



Brüssel, den 14.11.2012
COM(2012) 652 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Die Lage des CO₂-Marktes in der EU im Jahr 2012

(Text von Bedeutung für den EWR)

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Die Lage auf dem CO2-Markt	4
3.	Eine Änderung des Auktionszeitplans als kurzfristige Massnahme	7
4.	Optionen für strukturelle Massnahmen.....	7
4.1.	Option a: Anhebung des Reduktionsziels der EU auf 30 % im Jahre 2020.....	7
4.2.	Option b: Stilllegung von Zertifikaten in der Phase 3	8
4.3.	Option c: Vorzeitige Änderung des jährlichen linearen Reduktionsfaktors	9
4.4.	Option d: Ausweitung des Anwendungsbereichs des EU-EHS auf andere Sektoren..	9
4.5.	Option e: Beschränkung des Zugangs zu internationalen Gutschriften.....	10
4.6.	Option f: Diskretionäre Preisregulierungsmechanismen	10
5.	Fazit.....	12

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Die Lage des CO₂-Marktes in der EU im Jahr 2012

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht über das Funktionieren des CO₂-Marktes wird in Einklang mit Artikel 10 Absatz 5 und Artikel 29 der Richtlinie über das EU-Emissionshandelssystem¹ vorgelegt. Dieser Bericht war in der EHS-Richtlinie für 2013 vorgesehen, dem ersten Jahr der Phase 3. Die Umweltminister wurden auf ihrer informellen Tagung im April 2012 darüber unterrichtet, dass die Kommission den ersten Bericht vorziehen und bereits 2012 erstellen will, was die Minister begrüßt haben.

Vom EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) geht seit seiner Einführung ein EU-weites CO₂-Preissignal aus, das jeden Tag geschäftliche und strategische Investitionsentscheidungen beeinflusst. Ab 2013 erfasst es rund die Hälfte der Treibhausgasemissionen in der EU.

Gemäß Artikel 1 der EU-EHS-Richtlinie wurde ein System geschaffen, um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken. Diese Zielsetzung ist nicht befristet. Das EU-EHS trägt maßgeblich dazu bei, Investitionen in ein breites Spektrum von CO₂-armen Technologien voranzutreiben. Es ist technologieneutral und kosteneffizient konzipiert und vollständig mit dem Energiebinnenmarkt vereinbar. Das EU-EHS muss beim Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft bis 2050 eine größere Rolle spielen. Seit Beginn des zweiten Handelszeitraums im Jahr 2008 sind die Emissionen um mehr als 10 % zurückgegangen; während allerdings das CO₂-Preissignal des EU-EHS mit Sicherheit hierzu beigetragen hat, ist eindeutig die Wirtschaftskrise der Hauptgrund für diese hohen Reduktionen.

Das EU-EHS wird gleichwohl allgemein als liquider Markt mit einer funktionierenden Infrastruktur anerkannt und inspiriert immer mehr Länder (z. B. Australien, Südkorea und China) dazu, dem europäischen Beispiel zu folgen und einen eigenen CO₂-Markt einzurichten.

Nach Maßgabe von Artikel 29 der EU-EHS-Richtlinie soll in diesem ersten Bericht das Funktionieren des CO₂-Marktes untersucht und geprüft werden, ob Vorschriften erlassen werden müssen. Außerdem geht er auf den Aufruf des Europäischen Parlaments und des Rates ein, die im Kontext der Richtlinie über Energieeffizienz die Kommission aufgefordert haben,

„in diesem Bericht Maßnahmenoptionen – darunter unter anderem das dauerhafte Zurückhalten der erforderlichen Menge von Zertifikaten – zu prüfen, um so rasch wie möglich

¹ Richtlinie 2003/87/EG.

weitere geeignete strukturelle Maßnahmen zu erlassen, die das Emissionshandelssystem in Phase 3 stärken und effizienter gestalten sollen“.

