

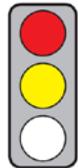
ÜBERWACHUNG VON CO₂-EMISSIONEN IM SEEVERKEHR

cepAnalyse Nr. 49/2013

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will ein System zur Überwachung, Berichterstattung und Prüfung („MRV-System“) von CO₂-Emissionen im Seeverkehr einführen, das als Grundlage für zukünftige CO₂-Reduktionsvorschriften dienen soll.

Betroffene: Schiffseigentümer, Reedereien, „unabhängige Prüfstellen“, Hafenbetreiber.



Pro: Ein MRV-System von CO₂-Emissionen im Seeverkehr ist notwendig, sofern in einem weiteren Schritt diese Emissionen vermindert werden sollen.

Contra: (1) Die von der Kommission erhofften Kostensenkungen sind fraglich. Denn Schifffahrtsunternehmen sind bereits von sich aus bestrebt, ihre Kosten zu senken.

(2) Die Einbeziehung von CO₂-Emissionen, die außerhalb des Hoheitsgebiets der EU erfolgen, straziert das völkerrechtliche Territorialitätsprinzip auf das Äußerste.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 480 vom 28. Juni 2013 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Überwachung von, Berichterstattung über und Prüfung von Kohlendioxidemissionen aus dem Seeverkehr** und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013

Kurzdarstellung

Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich Verweise auf den Verordnungsvorschlag COM(2013) 480.

► Hintergrund

- Die EU hat sich verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) bis 2020 um mindestens 20% gegenüber 1990 zu reduzieren (s. [cepDossier EU-Klimapolitik](#), S. 8).
- Die THG-Emissionen des Seeverkehrs bestehen zu 98% aus CO₂.
- Der internationale Seeverkehr ist der einzige Verkehrsträger, für dessen CO₂-Emissionen bislang keine EU-Reduktionsvorgaben bestehen.
- Obwohl Schiffsbetreiber mit CO₂-Reduktionsmaßnahmen aufgrund des geringeren Kraftstoffverbrauchs Kosten einsparen können, bestehen dafür „Marktbarrieren“ (S. 2 f.) wie
 - mangelnde Informationen zur Kraftstoffeffizienz von Schiffen,
 - mangelnde Investitionsmittel für die Erhöhung der Kraftstoffeffizienz,
 - das „Investor-Nutzer-Dilemma“ („Split-Incentive-Problem“), wonach die Schiffseigner nicht von Investitionen in die Kraftstoffeffizienz profitieren, da die Schiffsbetreiber die Kraftstoffkosten tragen.
- Die Kommission will die CO₂-Emissionen des Seeverkehrs schrittweise mit drei aufeinander aufbauenden Maßnahmen senken [S. 3; Mitteilung COM(2013) 479, S. 5]:
 - Einführung eines EU-Systems zur Überwachung (Monitoring), Berichterstattung (Reporting) und Prüfung (Verification) der CO₂-Emissionen des Seeverkehrs („MRV-System“; Art. 1),
 - Festlegung des CO₂-Reduktionsziels für den Seeverkehr,
 - Einführung einer „marktbasierten Maßnahme“ – z.B. eine Abgabe auf CO₂-Emissionen oder ein eigenes maritimes Emissionshandelssystem [s. SWD(2013) 237, S. 25ff.]– oder einer „Effizienznorm“, mit der das Reduktionsziel erreicht wird
- Die vorliegende Verordnung regelt das MRV-System.
- Parallel zu den EU-Aktivitäten wird in der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) über globale Maßnahmen zur CO₂-Reduktion verhandelt.

► Ziele des MRV-Systems

- Ziel des MRV-Systems ist die „Förderung der kostenwirksamen Verringerung der CO₂-Emissionen aus dem Seeverkehr“ (Art. 1).
- Laut Kommission kann schon der Einsatz des MRV-Systems
 - Marktbarrieren wie mangelnde Informationen über die Kraftstoffeffizienz von Schiffen überwinden,
 - bis zu 1,2 Mrd. Euro einsparen und bis 2030 die CO₂-Emissionen um bis zu 2% reduzieren.
- Das MRV-System der EU soll (Erwägungsgrund 24)
 - als Modell für ein zukünftiges globales MRV-System dienen,
 - an ein zukünftiges globales MRV-System angepasst werden können.

