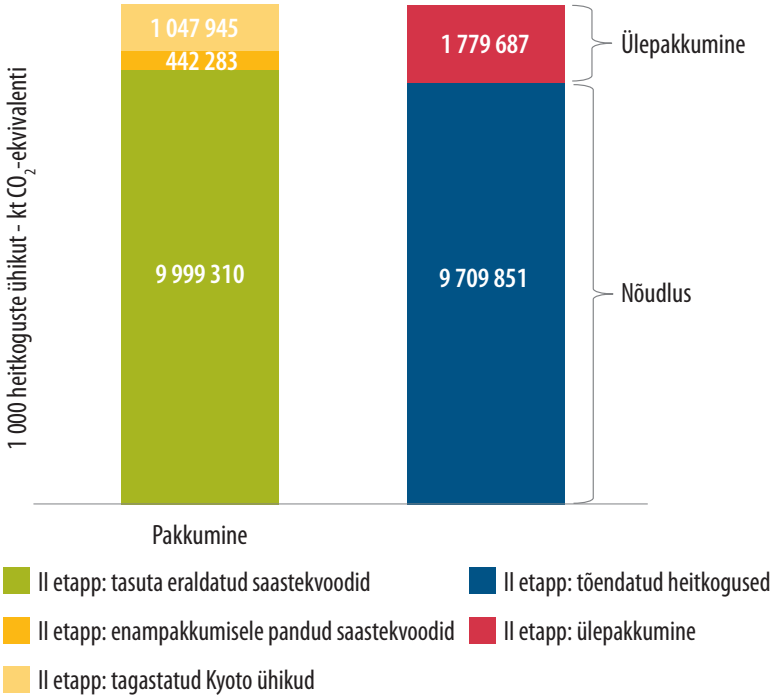
2 Konkurentsivõimeline vähese süsinikdioksiidi heitega majandus aastaks 2050 – edenemiskava, KOM(2011) 112 (lõplik), 8.3.2011.

3 Euroopa Ülemkogu 23.-24. oktoobri 2014. aasta järeldused kliima- ja energiapoliitika raamistiku kohta aastani 2030, SN 79/14.

II OSA. Pakkumine ja nõudlus ELi HKSis teises etapis (2008–2012)

4. 2008. aasta paiku alanud majanduskriis vähendas oluliselt tööstustegevust ja heitkoguseid[4]. Nõudlus saastekvootide järele oli teises etapis seetõttu oodatust väiksem, mis tekitas turul saastekvootide ülepakkumise (vt ***joonis***) ja mõjutas CO_2 hinda, mis vähenes *ca* 22 eurolt 5 eurole perioodil teise etapi algus 2008. aastal kuni teise etapi lõpp 2012. aastal.

Joonis. Pakkumine, nõudlus ja ülepakkumine ELi HKSi teises etapis (2008–2012)



Allikas: Euroopa Keskkonnaameti poolt ELi HKSi andmete järgimise veebisaidil paiksete käitiste kohta (juunis 2014) avaldatud teabe Euroopa Kontrollikoja tehtud analüüs.

4 Komisjon (aruanne „CO_2-turu olukord 2012. aastal" (COM(2012) 652, (final)) ja muud olulised allikad (nt Maailmapanga 2013. aasta aruanne „Süsinikdioksiidi hinna kujundamise algatuste kaardistamine") on tuvastanud seose majanduskriisi ja heitkoguste vähenemise vahel.

III OSA. Saastekvootide ülepakkumise vähendamise ja tuleviku perspektiivide arutelud

5. ELi HKSi edasiste muutuste ja pärast 2020. aastat tehtava struktuurireformi alased arutelud jätkuvad. Teises etapis ei olnud süsteemil piisavalt paindlikkust, et kohaneda muutuva majandusliku olukorra, saastekvootide vähenenud nõudluse ja kasvava ülepakkumisega. Komisjon täheldas, et see vähendas süsteemi mõjusust. Komisjon leiab samuti, et kõrgema turuhinnaga loodaks suurem stiimul vähese süsinikdioksiidiheitega tehnoloogiasse investeerimiseks[5]. ELi HKSi saastekvootide ülepakkumise mõju vähendamiseks (komisjoni andmete kohaselt peaaegu 2 miljardit kvooti kolmanda etapi alguses[6]) (vt ka joonis) ja CO_2 hinnasignaali tugevdamiseks esitas komisjon 2012. aastal ettepaneku saastekvootide enampakkumisel müümise ajutiseks edasilükkamiseks kolmandas etapis. 900 miljoni saastekvoodi müük lükataks edasi kuni aastateni 2019-2020. Müügi edasilükkamine ei vähendaks kasutatavate saastekvootide üldist hulka, vaid sellega muudetaks nende jaotamist konkreetsel perioodil. Parlament ja nõukogu võtsid selle seadusandliku ettepaneku vastu 2013. aastal.

6. Komisjon leidis, et ülepakkumise probleemi lahendamiseks ja süsteemi keskkonnamõju suurendamiseks tuleb leida jätkusuutlik lahendus pakkumise ja nõudluse vahelise tasakaalu leidmiseks. Seepärast tegi komisjon 2014. aasta jaanuaris ettepaneku (koos 2030. aasta kliima- ja energiapaketi ettepanekuga[7]) ELi HKSi struktuurireformi meetmete kohta, millega võetaks alates 2021. aastast kasutusele turustabiilsusreserv, et lahendada tekkinud saastekvootide ülepakkumise probleem ja parandada süsteemi paindlikkust suurematele šokkidele, kohandades automaatselt enampakkumisele pandavate saastekvootide pakkumist. Seadusandlikku ettepanekut arutatakse nõukogus ja Euroopa Parlamendis.

---

5 Euroopa Komisjoni kliimameetme „ELi heitkogustega kauplemise süsteem (ELi HKS)" teabeleht, kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf

6 Euroopa Komisjoni kliimameetmete peadirektoraat (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm).

7 COM(2014) 15 (final), 22.1.2014, „Kliima- ja energiapoliitika raamistik ajavahemikuks 2020–2030".

Komisjoni vastus

Kokkuvõte

II
Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteem (ELi HKS) on ELi kliimapoliitika nurgakivi. Süsteemiga on kehtestatud süsinikdioksiidile hind ja süsteemis olevatest käitistest pärit heide on vähenenud kavakohaselt: 2012. aastaks oli see võrreldes 1990. aasta tasemega vähenenud 19%.

ELi HKS annab väheste kuludega vajaliku heitkoguste vähenemise. Ükski teine poliitikameede, olgu maksustamine või reguleerimine, ei taga seda nii, nagu tagab heitkogustega kauplemine.

ELi HKSi edu on innustanud üle maailma teisigi ja komisjon jätkab heitkogustega kauplemise süsteemi kui poliitikameetme edendamist.

III
Samal ajal kui kontrollikoda keskendus auditis ELi HKSi teisele etapile (2008–2012), on kolmandas etapis (2013–2020) tehtud juba palju parandusi ja tegeldakse konkreetselt kontrollikoja esitatud märkustega. Sellisel kujul toetavad need märkused kolmandas etapis juba tehtud muudatusi ja aitavad kaasa mõttetööle muudes küsimustes.

IV
Komisjon võtab kontrollikoja järeldused teadmiseks.

Komisjon rõhutab, et ELi HKSi teise etapi haldamisel olid takistuseks mõningad selle terviklikkuse kaitseks loodud raamistiku töökindlusega seotud probleemid. Asjaolu, et ELi HKSi teise etapi rakendamises oli puudusi, on üks olulisi põhjusi hoolikalt järele mõelda, võttes arvesse praegu kolmandas etapis rakendatavaid uusi muudatusi ja parandusi.

V
Saastekvootide turu terviklikkuse parandamiseks tuleks vajaduse korral tegelda kõigi kõnealuse turu reguleerimise ja järelevalvega seotud oluliste lahendamata küsimustega. ELi meetmete vajalikkuse ja tõhususe tagamiseks hindab komisjon oma poliitika ja ettepanekute mõju igas etapis, alates ettepaneku tegemisest kuni selle rakendamise ja läbivaatamiseni. Hiljuti vastu võetud heitkogustega kauplemise turgu käsitlevate reguleerimise ja järelevalve eeskirjade – mille rakendamine praegu käib – hindamine võib toimuda aruannete raames, mille komisjon esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule 2019. aasta finantsinstrumentide turgude II direktiivi[1] artikli 90 ja turukuritarvituse määruse[2] artikli 38 kohaselt.

