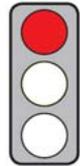


KERNPUNKTE

Ziel des Beschlusses und der Verordnung: Die Kommission soll die Möglichkeit erhalten, den Zeitplan für die Versteigerung von Emissionsrechten zu ändern, um diese Rechte 2013–2015 vorübergehend zurückhalten zu können („backloading“).

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere Energieversorger, Industrie- und Luftverkehrsunternehmen.



Pro: –

Contra: (1) Die Möglichkeit zur Änderung der Versteigerungsregeln ohne konkrete Voraussetzungen führt zu Planungsunsicherheit und schadet so der Funktionsfähigkeit des Marktes.

(2) Sie widerspricht dem Vorhersehbarkeitserfordernis der ETS-Richtlinie und verstößt gegen den auf dem Rechtsstaatsprinzip basierenden Bestimmtheitsgrundsatz.

(3) Die geplante befristete Verknappung („backloading“) könnte als ein Einstieg für eine dauerhafte Verknappung der Zertifikate dienen. Dies führt ebenfalls zu politisch induzierter Unsicherheit im Markt für Emissionsrechte.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2012) 416 vom 25. Juli 2012 für einen **Beschluss** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG **zur Klarstellung der Bestimmungen über den zeitlichen Ablauf von Versteigerungen von Treibhausgasemissionszertifikaten** und

Entwurf einer Verordnung der Kommission vom 25. Juli 2012 [ohne Nummer] **zur** Änderung der Verordnung Nr. 1031/2010 über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der **Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten** gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft.

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- EU-Emissionshandelssystem (ETS): Die Unternehmen bestimmter Branchen dürfen Treibhausgase nur ausstoßen, wenn sie über entsprechende Emissionsrechte verfügen (Art. 12 Abs. 2a und 3 ETS-Richtlinie 2003/87/EG; s. [CEP-Dossier](#), S. 12 ff.).
- Dies gilt
 - seit 2005 für bestimmte ortsfeste Anlagen etwa zur Strom- und Wärmeversorgung, zur Metallerzeugung und -verarbeitung, zur Papierherstellung sowie der chemischen Industrie und
 - seit 2012 für den Luftverkehr.
- Emissionsrechte für ortsfeste Anlagen werden ab 2013 versteigert, soweit sie nicht kostenlos zugeteilt werden (Art. 3d Abs. 1–3 und Art. 10 Abs. 1 ETS-Richtlinie). Die Emissionsrechte für den Luftverkehr werden seit 2012 versteigert.
- Das Verfahren und der zeitliche Ablauf der Versteigerung von Emissionszertifikaten sind in der Versteigerungsverordnung der Kommission (Nr. 1031/2010, s. [CEP-Analyse](#)) geregelt.
- Die Betreiber können anstelle von Emissionszertifikaten auch internationale Emissionsberechtigungen einsetzen, die im Zuge von Maßnahmen für Emissionsreduktionen nach dem Kyoto-Protokoll erworben wurden (Art. 11a und 11b ETS-Richtlinie). Im Zeitraum 2008–2011 wurden insgesamt Emissionsgutschriften für 549 Millionen Tonnen CO₂ eingesetzt [SWD(2012) 234, S. 7].
- Das Angebot an solchen internationalen Emissionsgutschriften steigt „voraussichtlich kurzfristig und vorübergehend erheblich“ an [COM(2012) 416, S. 2].
- Die Nachfrage nach Emissionszertifikaten ist durch die schlechte wirtschaftliche Entwicklung in den letzten Jahren geringer als ursprünglich erwartet. Insgesamt standen im Zeitraum 2008–2011 Emissionszertifikaten und internationalen Emissionsgutschriften für ca. 8,7 Milliarden Tonnen CO₂ tatsächlichen Emissionen von ca. 7,8 Mrd. Tonnen CO₂ gegenüber, so dass sich ein „Überschuss“ von Emissionsberechtigungen von knapp einer Milliarde Tonnen CO₂ aufgebaut hat, der auch in der Zukunft von Betreibern eingesetzt werden darf [SWD(2012) 234, S. 9].

- Die Kommission will den Zeitplan für Versteigerungen ändern, um „vorübergehend“ weniger neue Emissionszertifikate in den Markt zu geben („backloading“). Hierzu sollen die ETS-Richtlinie (2003/87/EG) und die Versteigerungsverordnung (Nr. 1031/2010) geändert werden.