► Anwendungsbereich

- Das MRV-System erfasst alle Schiffe
 - mit einer Bruttoreaumzahl (BRZ, Art. 3 lit. d) über 5.000 (Art. 2 Abs. 1),
 - „unabhängig von ihrer Flagge“ bzw. von ihrer Registrierung in einem nationalen Schiffsregister (Erwägungsgrund 8),
 - mit Ausnahme u.a. von Marineschiffen, Fischereischiffen und nicht-motorisierten Schiffen (Art. 2 Abs. 2).
- Das MRV-System erfasst
 - CO₂-Emissionen (Art. 2 Abs. 1) und
 - „andere klimarelevante Daten“ zu Kraftstoffverbrauch, Transportleistung und Energieeffizienz von Schiffen, mit denen „Emissionstrends“ analysiert und die Leistungsfähigkeit von Schiffen bewertet werden können (Art. 3 lit. g).
- Das MRV-System erfasst all diese Daten (Art. 2 Abs. 1)
 - während des Aufenthalts in EU-Häfen,
 - bei Fahrten zwischen EU-Häfen,
 - bei Fahrten vom letzten Anlaufhafen außerhalb der EU zu EU-Häfen und
 - bei Fahrten von EU-Häfen zum nächsten Anlaufhafen außerhalb der EU.

► Überwachung („Monitoring“)

- Bis 31. August 2017 muss jedes „Schiffahrtsunternehmen“ – der Eigner oder die mit der Verantwortung für das Schiff betraute Person (Art. 3 lit. c) – in einem „Monitoringkonzept“ darlegen, wie es für jedes Schiff die CO₂-Emissionen und die „anderen klimarelevanten Daten“ überwachen will (Art. 6 Abs. 1).
- Das Monitoringkonzept enthält Beschreibungen u.a.
 - aller CO₂-Emissionsquellen an Bord (Art. 6 Abs. 3 lit. c),
 - der Überwachungsmethoden zur Gewährleistung einer lückenlosen Fahrtenliste und zur Messung des Kraftstoffverbrauchs (Art. 6 Abs. 3 lit. e und f) sowie
 - der Verfahren zur Bestimmung jeder Fahrstrecke, der Ladung, der Zahl der Passagiere sowie der zwischen Ausgangs- und Bestimmungshafen verbrachten Zeit (Art. 6 Abs. 3 lit. h).
- Ab 2018 muss jedes Schiffahrtsunternehmen die CO₂-Emissionen und die „anderen klimarelevanten Daten“ jedes Schiffes entsprechend dem Monitoringkonzept überwachen (Art. 8)
 - sowohl auf Basis der einzelnen Fahrten (Art. 9, Anhang II Teil A)
 - als auch auf Jahresbasis (Art. 10, Anhang II Teil B).
- Dafür hat es den Kraftstoffverbrauch durch eine der folgenden Methoden zu bestimmen (Anhang I Teil B):
 - Bunkerlieferbescheinigung für Bunkerkraftstoff und regelmäßige Kontrollen des Füllstands oder
 - Überwachung des Bunkerkraftstoffs an Bord oder
 - Durchflussmesser für einzubeziehende Verbrennungsprozesse oder
 - direkte Emissionsmessung.
- Die CO₂-Emissionen sind auf Basis des Kraftstoffverbrauchs und eines für jede Kraftstoffart standardisierten „Emissionsfaktors“ (Anhang I Teil A; Kommissionsverordnung Nr. 601/2012, Anhang VI) zu berechnen.

► Berichterstattung („Reporting“)

- Ab 2019 müssen die Schiffahrtsunternehmen jährlich bis zum 30. April der Kommission und der jeweiligen Flaggenstaatbehörde für jedes Schiff einen Emissionsbericht übermitteln.
- Dieser enthält – nur auf Jahresbasis, nicht auch auf Basis der einzelnen Fahrten – (Art. 11 Abs. 3 lit. c i.V.m. Art. 10)
 - die insgesamt emittierte CO₂-Emissionsmenge,
 - die jeweiligen CO₂-Emissionsmengen bei Aufhalten in EU-Häfen sowie auf allen Fahrten zwischen, von oder zu EU-Häfen,
 - die insgesamt gefahrene Seemeilen, die auf See verbrachte Zeit und die gesamte Transportleistung.

► Prüfung („Verification“)

- Eine „Prüfstelle“ (Art. 16 Abs. 1)
 - überprüft das Monitoringkonzept (Art. 13 Abs. 1) und den Emissionsbericht (Art. 13 Abs. 2 bis 4),
 - bestätigt die Übereinstimmung des Emissionsberichts mit der Verordnung in einer „Konformitätsbescheinigung“ (Art. 17 Abs. 1), die ab 30. Juni 2019 an Bord des Schiffes mitgeführt werden muss (Art. 18).
- Die Prüfstelle muss unabhängig von den Schiffahrtsunternehmen sein und von den mitgliedstaatlichen Akkreditierungsstellen anerkannt sein (Art. 16 Abs. 1; Verordnung Nr. 765/2008, Art. 2 Nr. 10 und 11).