V a)
Finantsinstrumentide turgude II direktiivi (edaspidi „MiFID") vastuvõtmise ajal analüüsisid komisjon ja kaasseadusandjad põhjalikult heitkogustega kauplemise turu reguleerimise ja järelevalve võimalikke riske, mis on seotud kohustuslike kauplejate, kahepoolse (börsivälise) hetketehingutega kauplemise ja väiksemate turuosalistega. Analüüsi tulemusena on direktiivis hästi tasakaalustatud erandite süsteem. MiFIDi artikli 2 lõike 1 punktis e, artikli 2 lõike 1 punktis j ja artikli 3 lõike 1 punktis e nimetatud erandid on tingimuslikud ning nende suhtes kohaldatakse regulatiivset järelevalvet ja need ei ole tingimata eriomased saastekvootidele, vaid kehtivad võrdselt ka kauba tuletisinstrumentide suhtes. Erandite põhjused tulenevad MiFIDi kohase loa nõudmise otstarbekuse hindamisest (põhimõtteliselt investeerimisettevõtete klientide kaitseks piiriülestes tehingutes) ja selle proportsionaalsusest seoses sellise loa hankimise kuludega võrreldes selle eelistega vabastuse saanud isikutele.

1 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/65/EL, finantsinstrumentide turgude kohta ning millega muudetakse direktiive 2002/92/EÜ ja 2011/61/EL.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määrus (EL) nr 596/2014, mis käsitleb turukuritarvitusi (turukuritarvituse määrus) ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/6/EÜ ja komisjoni direktiivid 2003/124/EU, 2003/125/EÜ ja 2004/72/EÜ.

Komisjoni vastus

V b)
Saastekvootide turu suhtes kohaldatakse finantsturge käsitlevate ELi õigusaktidega kehtestatud järelevalveraamistikku, mida kasutatakse ka kõigi ELis kaubeldavate kauba tuletisinstrumentide puhul (nt MiFIDi kohane positsioonidest teatamine, turukuritarvituse määruses sätestatud kaugeleulatuvad koostöömehhanismid).

Regulatiivse koostöö mehhanismid hakkavad täies jõus kehtima alates 2017. aastast.

V c)
ELi CO_2-turu analüüs näitab üldiselt, et turg on kasvanud ja edasi arenenud hoolimata asjaolust, et saastekvootide õiguslikku seisundit ei ole ELi tasandil määratletud ja tagatistega seotud huvide kaitset seoses saastekvootidega ei ole selge sõnaga ette nähtud.

V d)
Tuginedes teises etapis tehtud edusammudele, kavatseb komisjon vajadust mööda jätkata liidu registri turvalisuse parandamist, et säilitada selle nii kõrge tase kui võimalik.

Õigusaktides ei nähta komisjonile ette kohustust kontrollida liidu registris tehtavaid toiminguid. ELi tasandi järelevalvet Euroopa CO_2-turu üle saab parandada, et avastada väärkasutusi ja pettusi, kuid see küsimus puudutab laiemat teemat kui ainult register, milles registreeritakse vaid teave CO_2-ühikute füüsiliste üleandmiste, mitte rahalise poole kohta.

VI a)
Komisjoni määrused on vastu võetud selleks, et parandada veelgi ELi HKSi seire, aruandluse, tõendamise ja akrediteerimise tõhusust ja ühtlustamist kolmandas etapis.

VI b)
Komisjoni rakendusotsus 2014/166/EL ja sellega seotud selgitav märkus on süsteemi uuesti käivitanud, kohustades liikmesriike esitama igal aastal komisjonile artikli 21 kohased aruanded ELi HKSi direktiivi rakendamise kohta. Need aruanded on üldsusele kättesaadavad Euroopa Keskkonnaameti süsteemi ReportNet kaudu.

VI c)
Komisjon tunnistab, et teises etapis esines artikli 21 kohaste aruannete esitamises mõningaid puudusi. Tuginedes komisjoni rakendusotsusele 2014/166/EL, rakendatakse kolmandas etapis nõudeid nüüd rangemalt.

VI d)
Komisjon jätkab sagedaste vahetuste koordineerimist liikmesriikidega ja liikmesriikide vahel suure osavõtuga kohtumiste (mille tulemused avaldatakse) ja konsultatsioonide vormis.

VI e)
Komisjon on seisukohal, et ta täidab jätkuvalt olulist rolli ELi HKSi rakendamise peamiste kontrollimeetmete ühtlustamise juhtimisel õigusraamistiku ning toetavate suuniste ja mudelite, samuti asjakohaste konverentside, kohtumiste ja konsultatsioonide kaudu.

VI f)
Üldteavet ELi heitkogustega kauplemise süsteemiga seotud karistuskorra kohta liikmesriikides saadakse ELi HKSi nõuete täitmist käsitlevatest komisjoni uuringutest liikmesriikides ja komisjoni rakendusotsuse 2014/166/EL alusel, millega ajakohastatakse süsteemi, mis kohustab liikmesriike esitama igal aastal komisjonile artikli 21 kohased aruanded ELi HKSi direktiivi rakendamise kohta.

Kolmandas etapis võib iga käitaja kasutada projektidest saadud rahvusvahelisi ühikuid kuni teatud piirini, mis määratakse kindlaks komisjoni määruses (EL) nr 1123/2013 kehtestatud eeskirjade alusel.

VII 1.
Komisjon nõustub osaliselt soovitustega ning on nõus, et kõik heitkogustega kauplemise turu reguleerimises ja järelevalves püsivad olulised probleemid tuleks lahendada, et parandada vajaduse korral turu terviklikkust.

VII 2.
Komisjon nõustub soovitusega ja analüüsib saastekvootide õigusliku seisundi täpsustamise kasulikkust.

VII 3.
Komisjon nõustub asjaomaste soovitustega. Registrite süsteemi turvalisus on alates 2012. aastast oluliselt paranenud ja komisjon püüab süsteemi veelgi parandada aspektides, mille kontrollikoda tegi kindlaks.

VII 4.
Komisjon nõustub asjaomaste soovitustega. Kõigi ELi HKSis osalevate poolte konkreetseid rolle ja kohustusi on täpsustatud komisjoni kolmandaks etapiks vastu võetud akrediteerimist ja tõendamist ning seiret ja aruandlust käsitlevates määrustes.

VII 5.
Komisjon nõustub asjaomaste soovitustega ja sellega, et teises etapis rakendatud suunised ja teave ELi HKSi rakendamise kohta oleksid võinud olla paremad. Komisjon leiab, et kolmandaks etapiks on olukord oluliselt paranenud.

VII 6.
Komisjon leiab, et ELi HKSi karistussüsteem on tõhus. 100 euro suurusel trahvil õhku paisatud CO_2 tonni kohta, mille eest saastekvoote ei ole 30. aprilliks tagastatud, on tugev hoiatav mõju. Seda näitab eelkõige väga kõrge nõuete täitmise määr.

Liikmesriigid peaksid olema läbipaistvad karistuste kohaldamisel riigi tasandil ja ka avaldama teabe nende käitajate kohta, kes ei täida tagastamiskohustust.

Komisjon nõustub asjaomase soovitusega ja peab oluliseks liikmesriikide pädevate asutuste vahelist läbipaistvust, et säilitada väga kõrge nõuete täitmise määr.

Sissejuhatus

2. selgitus
Seoses ELi HKSiga tekkis riske, mis lahendati konkreetsete meetmetega. CO_2-turul käibemaksu karussellpettuste probleemiga tegelemiseks kasutati võimalust, et liikmesriigid kohaldavad pöördmaksustamise mehhanismi. Mitu riiklikku registrit olid küberrünnakute sihtmärk ning registrite süsteemi turvalisus paranes pärast toimingute koondamist ühtsesse liidu registrisse. Lõppkokkuvõttes tugevdati CO_2-turu reguleerimist ja järelevalvet.