► **Änderung der ETS-Richtlinie: Kommissionsbefugnis zur Änderung des Versteigerungszeitplans**

- Die Kommission ist der Auffassung, ohnehin „unter außergewöhnlichen Umständen“ zu einer Änderung des Versteigerungszeitplans befugt zu sein.
- Dies will sie „[d]er Rechtssicherheit halber“ durch folgende Ergänzung von Art. 10 Abs. 4 ETS-Richtlinie „klarstellen“: „Die Kommission passt den Zeitplan gegebenenfalls für jeden Zeitraum an, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Marktes sicherzustellen.“ [COM(2012) 416, S. 3, Erwägungsgrund 2 und Art. 1]

► **Änderung der Versteigerungsverordnung: Änderung des Versteigerungszeitplans**

- Von den bislang 2013–2020 zur Versteigerung vorgesehenen Emissionszertifikaten soll „ein Teil“ (Art. 10 Abs. 2 neue Unterabsätze 3 und 4, neuer Anhang II Versteigerungsverordnung)
 - 2013–2015 nicht versteigert werden („backloading“) und
 - stattdessen 2018–2020 zusätzlich versteigert werden.
- Der Änderungsentwurf soll als Diskussionsgrundlage dienen. Er enthält derzeit noch keine Angabe, in welchem Umfang die Emissionszertifikate in der Zeit von 2013–2015 insgesamt verknappert werden sollen. In einem Arbeitspapier erörtert die Kommission drei Optionen: 400 Millionen Tonnen, 900 Millionen Tonnen und 1,2 Milliarden Tonnen [SWD(2012) 234, S. 21–23]. Dies entspricht 12,5%, 28,2% bzw. 37,6% der in diesem Zeitraum voraussichtlich für die Versteigerung vorgesehenen Zertifikate.

Wesentliche Änderung zum Status quo

- Die ETS-Richtlinie sieht bislang nicht ausdrücklich ein Recht für die Kommission vor, den Zeitplan für die Versteigerung von Emissionszertifikaten zur Sicherstellung des „ordnungsgemäßen Funktionieren des Marktes“ zu ändern.
- Die Versteigerungsverordnung sieht bislang kein Zurückhalten von Emissionszertifikaten und deren spätere Versteigerung vor.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Auf Fragen der Subsidiarität geht die Kommission nicht ein.

Politischer Kontext

Dem EU-Emissionshandelssystem (ETS-Richtlinie 2003/87/EG) kommt aufgrund der Änderungen durch das Klimapaket vom 23. April 2009 (Richtlinie 2009/29/EG, s. [CEP-Dossier](#), S. 11 ff.) ab 2013 eine wachsende Bedeutung für die EU-Klimaschutzpolitik zu: Während bisher jeder Mitgliedstaat eine nationale Obergrenze verfügbarer Zertifikate festsetzt, wird ab 2013 jährlich eine EU-weite Gesamtmenge („EU-Cap“) – 2013: 1.926.876.368 Zertifikate zu je einer Tonne CO₂-Äquivalent – vergeben, die bis 2020 schrittweise um 21% gegenüber 2005 abgesenkt wird [Art. 9 ETS-Richtlinie; Kommissionsbeschluss C(2010) 4658]. Dementsprechend wird auch die Zuteilung der Emissionszertifikate, die in den ersten beiden ETS-Handelsperioden (2005–2007 und 2008–2012) durch die Mitgliedstaaten im Rahmen „Nationaler Allokationspläne“ (NAP) erfolgte, ab der dritten Handelsperiode (2013–2020) EU-weit einheitlich geregelt. Das System der kostenfreien Vergabe wird schrittweise auf die Versteigerung umgestellt, so dass ab 2013 mindestens 50% und ab 2027 nahezu alle Zertifikate versteigert werden. Ausnahmsweise erhalten energieintensive Branchen, bei denen ein „erhebliches Risiko“ einer kostenbedingten Abwanderung in Nicht-EU-Staaten besteht („carbon leakage“), auch nach 2013 Emissionszertifikate kostenlos (Art. 10a Abs. 12).

Stand der Gesetzgebung

Änderung der Richtlinie 2003/87/EG

25.07.12 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Änderung der Verordnung der Kommission Nr. 1031/2010