► Veröffentlichung von Ergebnissen und Sanktionen

- Die Kommission veröffentlicht (Art. 21 Abs. 1).
 - Angaben basierend auf den Emissionsberichten (Art. 21 Abs. 2), z.B. den durchschnittlichen Treibstoffverbrauch pro Transportleistung eines Schiffs,
 - „Angaben zur Einhaltung der Berichterstattungs- und Überwachungsvorschriften“ der Schiffahrtsunternehmen.

- Die Kommission unterrichtet regelmäßig die IMO und weitere Organisationen wie die UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) über die Anwendung des MRV-Systems (Art. 22 Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten
 - müssen Sanktionen wegen Verstößen gegen die Überwachungs- und Berichterstattungspflichten (Art. 8 bis 10) festlegen, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind (Art. 20 Abs. 1), und
 - können durch eine „Ausweisungsanordnung“ einem Schiff das Anlaufen aller EU-Häfen untersagen, sofern ein Schifffahrtsunternehmen in mehr als einem Berichtszeitraum gegen die Überwachungs- und Berichterstattungspflichten verstoßen hat (Art. 20 Abs. 3).

Wesentliche Änderungen zum Status quo

Bislang gab es keine EU-Regulierung für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung der CO₂-Emissionen des Seeverkehrs.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission ist ein Handeln auf EU-Ebene notwendig, da sowohl der Klimawandel als auch der Seeverkehr „transnationalen Charakter“ haben (S. 9).

Politischer Kontext

Die Kommission forderte in ihrem Weißbuch Verkehr [COM(2011) 144; s. [cepAnalyse](#)], dass die CO₂-Emissionen der EU aus dem Seeverkehr bis 2050 gegenüber 2005 um 40% – falls möglich um 50% – gesenkt werden. Nach dem Klima- und Energiepaket (Entscheidung Nr. 406/2009/EG, Erwägungsgrund 2; Richtlinie 2009/29/EG, Erwägungsgrund 3, s. [cepDossier EU-Klimapolitik](#), S. 10ff.) soll die Kommission EU-Vorgaben zur CO₂-Reduktion im Seeverkehr vorschlagen, wenn nicht bis Ende 2011 internationale Reduktionsverpflichtungen im Rahmen der IMO oder der UNFCCC vereinbart wurden. Um den Kraftstoffverbrauch und damit den CO₂-Ausstoß zu senken, führte die IMO 2011 Mindesteffizienznormen für neue Schiffe (Energieeffizienzdesignindex – EEDI) und einen Energieeffizienz-Managementplan für alle Schiffe (SEEMP) ein. Laut Kommission gewährleisten beide Maßnahmen jedoch keine ausreichende CO₂-Reduktion [Mitteilung COM(2013) 479, S. 4].

Stand der Gesetzgebung

28.06.2013 Annahme durch Kommission

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

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Klima (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatter Theodoros Skylakakis (ALDE); Industrie, Forschung und Energie; Verkehr und Tourismus
Bundesministerien:	Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Fragen der Europäischen Union (federführend); Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Verkehr
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 93 von 352 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

Ein MRV-System für CO₂-Emissionen im Seeverkehr ist genauer als die bisher angewendeten Methoden, die Schätzungen auf der Grundlage von Durchschnittswerten für Schiffstypen oder von Treibstoffverkäufen vornehmen. Eine möglichst genaue Messung **ist notwendig, sofern**, wie von der Kommission angestrebt, **in einem weiteren Schritt diese Emissionen vermindert werden sollen**.

Die Beurteilung des geplanten MRV-Systems – insbesondere des Umfangs der zu erhebenden Daten – ist davon abhängig, mit welchem Instrument Emissionen vermindert werden sollen. Für eine „marktbasierte Maßnahme“ – CO₂-Abgabe oder Emissionsrechtehandel – werden lediglich verlässliche Angaben über den CO₂-Ausstoß benötigt. Für Effizienznormen hingegen benötigt man weitere Angaben wie die Transportleistung. Mit

der Erhebung „anderer klimarelevanter Daten“ zusätzlich zu den CO₂-Emissionen will sich die Kommission offenbar die Wahl des Instruments noch offenhalten.