15
Komisjon märgib, et kontrollikoda on sõnaselgelt sedastanud, et audit ei hõlmanud küsimust, milline regulatiivne lähenemisviis oleks kõige sobivam heitkogustega kauplemise turu jaoks.

Komisjon leiab, et ülejäänud küsimusi, mida tuleks kaaluda seoses täiendavate õiguslike meetmetega, peaks uurima, arvestades saastekvootide reguleerivat raamistikku, kui need muutuvad 2017. aastal finantsinstrumentideks.

16. Vastus esimesele taandele
Komisjoni ettepanekul võttis nõukogu vastu nõukogu direktiivi 2010/23/EL,[3] millega (artiklis 199a) nähti ette võimalus kohaldada saastekvootide üleandmisel pöördmaksustamise mehhanismi. Nimetatud direktiivi kohaldamisaega pikendati kuni 31. detsembrini 2018[4].

16. Vastus kolmandale taandele
Määrus (EL) nr 389/2013 (registrimäärus) ei sisalda otsest viidet rahapesuvastase direktiivi materiaalõiguslikele sätetele, kuid näeb ette riiklike registrite haldajate jaoks ajutise korra, mis põhineb ühtlustatud kontrollide „tunne oma klienti" kogumil ja muudel asjakohastel nõuetel, millega kehtestatakse selles valdkonnas vahetult kohaldatavad ELi tasandil ühtlustatud õigusnormid.

3 Nõukogu 16. märtsi 2010. aasta direktiiv 2010/23/EL, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) seoses pöördmaksustamise valikulise ja ajutise kohaldamisega teatavate pettusealdiste kaupade ja teenuste tarnete suhtes (EL L 72, 20.3.2010, lk 1).

4 Nõukogu 22. juuli 2013. aasta direktiiviga 2013/43/EL (ELT L 201, 26.7.2013, lk 4).

3. selgitus. Vastus teisele lõigule
Volinikud, kes vastutavad vastavalt heitkogustega kauplemise süsteemi ja käibemaksupoliitika eest, saatsid 2011. aasta juunis ühise kirja kõigile liikmesriikidele, kes ei kohaldanud veel pöördmaksustamise mehhanismi, paludes neil kehtestada riigisisesed sätted. See näitab, et küsimust on käsitletud kõige kõrgemal võimalikul tasandil.

3. selgitus. Vastus kolmandale lõigule
Itaalia õigusaktid näevad pöördmaksustamise mehhanismi saastekvootide jaoks ette alates 1. jaanuarist 2015.

18
Kohustuslikud ostjad peavad osalema CO_2-turul, kui nende heitkogused ületavad nende tasuta kvoote. Nad võivad osta MiFIDi alusel reguleeritavate pankade või investeerimisettevõtjate kaudu. MiFIDi (kohaldatakse koos turukuritarvituse määruse ja Euroopa turu infrastruktuuri määrusega[5]) eesmärk on parandada turu stabiilsust ja terviklikkust, sealhulgas vähendades süsteemseid riske ning võttes samas arvesse kulutõhusust ja ELi õigusaktide proportsionaalsust.

19
Erandid hõlmavad finantssektoriväliseid ettevõtjaid, kes kauplevad kvootidega. See sarnaneb finantsturgude teiste eeskirjadega, nt finantssektoriväliste vastaspoolte vabastamine kliirimiskohustusest Euroopa turu infrastruktuuri määruse alusel, või nendega, mida kohaldatakse kauba tuletisinstrumentide suhtes. Need ei ole nn üldised vabastused, vaid nende suhtes kehtivad tingimused ja/või nende üle teostavad järelevalvet riiklikud pädevad asutused ning järelevalve toimub ka ELi tasandil. Mõnel juhul on vabastused riigisisese ulatusega ja neil ei ole piiriülest mõju.

Isegi kui ettevõtjad on MiFIDi kohaselt vabastatud, kehtivad paljude suhtes ikkagi turukuritarvituse määruse järgsed kohustused seoses siseringitehingute ja turuga manipuleerimisega.

Komisjoni ettepanekut toetasid kaasseadusandjad, kes kiitsid selle lähenemisviisi selgelt heaks ja kinnitasid seda ning tegelikult laiendasid erandite kohaldamisala.

Proportsionaalsuse põhimõtet arvesse võttes on komisjon seisukohal, et arvestades MiFIDi kohase loa eesmärke, selle vastavaid kulusid võrreldes eelistega ja regulatiivset koormust, on erandid kohustuslike ostjate jaoks kõige vähem koormavad vahendid soovitud tulemuse saavutamiseks.

Lisaks jääksid vabastatud ettevõtjad hõlmatuks turukuritarvituse määrusega.

20
Mis puudutab börsiväliseid tuletisinstrumente, siis pannakse Euroopa turu infrastruktuuri määrusega teatavatele tuletisinstrumentidega kauplemist alustavatele turuosalistele kohustusi ja sellisena tuleks neid reguleerida[6].

Paljud uuringud osutavad, et börsiväliste hetkelepingute kliirimata mahud moodustasid 2010. aastal umbes 1%. Viimase aja turuarengut käsitlevate olemasolevate andmete analüüs toetab järeldust, et see osa on praegu tõenäoliselt veelgi väiksem[7].

Lisaks on puhtalt kahepoolsed börsivälised tehingud jätkuvalt hõlmatud turukuritarvituse määruse reguleerimisalaga, milles märgitakse sõnaselgelt, et määrust „kohaldatakse artikli 2 lõigetes 1 ja 2 osutatud finantsinstrumentidega seotud tehingute, korralduste või tegevuse suhtes olenemata sellest, kas tehing tehakse, korraldus antakse või tegevus toimub kauplemiskohas".

5 Börsiväliseid tuletisinstrumente, keskseid vastaspooli ja kauplemisteabehoidlaid käsitleva määruse (määrus (EL) nr 648/2012) täisnimetus.

6 Peaaegu kõigis vastukajades Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve konsultatsioonidele seotud kavandatavate kliirimiskünniste kohaldamise kohta tehti ettepanek, et neid tuleks tõsta, väites, et finantssektorivälised ettevõtjad kujutavad omavahelise seotuse puudumise tõttu finantssüsteemile tühist süsteemset riski. Sama võib öelda finantssektoriväliste ettevõtjate kohta ka siis, kui nad tegelevad puhtalt kahepoolselt kaubeldavate heitkogustega seotud börsiväliste hetketehingutega.

7 Komisjoni arvutused, mis põhinevad Bloomberg New Energy Finance'i andmetel saastekvootide turu kogusuuruse ja selle jaotumise kohta oksjonite, vahetuste ja börsivälise kauplemise kaudu, millele lisandub London Energy Brokers Associationi (LEBA) hinnang saastekvootide börsiväliste tehingute osakaalu kohta, mis anti 2010. aastal hetketoodete kohta, ja LEBA andmed kliirimata börsiväliste tehingute osakaalu kohta 2010.–2014. aastal.

Komisjoni vastus

21
2013. aasta oktoobris palus komisjon Euroopa Väärtpaberiturujärelevalvelt nõu seoses turukuritarvituse määruse mõnede sätetega nõutud delegeeritud õigusaktide sisuga, sealhulgas puudutas see süsinikdioksiidi ekvivalendile ümberarvestatud heitkoguste ja nimisoojusvõimsuse läve.

Enamik Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve asjaomasele konsultatsioonile vastanutest väitis, et on vähe või ei ole üldse asjaomast ettevõtjapõhist teavet, mida ei ole juba avaldatud muude eeskirjade, eelkõige energia hulgimüügituru terviklikkuse ja läbipaistvuse määruse[8] kohaselt.

Mis tahes potentsiaalne kumulatiivne mõju heitkogustega kauplemise turule oleks oluline üksnes siis, kui suur osa väiksemaid turuosalisi koordineeriks oma tegevust. Sellisel juhul oleks see monopolidevastase järelevalve alla kuuluv küsimus. Pealegi oleks sellist koordineerimist neil ka nende suure arvu tõttu raske alal hoida.