Offen Vorlage der Kommission, Befürwortende Stellungnahme durch den Ausschuss nationaler Experten für Klimaänderung und Weiterleitung des Verordnungsentwurfs an Rat und Europäisches Parlament; Erlass durch die Kommission, sofern Europäisches Parlament und Rat nicht innerhalb von drei Monaten nach Weiterleitung widersprechen.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Klimaschutz
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatter Matthias Groote (S&D-Fraktion, DE);
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (federführend);
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Umwelt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der Preis für Emissionsrechte ist derzeit mit ca. 7 Euro bis 8 Euro niedriger, als von Politik und einigen Marktteilnehmern bei Einführung des Emissionsrechtehandels erwartet wurde. Infolgedessen geht von diesem Preis ein nur sehr geringer Anreiz aus, in klimafreundliche Technologien zu investieren. Dies wird als ein Hauptargument für das nun geplante Zurückhalten von Emissionsrechten gesehen. Bei genauerer Betrachtung trägt es jedoch nicht. Insbesondere trifft die Aussagen nicht zu, dass das „ordnungsgemäße Funktionieren“ des Marktes für Emissionsrechte nicht sichergestellt wäre. Der Emissionsrechtehandel sorgt im Gegenteil auch in dieser Situation dafür, dass die Obergrenze zulässiger CO₂-Emissionen von den Betreibern der betroffenen ortsfesten Anlagen und von Luftverkehrsunternehmen insgesamt eingehalten wird. Der niedrige Preis ist nicht auf dysfunktionale Märkte zurückzuführen, sondern vielmehr sowohl auf einfache ökonomische Zusammenhänge als auch auf die bestehende Energie- und Klimaschutzpolitik der EU und der Mitgliedstaaten: Die Emissionen gingen in Folge der ökonomischen Krise zurück. Außerdem sinken die Emissionen durch den politisch forcierten Ausbau erneuerbarer Energien und infolge von höherer politisch induzierter Energieeffizienz [Mitteilung zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20% KOM(2010) 265, s. [CEP-Analyse](#); Folgenabschätzung SEC(2011) 779 zum Vorschlag für eine Energieeffizienz-Richtlinie KOM(2011) 370, S. 29 f, 75 f.; s. [CEP-Studie](#)]. Durch diese Maßnahmen hat die Politik entschieden, auf welche Weise CO₂-Emissionen vermieden werden sollen, und damit dem Emissionsrechtehandel einen guten Teil seiner Steuerungsfunktion abgenommen. Unabhängig von dieser Grundsatzkritik gilt:

Das Recht der Kommission zu einem Zurückhalten von Emissionsrechten wird nicht an konkrete Voraussetzungen geknüpft, unter welchen Umständen und zu welchem Zweck dies „gegebenenfalls“ geschehen dürfen soll: Das „ordnungsgemäße Funktionieren der Märkte“ ist ein Begriff mit großen Interpretationsspielräumen, der nirgends konkretisiert wird. Dadurch bleibt unklar, in welchen Fällen welche Anpassungen zukünftig noch zu erwarten sind. **Dies führt zu Planungsunsicherheit** seitens der Marktteilnehmer **und schadet damit gerade dem „ordnungsgemäßen Funktionieren der Märkte“**.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Marktteilnehmer am Emissionsrechtehandel berücksichtigen, wie auch die Kommission feststellt [SWD(2012) 234, S. 12 f.], langfristige Entwicklungen. Es ist daher fraglich, ob es tatsächlich zu einem erheblichen preissteigernden Effekt kommt, wenn die Marktteilnehmer davon ausgehen, dass die ab 2013 zurückgehaltenen Zertifikate ab 2018 wieder zur Verfügung stehen. Da die Kommission derzeit lediglich in einem Arbeitspapier Rechenbeispiele, aber noch keinen konkreten Vorschlag für den Umfang zurückzuhaltender Emissionsrechte vorlegt, sind die Folgen des „backloadings“ für die Effizienz des Emissionsrechtehandels derzeit noch nicht abschätzbar. Die Rechenbeispiele im Arbeitspapier zeigen allerdings, dass die Kommission nicht nur an kleinere Änderungen denkt.

Ein dauerhafter preissteigernder Effekt würde nur dadurch sicher eintreten, dass die Zertifikate endgültig aus dem Markt genommen würden. **Das „backloading“ könnte daher als ein Einstieg für eine dauerhafte Verknappung der Zertifikate dienen.** Kommissar Günther Oettinger sprach im Europäischen Parlament die Frage an, „ob man dauerhaft auf der Wegstrecke bis 2020 Mengen überhaupt nicht in den Markt gibt, d.h. praktisch eine Verknappung der Emissionsrechte insgesamt (...) vorsieht“ ([Plenardebatte](#) des Europäischen Parlaments zur Energieeffizienz-Richtlinie am 11. September 2012 in Straßburg). **Eine dauerhafte Verknappung der Zertifikate würde eine Verschärfung des Klimaschutzziels der EU bedeuten.** Bisher hat sich die Kommission allerdings noch gegen einer Verschärfung des Klimaschutzziels der EU bis 2020 ausgesprochen [Mitteilung zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20% KOM(2010) 265, s. [CEP-Analyse](#)]. Wenn ein verschärftes Klimaschutzziel der EU auch im Hinblick auf die langfristigen Klimaschutzziele der EU bis 2030 und 2050 politisch gewollt sein sollte, dann muss die Frage der damit verbundenen Verknappung der Zertifikate am Ende des Diskussionsprozesses stehen – und darf nicht an dessen Anfang, durch „backloading“ implizit bereits vorweggenommen werden.