Vorzuziehen wäre allerdings eine „marktbasierte“ Lösung, da diese den Schifffahrtsunternehmen mehr Wahlfreiheit lässt, wie sie CO₂-Reduktionen kostengünstig erreichen können. Zudem lässt sich dann die Datenerhebung auf die Messung der CO₂-Emissionen beschränken.

Das Ansinnen der Kommission, Daten wie den durchschnittlichen Treibstoffverbrauch pro Transportleistung von Schiffen als Effizienzindikatoren zu veröffentlichen, um die Markttransparenz zu erhöhen, ist verfehlt: Sie sind im Einzelfall schwierig zu vergleichen, da der Treibstoffverbrauch, selbst bei gleicher Transportleistung und bei ähnlichen Schiffstypen, auf verschiedenen Strecken nicht vergleichbar ist. Denn er hängt von mehreren Faktoren ab, z.B. der Erdregion, in dem ein Schiff im Berichtszeitraum vorrangig verkehrt: In einer rauen Klimazone wird deutlich mehr Treibstoff benötigt als in einer milden Klimazone. Potenziellen Auftraggebern einer Transportleistung stehen diese Informationen nicht zur Verfügung. Anstatt der gewünschten Markttransparenz wird so eventuell sogar eine Wettbewerbsverzerrung geschaffen. Eine verpflichtende Erhebung und Veröffentlichung dieser Daten sollte daher unterbleiben.

Die von der Kommission mit dem MRV-System erhofften Kostensenkungen – als Folge einer Überwindung von „Marktbarrieren“ durch mehr Information – **sind fraglich. Denn die in einem globalen Wettbewerbsumfeld operierenden Schifffahrtsunternehmen sind bereits von sich aus bestrebt, ihre Kosten zu senken, um wettbewerbsfähig zu bleiben.**

Da der Großteil des Seeverkehrs auf internationalen Gewässern stattfindet, sollte die EU darauf hinwirken, dass die IMO das MRV-System mittelfristig auf internationaler Ebene einführt. Die regelmäßige Berichterstattung über das MRV-System gegenüber der IMO ist deshalb sinnvoll, da die gewonnenen Erfahrungen mit dem System einer Einführung auf globaler Ebene dienen können.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Da der internationale Seeverkehr der einzige Verkehrsträger in der EU ist, der bislang keinen CO₂-Reduktionsverpflichtungen unterliegt, ist es sachgerecht, ihn in eine CO₂-Regulierung einzubeziehen. Im Seeverkehr könnte die Reduktion kostengünstiger möglich sein als in den bereits regulierten EU-Sektoren. Das Preissignal eines marktwirtschaftlichen Instruments würde dafür sorgen, dass dieses Potential ausgeschöpft wird. Das EU-weite CO₂-Reduktionsziel könnte somit kostengünstiger erreicht werden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Das MRV-System wird die Standortqualität europäischer Häfen nicht verschlechtern. Denn eine Umgehung der Regulierung – durch das Anlaufen von Häfen außerhalb der EU – würde mehr Kosten verursachen als die Überwachungs- und Berichtspflichten. Unternehmen müssten ihre Transportkette umgestalten.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas erlassen (Art. 192 AEUV). Allerdings dürfen Staaten einen Sachverhalt nur regeln, wenn eine hinreichend enge Verbindung zu ihrem Hoheitsgebiet besteht („genuine link“). Dies folgt aus dem Territorialitätsprinzip des Völkerrechts, welches auch für die EU bindend ist. **Die Einbeziehung von CO₂-Emissionen, die außerhalb der EU erfolgen, in das MRV-System ist insoweit problematisch. Sie strapaziert das völkerrechtliche Territorialitätsprinzip auf das Äußerste.** Bei der vergleichbaren Konstellation der Einbeziehung von THG-Emissionen des Luftverkehrs in das ETS hat sich jedoch der EuGH für eine weite Auslegung des Territorialitätsprinzips entschieden (vgl. EuGH, Rs. C-366/10 vom 21. Dezember 2011).

Subsidiarität

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Ein MRV-System für CO₂-Emissionen im Seeverkehr ist notwendig, sofern in einem weiteren Schritt diese Emissionen vermindert werden sollen. Die von der Kommission erhofften Kostensenkungen sind fraglich. Denn Schifffahrtsunternehmen sind bereits von sich aus bestrebt, ihre Kosten zu senken. Die Einbeziehung von CO₂-Emissionen, die außerhalb des Hoheitsgebiets der EU erfolgen, strapaziert das völkerrechtliche Territorialitätsprinzip auf das Äußerste.