22
Komisjon on nõus, et heitkogustega kauplemise turu järelevalveraamistikus võiks regulatiivse koostöö mehhanismide kallal veel tööd teha. Mehhanisme käsitlevad olemasolevad sätted hakkavad aga täies jõus kehtima alles alates 2017. aastast. Seetõttu peaks mis tahes tulevane töö keskenduma võimalustele tugevdada vajaduse korral olemasolevaid süsteeme, tuginedes ELi HKSi või Euroopa CO_2-turu mis tahes püsivate riskide suuruse selgele hinnangule ning tehes seda kõige kulutõhusamal ja proportsionaalsemal viisil.

23
Finantsturge käsitlevate ELi õigusaktidega kehtestatud järelevalveraamistikku kasutatakse ka kõigi ELis kaubeldavate kauba tuletisinstrumentide puhul (nt MiFIDi kohane positsioonidest teatamine, turukuritarvituse määruses sätestatud kaugeleulatuvad koostöömehhanismid). Läbivaatamisega ei ole saadud teavet, mis toetaks seisukohta, et see raamistik ei ole piisav heitkogustega kauplemise turu jaoks, võrreldes kauba tuletisinstrumentide lepingutega üldiselt.

8 Määrus (EL) nr 1227/2011.

Seoses turukuritarvituse määrusega täidavad pädevad asutused oma ülesandeid ja kohustusi, mis tulenevad turukuritarvituse määrusest, koostöös teiste asutuste või turul tegutseva ettevõtjaga. Turukuritarvituse määruse kohastelt pädevatelt asutustelt nõutakse koostööd Euroopa Väärtpaberiturujärelevalvega, muu hulgas seoses vajaliku teabe vahetamisega, ja ELi liikmesriikide pädevate asutustega.

Seoses liidu registri ja komisjoni volitustega võivad riiklikud finantssüsteemi reguleerivad asutused saada teavet liidu registris tehtavate tehingute kohta asjaomaselt riiklikult haldajalt või komisjonilt kui põhihaldajalt (kes võib anda välja mitut liikmesriiki või kõiki liikmesriike puudutavaid andmeid) kooskõlas määruse (EL) nr 389/2013 artikli 110 lõikega 2. Samuti väärib märkimist, et 30–40% saastekvootide futuuridest ei hoita lunastustähtajani ning seetõttu ei arveldata neid füüsiliselt ja seega ei ole need liidu registris nähtavad.

24
Komisjon märgib, et heitkogustega kauplemise turu järelevalve on riiklike reguleerivate asutuste ülesanne. Riiklike reguleerivate asutuste vahelised integreeritud menetlused heitkogustega kauplemise turu ELi tasandi järelevalve korraldamiseks on kehtestatud muudetud MiFIDi ja turukuritarvituse määrusega, milles sätestatakse üksikasjalikud eeskirjad liikmesriikide pädevate asutuste piiriülese koostöö ning liikmesriikide ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve ja ELi tasandi koostöö kohta, samuti koostöö kohta kolmandate riikidega üle maailma.

Lisaks rakendatakse läbivaadatud MiFIDi/MiFIRi[9] ja turukuritarvituse määruse / turukuritarvituse direktiivi korra kohaselt ulatuslik seire-, andmearuandluse ja järelevalve raamistik (riigi ja ELi tasandil), mida kohaldatakse saastekvootide suhtes vastavalt alates 2017. aasta jaanuarist ja 2016. aasta juulist.

Komisjoni talituste olemasolevate ametlike ja mitteametlike kontaktide sagedus ja struktuur on üldiste regulatiivsete ülesannete täitmiseks piisavad ja proportsionaalsed.

9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta määrus (EL) nr 600/2014, finantsinstrumentide turgude kohta ning millega muudetakse määrust (EL) nr 648/2012.

Komisjoni vastus

25
ELi CO_2-turg on kasvanud ja arenenud hoolimata sellest, et saastekvootide õiguslikku seisundit ei ole ELi tasandil määratletud. Likviidsust juhtivad tegurid on enamjaolt majanduslikku, mitte õiguslikku laadi[10].

Komisjon leiab, et direktiiv 2003/87/EÜ ja selle rakendusaktid, eelkõige määruse (EL) nr 389/2013[11] artikkel 40, samuti ELi finantsturgude määruse[12] arenev raamistik pakuvad ELi läbipaistva ja likviidse CO_2-turu jaoks vajalikku õiguslikku alust, tagades samas turu stabiilsuse ja terviklikkuse.

26
Kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 345 kuulub omandiõigus liidu õiguse alusel liikmesriikide pädevusse. See kehtib enamgi veel siis, kui tegemist on varaliste õiguste loomisega ELi tasandil sellisele varaklassile, mille suhtes ei ole liikmesriikides veel omandiõigusi kehtestatud, nagu on leidnud kontrollikoda.

Varadega kauplemist käsitleva konkreetse asjaõigusliku korra olemasolu on enamiku tehingute objektiks olevate varade, sealhulgas finantsinstrumentide puhul pigem erand kui reegel. See ei tähenda aga, et riikliku lepingu- ja asjaõiguse tavapõhimõtted ei pruugiks kehtida selliste varadega tehtavate tehingute suhtes[13]. Direktiiv 2003/87/EÜ ja selle rakendusaktid hõlmavad kõiki olulisi õiguslikke omadusi seoses saastekvootide omamise õiguste kasutamisega.

Õigus kvoote omada, üle anda, tagastada ja tühistada on täielikult tagatud direktiiviga 2003/87/EÜ ja seda toetab täielikult ka liidu register, kus neid õigusi saab kasutada.

27
Eespool öeldut arvestades leiab komisjon, et õiguslikud huvid on nõuetekohaselt kaitstud ja kvoote saab tsiviilasjana riiklikes kohtutes vaidlustada. Komisjon püüab siiski analüüsida võimalikke eeliseid, mida annaks kvootide õigusliku seisundi edasine täpsustamine ELi õiguses ELi HKSi ja Euroopa CO_2-turu toimimisele.

28
Komisjon kaalub saastekvootide finantstagatisega koormamise lihtsustamise õiguslikku ja tehnilist teostatavust, võttes arvesse ELi HKSi riiklikke poliitikaeesmärke.

30
Komisjon leiab, et liidu registris on tehtud parandusi, kõrvaldamaks riiklike registrite teise etapi detsentraliseeritud süsteemis tuvastatud varasemad puudused. Samuti võeti täiendavaid meetmeid ELi HKSi kolmandas etapis pärast ELi HKSi direktiivi läbivaatamist 2009. aastal. Alates liidu registri käivitamisest 2012. aastal ei ole teatatud ühestki vahejuhtumist ja liidu registris või ELi tehingulogis säilitatavad andmed esitatakse ametlike uurimiste või kohtumenetluste käigus riiklikele õiguskaitseorganitele.

Komisjon on nõus, et CO_2-turu järelevalvet saab parandada. Liidu register ei sisalda finantsteavet ja seega oleks registri andmete kasutamine finantstehingute järelevalves piiratud.

Lisaks ei ole komisjonil asjaomaste esmase õiguse ja määruse (EL) nr 389/2013 kohaselt õiguslikku alust analüüsida liidu registris säilitatavaid liikmesriikide andmeid.

Komisjon on liikmesriike koostöö elluviimisel rahapesu andmebüroodega aktiivselt toetanud.

10 Komisjon on juba teinud ettepaneku luua turustabiilsusreserv (COM(2014) 20), et käsitleda saastekvootide ülejääke ja parandada süsteemi vastupanuvõimet suurtele šokkidele, reguleerides oksjonil müüdavate saastekvootide pakkumist; seda arutatakse praegu Euroopa parlamendis ja nõukogus.

11 Saastekvoote võib omada igaüks, kuid õigusaluse saab kindlaks määrata viitega liidu registrile, sest registri kanded kujutavad endast esmapilgul usutavaid ja piisavaid tõendeid saastekvoodi omamise õiguse kohta.

12 Alates 2007. aastast on saastekvoodid ELis finantsinstrumentide seisundis ja nende suhtes kohaldatakse ELi finantsturgude määruse raamistikku.