Solange die Frage im Raum steht, ob die durch das „backloading“ zunächst zurückgehaltenen Zertifikate dauerhaft aus dem Markt genommen werden könnten, entsteht eine politisch induzierte Unsicherheit im Markt, die wiederum Auslöser für Spekulationsgeschäfte sein kann. Indem eine politisch noch nicht geklärte Frage vorzeitig in den Markt mit Emissionsrechten getragen wird, wird auch dadurch dessen „ordnungsgemäßes Funktionieren“ eher gestört als gewährleistet.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Höhere Preise für Emissionsrechte verteuern die Produktion in Europa und wirken negativ auf Wachstum und Beschäftigung.

Folgen für die Standortqualität Europas

Höhere Preise für Emissionsrechte verteuern die Produktion in Europa und wirken negativ auf die Standortqualität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU kann umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas erlassen (Art. 192 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die vorgeschlagene **Befugnis der Kommission zur umfassenden Änderung der Versteigerungsregeln widerspricht den diesbezüglichen Anforderungen der ETS-Richtlinie**. Die Kommission wurde zwar grundsätzlich ermächtigt, den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Emissionszertifikaten für ortsfeste Anlagen in einer Verordnung zu „regeln“ (Art. 10 Abs. 4 ETS-Richtlinie 2003/87/EG; Versteigerungsverordnung Nr.1031/2010). Allerdings wurde sie hierdurch nicht auch ermächtigt, die einmal festgelegten Versteigerungsregeln selbständig jederzeit zu *ändern* – im Gegenteil: Die ETS-Richtlinie bestimmt ausdrücklich, dass das von der Kommission festzulegende Versteigerungsverfahren „vorhersehbar“ sein soll, „besonders was den Zeitplan und die Abfolge der Versteigerung und die voraussichtlich zur Verfügung zu stellenden Mengen angeht“ (Art. 10 Abs. 4 Satz 2 ETS-Richtlinie). Dieses Vorhersehbarkeitserfordernis ist mit der jetzt vorgeschlagenen umfassenden Befugnis zur Änderung der Versteigerungsregeln unvereinbar. Dies ist umso mehr der Fall, als nicht definiert ist, unter welchen Voraussetzungen „gegebenenfalls“ das „ordnungsgemäße Funktionieren des Marktes“ nicht mehr sichergestellt **und** somit ein Eingriff der Kommission erlaubt sein soll. Die Änderungsbefugnis **verstößt** folglich **gegen den** auf dem Rechtsstaatsprinzip basierenden **Bestimmtheitsgrundsatz** (Art. 2 EUV; vgl. EuGH, Rs. 169/80, Rn. 17 – *Gondrand Freres*).

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Das derzeit vorgesehene „vorübergehende“ Zurückhalten von Emissionsrechten **könnte in eine endgültige Reduktion umgewandelt werden**, etwa indem der zweite Teil des Vorhabens – die zusätzliche Einspeisung der zurückgehaltenen Zertifikate in den Markt ab 2018 – nicht umgesetzt wird. Dies ist **insbesondere dann** zu erwarten, **wenn der politisch erhoffte substantielle Preisanstieg**, der mit dem Zurückhalten angestrebt wird, **nicht eintritt** oder nicht dauerhaft ist.

Zusammenfassung der Bewertung

Das nicht an konkrete Voraussetzungen geknüpfte Recht der Kommission, Emissionsrechte zurückhalten zu können, führt zu Planungsunsicherheit bei den Marktteilnehmern und schadet damit dem „ordnungsgemäßen Funktionieren der Märkte“. Außerdem widerspricht es dem Vorhersehbarkeitserfordernis der ETS-Richtlinie und verstößt gegen den auf dem Rechtsstaatsprinzip basierenden Bestimmtheitsgrundsatz. Das „backloading“ könnte als ein Einstieg für eine dauerhafte Verknappung der Zertifikate dienen. Dies würde eine Verschärfung des Klimaschutzziels der EU bedeuten. Solange aber die Frage offen ist, ob die durch das „backloading“ zunächst zurückgehaltenen Zertifikate vielleicht doch dauerhaft zurückgehalten werden, entsteht zusätzliche politisch induzierte Unsicherheit im Markt für Emissionsrechte. Das Vorhaben sollte zurückgezogen werden.