2. DIE LAGE AUF DEM CO₂-MARKT

Die Durchführung des EU-EHS vermittelte den Regierungen und den Unternehmen reichhaltige Markt- und operationelle Erfahrung. Diese Erfahrung floss in die tiefgreifende Änderung des Funktionskonzepts des Systems ein, die 2008 vereinbart wurde und ab 2013 gilt, so dass dann die folgenden grundlegenden Änderungen anwendbar sind:

1. eine EU-weite Obergrenze für Zertifikate statt 27 einzelner mitgliedstaatlicher Obergrenzen, die bis 2020 und darüber hinaus jährlich um 1,74 % gesenkt wird und so eine deutlich größere Vorhersehbarkeit der Vorschriften und höhere Stabilität bietet;
2. Versteigerung als Standardzuteilungssystem in Phase 3;
3. harmonisierte Vorschriften für die kostenlose Zuteilung auf der Grundlage von Leistungsbenchmarks, die vor der Phase 3 aufgestellt wurden;
4. strengere Vorschriften in Bezug auf die Art internationaler Gutschriften, die innerhalb des EU-EHS zulässig sind;
5. Ersatz von 27 mitgliedstaatlichen elektronischen Registern durch ein einziges Unionsregister.

Aus rechtlicher Sicht stellen diese Änderungen eine grundlegende Umwandlung des europäischen CO₂-Marktes dar. Auch wenn einige Arbeiten (z. B. Einrichtung der Versteigerungsinfrastruktur) noch nicht vollständig abgeschlossen sind, ist die rechtliche Infrastruktur heute weitgehend vorhanden.

Mit dem Beginn des zweiten Handelszeitraums wurde für die Phase 2 des EU-EHS eine ehrgeizige Obergrenze erwartet. Doch die seit 2008 anhaltende Krise hat das Bild radikal verändert, und das EU-EHS hat seither gemessen an den Emissionen einen Überschuss an Zertifikaten und internationalen Gutschriften angehäuft (siehe Tabelle unten). Jedes Jahr wurden mehr Zertifikate in Umlauf gebracht und mehr internationale Gutschriften zur Verfügung gestellt und verwendet, namentlich im Jahr 2011. Ende 2011 waren 8171 Millionen Zertifikate im Umlauf, und 549 Millionen internationale Gutschriften wurden für die Einhaltung der Vorschriften verwendet; im Zeitraum 2008-2011 standen somit insgesamt 8720 Millionen Einheiten für die Einhaltung der Vorschriften zur Verfügung. Die geprüften Emissionen im Zeitraum 2008-2011 hingegen erreichten lediglich 7765 Millionen Tonnen CO₂-Äq.

Somit hatte sich bis Anfang 2012 ein Überschuss von 955 Millionen Zertifikaten² angesammelt. Auch ohne den Teil des Überschusses, der auf die Verwendung internationaler

² Eine zur Einhaltung der Vorschriften verwendete internationale Gutschrift setzt ein Zertifikat frei, das nicht für die Einhaltung der Vorschriften verwendet werden muss. Die Verwendung internationaler Gutschriften für die Einhaltung der Vorschriften als solche erhöht den Überschuss der am Markt verfügbaren Zertifikate.

Gutschriften für die Einhaltung der Vorschriften zurückgeht, würde sich der Überschuss immer noch auf 406 Millionen Zertifikate belaufen.

Tabelle 1: Das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage 2008-2011

(in Mio. t)	2008	2009	2010	2011	Insgesamt
Angebot: Vergebene Zertifikate und verwendete internationale Gutschriften	2076	2105	2204	2336	8720
Nachfrage: Gemeldete Emissionen	2100	1860	1919	1886	7765
Kumulativer Zertifikateüberschuss	-24	244	285	450	955

Quelle: Unabhängige Transaktionsprotokollereinrichtung der Gemeinschaft (CITL), Daten zur Einhaltung der Vorschriften 2011, veröffentlicht am 2. Mai 2012, Europäische Kommission

Die Kombination aus einem steigenden Angebot an Zertifikaten und internationalen Gutschriften und einer niedrigen Nachfrage spiegelt sich zum Teil in der Preisentwicklung seit 2008 wider. Der Zertifikatpreis ist das Ergebnis einer Vielzahl von Faktoren, die wirtschaftliche Rezession im Jahr 2009 hat sich aber mit Sicherheit erheblich auf die Preise niedergeschlagen. Der deutliche Preiseinbruch in der zweiten Jahreshälfte von 2011 auf Werte von weniger als 10 EUR fällt mit dem beschleunigten Aufbau eines Überschusses von Zertifikaten und internationalen Gutschriften zusammen.