13 Näiteks ei ole ühtegi spetsiifilist õiguskorda raha hoidmise kohta pangakontol. Sisuliselt ei oma konto omanik oma kontol olevat raha, vaid tal on sellele pelgalt seadusjärgne õigus, see ei ole aga siiski välistanud rahapõhiste finantsturgude arengut mitte ainult ELis, vaid ka kogu maailmas.

31
Komisjon leiab, et registrite süsteeme on aja jooksul pidevalt täiustatud ja paljusid küsimusi, millele kontrollikoda tähelepanu juhtis, käsitletakse kolmandas etapis.

32
Seoses „tunne oma klienti" põhimõttega seotud kontrollimiste ja tavadega esitatakse määruses (EL) nr 389/2013 ammendav loetelu kohustuslike osalejate kontode avamiseks vajalikest tingimustest ja dokumentidest. Vabatahtlike osalejate konto-nõuetes sätestatakse aga üksnes konto avamise miinimumnõuded.

34
Määrusega (EL) nr 389/2013 sätestatud nõuded vabatahtlikele osalejatele jätavad liikmesriikidele ruumi kohaldada asjakohaseid riskihindamise tavasid.

35. Vastus teisele taandele
Määruses (EL) nr 389/2013 loetletakse, millist teavet jagatakse kahtlustäratavate konto avamistaotluste kohta riiklike haldajate vahel. ELi hõlmava tagasilükatud kontoavamistaotluste alalise nimekirja koostamine tekitab küsimusi seoses isikuandmete kaitse õigusraamistikuga.

36
Direktiiviga 2003/87/EÜ ja komisjoni määrusega (EL) nr 389/2013 usaldatakse kasutajate registri kontod liikmesriikide pädevusse kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Komisjoni roll põhihaldajana on liidu registrit käigus hoida ja pidada. Komisjon koordineerib asjaomaste õigusnormide rakendamist, korraldades teabe ja heade tavade vahetust põhimõtte „tunne oma klienti" täitmise kontrollimiste kohta, eelkõige registri haldajate töörühmas, pöörates erilist tähelepanu meetoditele ja vahenditele, mida saab rakendada olemasolevas õigusraamistikus.

37
Euroopa CO_2-turu järelevalvet ELi tasandil võiks veelgi parandada, kasutades muu hulgas liidu registrist pärit asjakohaseid andmeid. Liidu registris registreeritakse siiski ainult süsinikuühikute füüsilised üleandmised ega registreerita tehingute rahalist poolt; see ei ole piisav kuritarvituste või pettuste avastamiseks.

38
Piiriüleste tehingute analüüs ei olnud enne liidu registrile üleminekut võimalik, sest riiklikke registreid pidasid üksikud liikmesriigid ja registrid ei olnud ühendatud.

Praeguses õigusraamistikus pakub komisjon liidu registri rakendust, kuid tema roll ei ole teha aktiivset järelevalvet liidu registris tehtavate tehingute üle, kasutades liikmesriikide nimel säilitatavaid andmeid.

41
Komisjon leiab, et tema organisatsiooniline struktuur on piisav. Äriühingu/poliisi omaniku ja IT-tarnija rollide eraldamist on kasutatud alates 2014. aastast kooskõlas projektijuhtimise asjaomase metoodikaga ning vahendeid ja oskusi on veelgi optimeeritud, et tagada asjakohane sisemine struktuur.

Pärast komisjoni siseauditi talituse IT-auditit rakendatud tegevuskavas käsitletakse tuvastatud puudusi ning suurendatakse registri edasiarendamise ja juhtimise tulemuslikkust.

50
Kontrollikoja aruande 4. selgituses nimetatakse peamisi seire, aruandluse ja tõendamisega seotud aspekte. Kuigi võib eeldada pädevate asutuste mingis vormis kontrolli tõendatud heitkoguste aastaaruannete üle, direktiiviga 2003/87/EÜ ja rakendusmeetmetega seda otsesõnu ei nõuta. Tõendamise täielik dubleerimine oleks kahjulik ka lisakulude mõttes.

Komisjoni vastus

51
ELi HKSi tõendamisaruannete kohustuslik sisu ja standardne vorm on nüüd kolmanda etapi jaoks kasutusele võetud. ELi HKSi käsitlevad ELi tasandi õigusaktid ei võimaldanud teises etapis standardse vormi kasutamist.

52
Komisjon on nõus, et teises etapis oli tõendaja tuvastatud faktide järelkontroll ebapiisav. Kolmandas etapis on käitajad nüüd kohustatud esitama asjaomaselt asutuselt heakskiidu saamiseks aruande parandusmeetmete kohta seoses kõigi tõendaja teatatud mittevastavuste ja esitatud soovitustega. Komisjon avaldas ka suunised, milles juhendatakse tõendajaid, kuidas korduvalt esinenud leide käsitleda.

7. selgitus
Tõendamisaruande vormis, mille komisjon on nüüd avaldanud, näidatakse ära kohustuslikud miinimumandmed, mille liikmesriigid peavad lisama kolmanda etapi tõendamisaruannete vormidesse, ja see hõlmab tõendajat puudutavaid erisätteid soovituste kohta.

Kolmanda etapi kohta on kehtestatud lisakohustused, mis käsitlevad akrediteerimist ja tõendamist ning riiklike akrediteerimisasutuste teostatavat pidevat järelevalvet tõendajate üle. Üks sellise pideva järelevalve peamisi eesmärke on kontrollida tõendaja jätkuvat pädevust, otsides eelkõige vastuolusid, näiteks ei teata tõendaja kunagi mittevastavustest või ei esita soovitusi või esinevad vastuolud asutusesiseste tõendamisdokumentide ja väljastatud tõendamisaruande vahel.

53
Teise etapi järelevalve- ja aruandlussuunised sisaldavad II etapi jaoks konkreetseid määratlusi, mis on seotud nii nõutud „tõendajaga" (komisjoni otsuse 2007/589/EÜ I lisa 2. jao punkti 5 alapunkt m) kui ka „akrediteerimisega (komisjoni otsuse 2007/589/EÜ I lisa 2. jao punkti 5 alapunkt k), ning seejärel osutatakse akrediteerimiskoostöö suunistega seotud asjakohasele Euroopa koostööle.

Suunised sisaldasid ka sätet akrediteerimisasutuste ning pädevate asutuste kohta, kellel peab olema juurdepääs tõendaja asutusesisese tõendamisaruande hindamiseks. Siiski on vajadus tagada ELi HKSi tõendamise ja akrediteerimise palju suurem ühtlustamine peamine põhjus, miks kolmandaks etapiks võeti vastu ELi HKSi akrediteerimist ja tõendamist käsitlev määrus (EL) nr 600/2012.

56
ELi HKSi üksikute üksuste rollid põhinevad nende vastaval pädevusel. Tõendamiseks on pädevus eelkõige tõendajatel (mitte reguleerivatel asutustel). Riiklikel akrediteerimisasutustel on pädevus ja volitused tõendajate akrediteerimiseks (mitte reguleerivatel asutustel). Määratud pädevatel asutustel on pädevus ja volitused ELi HKSi üldiseks rakendamiseks (mitte tõendajatel või riiklikel akrediteerimisasutustel). Eri üksuste koostöö on oluline ELi HKSi tulemusliku rakendamise edendamiseks üldiselt, kuid see peab olema proportsionaalne vastavalt pädevusele ning selleks, et vältida ebatõhusat ja kahjulikku dubleerimist ja lisakulusid.

57
Komisjon leiab, et aruandes kajastatud olukord, kus tõendajad osalevad nii tõendamistes kui ka sama käitise seirekavade koostamises, kujutab endast huvide konflikti. Määrus (EL) nr 600/2012 (kolmanda etapi akrediteerimise ja tõendamise määrus) on selles küsimuses selgesõnaline ning kõnealuse teema arutamine ja sellega tegelemine on riiklike akrediteerimisasutuste valdkond.

58
Direktiivis 2003/87/EÜ ja selle rakendusmeetmetes ei sätestata pädevate asutuste kohapealsete kontrollide nõuet. See säilitab pädeva asutuse paindlikkuse proportsionaalseks ja tõhusaks tegutsemiseks, sealhulgas seoses sellega, kus ja millal on kontrollid kõige tulemuslikumad, tõendaja rolli dubleerimise vältimisega ning suutlikkusega ühitada oma tegevust teiste regulatiivsete ülesannetega.

Komisjoni vastus

64
Komisjon on nõus, et ELi HKSi üldise rakendamise ja toimimise kohta asjakohase teabe regulaarne esitamine on kasulik sidusrühmade usalduse seisukohast süsteemi vastu. Direktiiviga 2003/87/EÜ, eelkõige selle artiklitega 10 ja 21 ette nähtud aruandlus käsitleb seda vajadust.

67
Seoses liikmesriikide siseriiklike saastekvootide eraldamise kavade hindamisega peeti PRIMESi mudelit kui laialdaselt kasutatavat analüütilist vahendit parimaks kättesaadavaks valikuks. Eelkõige oli mudel tuntud liikmesriikide seas, seda peeti usaldusväärseks ja mõned liikmesriigid kasutasid seda ise siseriiklike saastekvootide eraldamise kavade koostamisel.

Komisjon tunnistab, et 2005. aasta detsembris välja antud suunised ei sisaldanud juhendit 2005. aasta heitkoguste andmete kasutamise kohta. Siiski olid 2005. aasta tõendatud heitkogused liikmesriikidele kättesaadavad alates 2006. aasta kevadest ja seega pikalt enne siseriiklike saastekvootide eraldamise kavade esitamise tähtaega ning kaua enne seda, kui enamik siseriiklike saastekvootide eraldamise kavu tegelikult esitati. Võttes arvesse ELi HKSi eesmärki, pidi komisjon hindama siseriiklike saastekvootide eraldamise kavu heitkoguseid käsitlevate ajakohastatud andmete valguses, mida rõhutas ka kliimamuutuste komitee.

69
Komisjon tunnistab, et ta ei saanud kontrollikojale esitada kõigi liikmesriikide täielikku kontrollnimekirja. Nende dokumentide säilitusaeg on läbi saanud. Kontrollikojale on aga esitatud arvukalt muid dokumente, nagu kirjavahetus liikmesriikidega, esitlused ja teabelehed.

Komisjon on siiski veendunud, et ei ole põhjust uskuda, et siseriiklike saastekvootide eraldamise kavade hindamine oleks olnud mõnel juhul üksikasjalikum või ebatäielikum kui teisel.

Eelkõige on kõik avalikult kättesaadavad komisjoni otsused liikmesriikide siseriiklike saastekvootide eraldamise kavade kohta samasuguse ülesehitusega ning sisaldavad põhjendustes ulatuslikke selgitusi kas siseriiklike saastekvootide eraldamise kavade heakskiitmise või tagasilükkamise põhjuste kohta. Iga aspekti kohta, mida komisjon oleks pidanud kontrollima vastavalt direktiivi III lisale, märgitakse üksikasjalikult, kas juriidilised nõuded on täidetud või mitte. See tõendab, et komisjon on viinud hindamise läbi direktiiviga 2003/87/EÜ antud volituste põhjal ühtemoodi kõigi liikmesriikide puhul.

Ühine vastus punktidele 71 ja 72
Komisjon tunnistab, et artikli 21 kohane aruandlus seoses ELi HKSi rakendamisega ei olnud teises etapis alati täielik. Kolmandas etapis on nõudeid nüüd rangemalt rakendatud, tuginedes komisjoni rakendusotsusele 2014/166/EL, nii et täieliku iga-aastase rakendamisaruande avaldamise tingimus peaks olema tulevikus täidetud.

74
Komisjon on kolmandas etapis ELi HKSi rakendamist veelgi ühtlustanud (seetõttu võeti 2009. aastal vastu läbivaadatud ELi HKS) ja kaalub jätkuvalt võimalusi edaspidi täiendavate paranduste tegemiseks.

76
Õigusraamistik jätab kontrollide tegemise liikmesriikidele osana nende ülesandest tagada eeskirjade täitmine ning arvestades subsidiaarsuse põhimõtet, ei ole komisjonil selles erilist rolli.

Komisjoni vastus

77
Komisjon korraldab ka edaspidi ulatuslikku teabevahetust liikmesriikide ELi HKSi pädevate asutustega, näiteks kliimamuutuste komitee regulaarsete arutelude kaudu ja selle heitkogustega kauplemisele spetsialiseerunud 3. töörühma, ajutiste tehniliste töörühmade, foorumite, nagu akrediteerimise ja tõendamise foorum ja eeskirjade järgimist käsitlev foorum koos sellega seotud rakkerühmadega, ning asjaomaste rühmade, nagu registri haldajate töörühm, kaudu. Tulemusi jagatakse tavaliselt elektrooniliselt, et aidata neid, kes ei saa koosolekul isiklikult osaleda.

79
Komisjon tunnistab olulist täiendavat rolli, mida täidavad ELi HKSi eeskirjade järgimist käsitlev foorum ja selle rakkerühmad ELi HKSi ühtlustatud rakendamisel ning parimaid tavasid käsitleva teabe vahetamisel liikmesriikide pädevate asutuste vahel. Kuigi riiklike asutuste osavõtt oli mõnikord piiratud, jagati kõnealusel foorumil arutatud teemasid ja nende käsitlust kõigile pädevatele asutustele kättesaadava veebipõhise vahendi kaudu.

80
Eeskirjade järgimise kõrge määr on ELi HKSiga seotud karistuste korra, eelkõige direktiivis sätestatud kvootide tagastamata jätmise korral kohaldatava ELi tasandi karistussätte hoiatava mõju parim näitaja.

ELi-ülese ühtlustatud karistuse kõrval määravad liikmesriigid asjaomaste siseriiklike õigusaktide alusel karistused ja rakendavad neid teatud rikkumiste korral, nagu heitkoguste aruande tähtajaks esitamata jätmine.

82
Komisjon märgib, et erinevused seoses riikides esinevate rikkumiste liikide ja karistustega võivad olla täiesti õigustatud, võttes arvesse siseriiklikke tingimusi ja haldusmenetlusi, seda enam siis, kui kaasseadusandjad on otsustanud anda direktiivi 2003/87/EÜ artikli 16 lõike 1 kohased karistused liikmesriikide pädevusse vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele.

83
Üldteavet ELi heitkogustega kauplemise süsteemiga seotud karistuskorra kohta liikmesriikides saadakse ELi HKSi nõuete täitmist käsitlevatest komisjoni uuringutest liikmesriikides ja komisjoni rakendusotsuse 2014/166/EL alusel, millega ajakohastatakse süsteemi, mis kohustab liikmesriike esitama igal aastal komisjonile artikli 21 kohased aruanded ELi HKSi direktiivi rakendamise kohta.

84
Komisjon kavatseb säilitada ELi HKSi spetsiifilise ülevaate riiklikest karistustest ja statistikast karistuste rakendamise kohta. Ta on juba hakanud süsteemsemalt käsitlema karistussüsteemi seiret, parandades liikmesriikidele direktiivi 2003/87/EÜ artikli 21 kohase aruande kontekstis karistuste kohta esitatavaid küsimusi.

Liikmesriikide ametiasutused vastutavad ELi HKSi sätete jõustamise eest, kuid komisjon jälgib tähelepanelikult ELi HKSi direktiivi rakendamist liikmesriikides. Kui teises etapis tekkis kahtlusi karistuste kohaldamise seaduslikkuse suhtes, tegi komisjon alati nende järelkontrolli ja oli vajaduse korral liikmesriikidega korrapäraselt ühenduses. Näiteks tuletas komisjon järjekindlalt meelde, et liikmesriigid ei saa vähendada kvootide tagastamata jätmise juhtudel kehtestatud 100 euro suurust trahvi[14].

14 Euroopa Kohus on vahepeal kinnitanud artikli 16 tõlgendust.

86
ELi HKSi kolmandas etapis ei saa käitajad enam oma ELi HKSi kohaste kohustuste täitmiseks rahvusvahelisi ühikuid otse kasutada. Käitajad peavad kõigepealt vahetama oma rahvusvahelised ühikud kvootide vastu, mida nad saavad seejärel kohustuste täitmiseks kasutada.