Abbildung 1: Entwicklung des CO₂-Preises



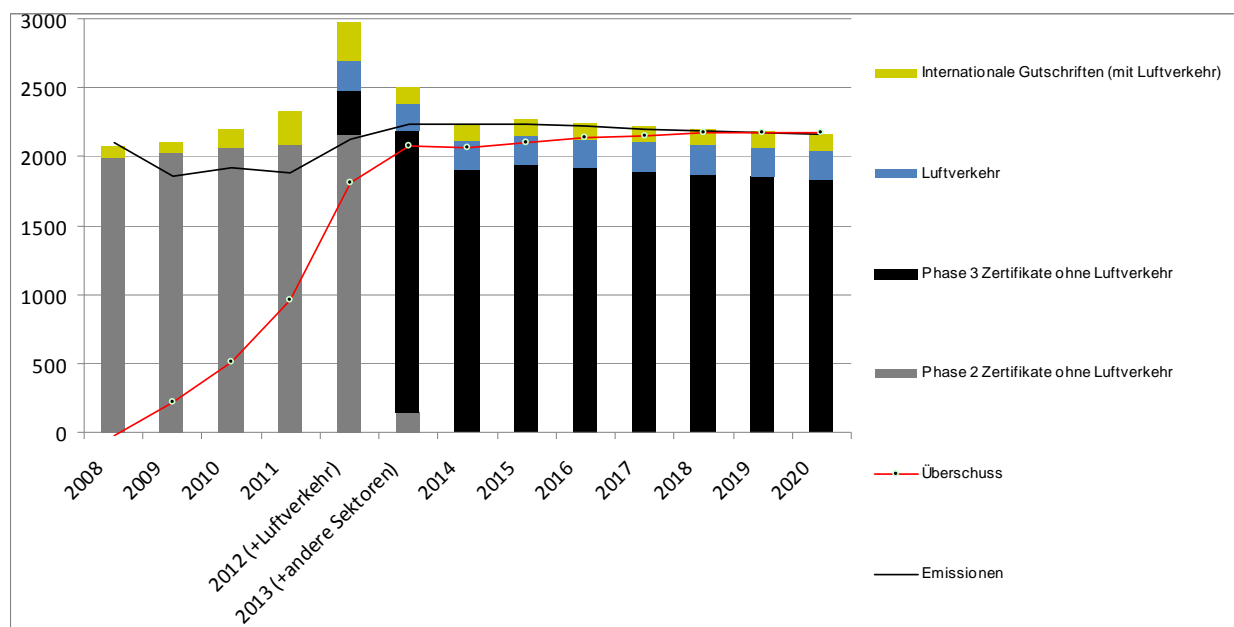
Quelle: Intercontinental Exchange. Daten für „Front-year“-Futures-Kontrakte mit Lieferung im Dezember

Es ist zu erwarten, dass der rasche Aufbau von Überschüssen in den Jahren 2012 und 2013 weitergeht, was hauptsächlich auf vorübergehende Einflüsse im Zusammenhang mit dem Übergang zur Phase 3 zurückzuführen ist. Das Angebot an Zertifikaten steigt auf kurze Sicht vor allem, weil Zertifikate der Phase 3 auf Termin verkauft werden, um Mittel für das NER-300-Programm für CO₂-Abscheidung und -speicherung sowie innovative erneuerbare

Energiequellen³ aufzubringen, weil frühzeitige Versteigerungen stattfinden, um den Absicherungsforderungen des Stromsektors nachzukommen, und weil Zertifikate verkauft werden, die in den für die Phase 2 gebildeten einzelstaatlichen Reserven für neue Marktteilnehmer verblieben sind. Die kombinierte Wirkung dieser drei Quellen beläuft sich auf etwa 500 Millionen Zertifikate bis Ende 2013. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass das Angebot an internationalen Gutschriften nach wie vor hoch ist und beim Übergang zur Phase 3 im EU-EHS wohl noch stärker in Anspruch genommen wird. Für die Jahre 2012 und 2013 werden bei den Emissionen keine größeren Veränderungen erwartet, so dass zu Beginn der Phase 3 der Überschuss mehr als 1,5 Milliarden Zertifikate betragen und sogar 2 Milliarden Zertifikate erreichen könnte⁴.

Während der rasche Aufbau von Überschüssen voraussichtlich ab 2014 ein Ende findet, wird nicht damit gerechnet, dass der Gesamtüberschuss in der Phase 3 deutlich zurückgeht, was möglicherweise für den größten Teil der Phase 3 einen strukturellen Überschuss von rund 2 Milliarden Zertifikaten bedeutet. Die Größenordnung des Überschusses bis 2020 wird weitgehend von der längerfristigen Entwicklung im Energiesektor abhängen, wie der Marktdurchdringung erneuerbarer Energien und den laufenden Bemühungen zur Steigerung der Energieeffizienz, sowie vom Tempo der wirtschaftlichen Erholung.