Nende rahvusvaheliste ühikute arv, mida käitaja saab vahetada, on piiratud. Käitise ja õhusõiduki käitaja kohta rahvusvaheliste ühikute kasutusõiguste määramise eeskirjad on sätestatud komisjoni määruses (EL) nr 1123/2013. Käitajad saavad kasutusõiguse ajavahemikuks 2008–2020, seetõttu võetakse nende kolmanda etapi kasutusõiguse puhul arvesse teises etapis saadud kasutusõigust.

8. selgitus. Vastus teisele lõigule
ELi HKSi kolmandas etapis ei tohiks selliseid probleeme enam tekkida. Vt komisjoni vastus punktile 86.

8. selgitus. Vastus kolmandale lõigule
ELi HKSi kolmandas etapis ei tohiks selliseid probleeme enam tekkida. Vt komisjoni vastus punktile 86.

Järeldused ja soovitused

87
Heitkogustega kauplemise süsteemi kasutuselevõtu ajal ei olnud ei riigi ega ELi tasandil praktilisi kogemusi. Seega õppisid komisjon ja liikmesriigid tegevuse käigus, mille tulemusena on nii ülesehitus kui ka rakendamine järk-järgult paranenud.

Seoses ELi HKSi ja käibemaksu karussellpettustega nägi komisjon käibemaksupettuste käsitlemiseks ette õigusliku aluse Eurofisci jaoks, mis on käibemaksupettusega seotud tehingute kohta sihipärase teabe kiire vahetamise võrgustik. Seoses sellega jälgivad liikmesriigid ka uusi petuskeeme ja hoiatavad üksteist varakult, kui ilmnevad uued pettused. Süsinikdioksiidi heitkogustega kauplemine on üks sektoreid, mida liikmesriigid siinkohal tähelepanelikult jälgivad.

89
Komisjon võtab kontrollikoja järeldused teadmiseks.

Komisjon rõhutab, et ELi HKSi teises etapis olid takistuseks mõningad selle terviklikkuse kaitseks loodud raamistiku töökindlusega seotud probleemid. Asjaolu, et ELi HKSi teise etapi rakendamises oli puudusi, on üks olulisi põhjusi hoolikalt järele mõelda, võttes arvesse praegu kolmandas etapis rakendatavaid uusi muudatusi ja parandusi.

91
Seoses kontrollikoja järeldustega, et kohustuslike kauplejate, kahepoolse (börsivälise) hetketehingutega kauplemise ja väiksemate turuosalistega seotud heitkogustega kauplemise turu reguleerimises ja järelevalves on endiselt probleeme, analüüsisid komisjon ja kaasseadusandjad MiFIDi vastuvõtmise ajal põhjalikult võimalikke riske, mistõttu MiFID sisaldab erandite hästi tasakaalustatud korda. Heitkogustega kauplemise turu suhtes kohaldatakse finantsturge käsitlevate ELi õigusaktidega kehtestatud järelevalveraamistikku, mida kasutatakse ka kõigi ELis kaubeldavate kauba tuletisinstrumentide puhul (nt MiFIDi kohane positsioonidest teatamine, turukuritarvituse määruses sätestatud kaugeleulatuvad koostöömehhanismid). Regulatiivse koostöö mehhanismid hakkavad täies jõus kehtima alates 2017. aastast.

1. soovitus
Komisjon on nõus, et turu terviklikkuse parandamiseks tuleks seal, kus see on vajalik, lahendada heitkogustega kauplemise turu reguleerimises ja järelevalves püsivad mis tahes olulised probleemid. ELi meetmete vajalikkuse ja tõhususe tagamiseks hindab komisjon oma poliitika ja ettepanekute mõju igas etapis, alates ettepanekust kuni rakendamise ja läbivaatamiseni.

Hiljuti vastu võetud heitkogustega kauplemise turgu käsitlevate reguleerimise ja järelevalve eeskirjade – mille rakendamine praegu käib – hindamine võib toimuda komisjoni 2019. aasta finantsinstrumentide turgude II direktiivi artikli 90 ja turukuritarvituse määruse artikli 38 kohaselt Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatavate aruannete raames.

Komisjoni vastus

1. soovitus a)
Komisjon on nõus 1. soovituse punktiga a. Komisjon ja kaasseadusandjad analüüsisid läbivaadatud MiFIDi vastuvõtmise protsessi käigus põhjalikult võimalikke riske, seepärast sisaldab MiFID erandite hästi tasakaalustatud korda. See kord vaadatakse läbi 2019. aastal asjaomaste õigusaktide kohaselt.

MiFIDi artikli 2 lõike 1 punktis e, artikli 2 lõike 1 punktis j ja artikli 3 lõike 1 punktis e nimetatud erandid on tingimuslikud ning nende suhtes kohaldatakse regulatiivset järelevalvet, need ei ole tingimata eriomased saastekvootidele, vaid kehtivad võrdselt ka kauba tuletisinstrumentide suhtes. Erandite põhjused tulenevad MiFIDi kohase loa nõudmise otstarbekuse hindamisest (põhimõtteliselt investeerimisettevõtete klientide kaitseks piiriülestes tehingutes) ja selle proportsionaalsusest seoses sellise loa hankimise kuludega võrreldes selle eelistega vabastuse saanud isikutele.

1. soovitus b)
Komisjon on nõus 1. soovituse punktiga b, sest selles võetakse arvesse ELi finantsturge käsitlevaid õigusakte, mis on vastu võetud ja mida praegu rakendatakse.

1. soovitus c)
Komisjon nõustub osaliselt 1. soovituse punktiga c. Olemas on koostöömehhanismid, mida komisjon peab heitkogustega kauplemise turu praeguses olukorras piisavaks. Komisjoni talitused on esindatud Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) juhatuses / alatistes komisjonides ja töörühmades, kui arutatakse poliitilisi küsimusi, ja nad on ühenduses Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööametiga (ACER). Koostööd komisjonis parandatakse aga veelgi läbivaadatud õigusaktide rakendamise etapis. Seoses teiste seadusandjate ja järelevalveasutustega (sealhulgas ametid) ning turu edasist arengut arvesse võttes kaalub komisjon võimalusi edendada algatusi, et tugevdada veelgi regulatiivset koostööd, et see laieneks juba olemasolevatest mehhanismidest kaugemale.

2. soovitus
Komisjon on nõus 2. soovitusega. Ta analüüsib kvootide õigusliku seisundi täpsustamisega seotud kasu ja kaalub ka seda, kas ja kuidas saaks luua mehhanismi tagatiste kiireks registreerimiseks.

ELi CO_2-turg on kasvanud ja arenenud hoolimata sellest, et saastekvootide õiguslikku seisundit ei ole ELi tasandil määratletud. Likviidsust juhtivad tegurid on enamjaolt majanduslikku, mitte õiguslikku laadi.

Seepärast on komisjon juba teinud ettepaneku luua turustabiilsusreserv (COM(2014) 20), et käsitleda saastekvootide ülejääke ja parandada süsteemi vastupanuvõimet suurtele šokkidele, reguleerides oksjonil müüdavate saastekvootide pakkumist; seda arutatakse praegu Euroopa parlamendis ja nõukogus.

Komisjon leiab, et direktiiv 2003/87/EÜ ja määrus (EL) nr 389/2013, samuti ELi finantsturgude määruse arenev raamistik pakuvad ELi läbipaistva ja likviidse CO_2-turu jaoks vajalikku õiguslikku alust, tagades samas turu stabiilsuse ja terviklikkuse.

93
Registri turvalisust on ELi HKSi kolmanda etapi vältel oluliselt parandatud. Lisaks kontode avamise regulatiivsete nõuete täitmise tagamisele edendab komisjon aktiivset koostööd ja parimate tavade vahetamist liikmesriikide vahel. Alates 2012. aastast nõuab liidu registri pidev täiustamine kooskõlas asjaomase projekti metoodikaga kohandusi komisjonis.

3. soovitus a)
Komisjon on nõus 3. soovituse punktiga a. Liidu registris ei ole kõiki asjaomaseid andmeid kuritarvituste ja pettuste avastamiseks. MiFIDi/MiFIRi ning turukuritarvituse määruse / turukuritarvituse direktiivi kohaselt on aga oluliste andmete kogumine juba ette nähtud seoses kvootidega tehtavate tehingute rahalise poolega, kui need õigusaktid on 2017. aastal täielikult rakendatud.

3. soovitus b)
Komisjon on nõus 3. soovituse punktiga b.

3. soovitus c)
Komisjon on nõus 3. soovituse punktiga c. Mis puudutab struktuuri, siis leiab komisjon, et see on juba rakendatud. Pärast komisjoni siseauditi talituse tehtud IT-auditit on komisjon veelgi täpsustanud töötajate ülesandeid ja struktuuri optimeerinud. Komisjon on võtnud kohustuseks tagada registrisüsteemi hea toimimine.

3. soovitus d–e)
Need soovitused on adresseeritud liikmesriikidele.

94
Enne kolmanda etapi algust vastu võetud komisjoni määrused parandavad ELi HKSi rakendamise tulemuslikkust, tõhusust ja ühtlustamist kolmandas etapis. Need määrused lahendavad kontrollikoja kirjeldatud puudused. Parandused on seotud seire ja aruandluse ning tõendamise ja akrediteerimisega, kõigi osaliste, sealhulgas pädevad asutused, käitajad, tõendajad, riiklikud akrediteerimisasutused ja liikmesriigid, rollide ja kohustuste kinnitamisega.

4. soovitus
Kõigi ELi HKSis osalevate poolte konkreetseid rolle ja kohustusi on täpsustatud komisjoni kolmandaks etapiks vastu võetud akrediteerimist ja tõendamist ning järelevalvet ja aruandlust käsitlevate määruste tulemusena.

4. soovitus a)
Komisjon on nõus 4. soovituse punktiga a.

4. soovitus b)
Komisjon on nõus 4. soovituse punktiga b. Direktiivis 2003/87/EÜ ja selle rakendusmeetmetes määratletakse jõustamisraamistik. See säilitab pädeva asutuse paindlikkuse proportsionaalseks ja tõhusaks tegutsemiseks, sealhulgas seoses sellega, kus ja millal on kontrollid kõige tulemuslikumad, tõendaja rolli dubleerimise vältimisega ning suutlikkusega ühitada oma tegevust teiste regulatiivsete ülesannetega.

4. soovitus c–f)
Need soovitused on adresseeritud liikmesriikidele.

95
Komisjon esitas põhjalikud suunised teise etapi siseriiklike saastekvootide eraldamise kavade ettevalmistamisel ja rakendamisel. Komisjon tunnistab, et need suunised ei sisaldanud juhendit 2005. aasta heitkoguste andmete kasutamiseks, mis ei ole aga mõjutanud komisjoni hindamise kvaliteeti.

Komisjoni suuniseid ja järelevalvet ELi HKSi rakendamise üle liikmesriikides on kolmandas etapis parandatud. Komisjoni rakendusotsuse 2014/166/EL ja sellega seotud selgitava märkuse alusel on võetud uuesti kasutusele süsteem, mille kohaselt peavad liikmesriigid esitama igal aastal komisjonile artikli 21 kohased aruanded direktiivi 2003/87/EÜ rakendamise kohta. Need aruanded on üldsusele kättesaadavad Euroopa Keskkonnaameti süsteemi ReportNet kaudu.

Komisjoni vastus

96
Komisjon tunnistab, et artikli 21 kohane aruandlus seoses ELi HKSi rakendamisega ei olnud teises etapis täielik. Kolmandas etapis on nõudeid nüüd rangemalt rakendatud, tuginedes komisjoni rakendusotsusele 2014/166/EL, nii et täieliku iga-aastase rakendamisaruande avaldamise tingimus peaks olema tulevikus täidetud.

Komisjon korraldab ka edaspidi ulatuslikku teabevahetust liikmesriikide ELi HKSi pädevate asutustega, näiteks kliimamuutuste komitee regulaarsete arutelude kaudu ja selle heitkogustega kauplemisele spetsialiseerunud 3. töörühma, ajutiste tehniliste töörühmade, foorumite, nagu akrediteerimise ja tõendamise foorum ning eeskirjade järgimist käsitlev foorum koos selle rakkerühmadega, ning asjaomastele rühmade, nagu registri haldajate töörühm, ja dokumentide ühiskasutamisega seotud võimaluste kaudu.

5. soovitus a)
Komisjon on nõus 5. soovituse punktiga a.

ELi HKSi ühtlustamine on kolmandas etapis väga suure tähtsusega ja komisjon jätkab kolmandas etapis rangemalt järelevalve teostamist ELi HKSi rakendamise üle liikmesriikides.

5. soovitus b)
Komisjon on nõus 5. soovituse punktiga b, mis käsitleb ELi HKSi rakendamise aruande korrapärast avaldamist.

5. soovitus c)
See soovitus on adresseeritud liikmesriikidele.

97
Üldteavet ELi heitkogustega kauplemise süsteemiga seotud karistuskorra kohta liikmesriikides saadakse ELi HKSi nõuete täitmist käsitlevatest komisjoni uuringutest liikmesriikides ja komisjoni rakendusotsuse 2014/166/EL alusel, millega ajakohastatakse süsteemi, mis kohustab liikmesriike esitama igal aastal komisjonile artikli 21 kohased aruanded direktiivi 2003/87/EÜ rakendamise kohta.

6. soovitus
Komisjon leiab, et ELi HKSiga seotud karistuste kord on tõhus. Trahvil 100 eurot õhku paisatud CO_2 tonni kohta, mille eest saastekvoote ei ole 30. aprilliks tagastatud, on tugev hoiatav mõju. Eeskätt näitab seda asjaolu, et igal aastal on umbes 99% heitkogustest tegelikult hõlmatud nõutava arvu kvootidega ja seega kohaldatakse karistust ainult 1% suhtes teatatud heitkogustest.

Liikmesriigid peaksid olema läbipaistvad seoses karistustega, mida kohaldatakse riigi tasandil muude rikkumiste suhtes kui tagastamise kohustuse täitmata jätmine, ja peaksid avaldama ka teabe nende käitajate kohta, kes ei täida tagastamise kohustust. Oluline on siiski märkida, et direktiivi 2003/87/EÜ artikli 16 lõike 1 kohaselt on liikmesriikidel säilinud õigus määrata karistusi ja erinevus karistuste tasemes võib olla täiesti põhjendatud, võttes arvesse olukorda konkreetses liikmesriigis.

Komisjon peab oluliseks liikmesriikide pädevate asutuste vahelist läbipaistvust, et säilitada väga kõrge nõuete täitmise määr.

6. soovitus a)
Komisjon on nõus 6. soovituse punktiga a. Ta analüüsib põhjalikult teavet, mida saab ELi HKSi nõuete täitmist käsitlevatest uuringutest ja liikmesriikide ELi HKSi direktiivi artikli 21 kohaselt esitatud aastaaruannetest ning võtab meetmeid, kui peab seda otstarbekaks.

6. soovitus b–c)
Need soovitused on adresseeritud liikmesriikidele.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
  EU Bookshopi kaudu (http://bookshop.europa.eu);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
  Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
  delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
  kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
  või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

  (*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (http://bookshop.europa.eu).

ELi HKS on ELi kliimapoliitika nurgakivi ja seda tuuakse sageli eeskujuks mujal maailmas loodavatele kliimamuutuse poliitikatele ja heitkogustega kauplemise süsteemidele. Kontrollikoda leidis olulisi puudusi süsteemi teise etapi (2008–2012) rakendamises ja probleeme süsteemi terviklikkuse kaitsmiseks loodud raamistiku töökindluse puhul. Tururegulatsioon ja -seire, saastekvootide õiguslik seisund ning ELi HKSi põhiteabe käsitlemissüsteemid vajavad täiustamist. Liikmesriigid peaksid kontrolliraamistiku ja karistuste kohaldamist tõhustama. Kontrollikoda esitab soovitusi süsteemi terviklikkuse ja rakendamise parandamiseks.

CURIA RATIONUM

EUROOPA KONTROLLIKODA

Väljaannete talitus