Abbildung 2: Historische und wahrscheinliche künftige Profile von Angebot und Nachfrage bis 2020



Quelle: SWD(2012) 234 final.

³ <http://www.eib.org/about/news/ner-300.htm>

⁴ Weitere Informationen sind der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „Information provided on the functioning of the EU Emission Trading System, the volumes of greenhouse gas emission allowances auctioned and freely allocated and the impact on the surplus of allowances in the period up to 2020“ (Angaben zum Funktionieren des EU-Emissionshandelssystems, den versteigerten und den kostenlos zugewiesenen Mengen von Treibhausgasemissionszertifikaten und den Auswirkungen auf den Zertifikateüberschuss bis 2020) (SWD(2012) 234 final) zu entnehmen.

3. EINE ÄNDERUNG DES AUKTIONSZEITPLANS ALS KURZFRISTIGE MASSNAHME

Eine geringere Nachfrage geht normalerweise mit einem sinkenden Angebot einher. Tatsächlich aber steigt das Angebot im EU-EHS in den nächsten Jahren wegen der spezifischen, in Abschnitt 2 erläuterten Rechtsvorschriften vorübergehend an.

Ein gewisser Überschuss ist normal für einen CO₂-Markt, der eine Differenz zwischen der Obergrenze und den Emissionen zulässt. Mit einem Überschuss von knapp einer Milliarde Zertifikaten im Jahr 2011 ist jedoch real die Gefahr gegeben, dass das reibungslose Funktionieren des CO₂-Marktes durch übermäßige Preisschwankungen aufgrund des zusätzlichen kurzfristigen Überangebots von Zertifikaten ernsthaft gestört wird.

Angesichts der derzeitigen Ausnahmesituation eines anhaltenden Anstiegs des Angebots aufgrund der Rechtsvorschriften ist es angezeigt, den Zeitplan zu ändern, der über das Angebot in der Phase 3 des EU-EHS bestimmt, und einige Auktionen aufzuschieben. Um das reibungslose Funktionieren des CO₂-Marktes zu verbessern, schlägt die Kommission daher als unmittelbare Maßnahme vor, den zeitlichen Ablauf der Versteigerungen in der Phase 3 zu ändern und die für 2013, 2014 und 2015 vorgesehene Versteigerung einer bestimmten Menge von Zertifikaten zu verschieben.

Dieser Bericht wird daher von dem Entwurf einer Änderung der Versteigerungsverordnung ergänzt, dem eine angemessene Folgenabschätzung beiliegt. Er macht deutlich, dass eine solche Verlagerung auf einen späteren Zeitpunkt das Angebot und die Nachfrage auf dem EU-EHS-Markt beim Übergang zur Phase 3 wieder ins Gleichgewicht bringen und die durch den raschen Aufbau von Zertifikateüberschüssen hervorgerufene Volatilität verringern kann, sofern sie richtig konzipiert ist. Dies kann ohne erhebliche Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden und die Staatseinnahmen in der Anfangszeit der Phase 3 stärken.

Die zeitliche Verlagerung würde allerdings nichts an dem strukturellen Überschuss von rund 2 Milliarden Zertifikaten im Zeitraum 2013-2020 ändern. Da während der Krise zugeteilte Zertifikate lange nach dem Ende der Krise verwendet werden können, werden die Auswirkungen des Überschusses bis 2020 und darüber hinaus spürbar sein. Eine strukturelle Maßnahme könnte dieses Überangebot korrigieren und dadurch die längerfristigen Auswirkungen begrenzen.

4. OPTIONEN FÜR STRUKTURELLE MASSNAHMEN

Um gegen das wachsende strukturelle Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage anzugehen und um die Meinungen von Interessenträgern einzuholen, hat die Kommission sechs nicht erschöpfende Optionen für strukturelle Maßnahmen ermittelt. Sollte die Kommission beschließen, eine dieser Optionen umzusetzen, wäre jeweils ein an die Mitgesetzgeber gerichteter Legislativvorschlag der Kommission erforderlich, der von einer umfassenden Folgenabschätzung im Einklang mit den Grundsätzen der intelligenten Rechtsetzung begleitet würde.

4.1. Option a: Anhebung des Reduktionsziels der EU auf 30 % im Jahre 2020

Würde die EU ihre Zielvorgabe für die Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 auf 30 % anheben – sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, wie der Europäische Rat bereits mehrfach verlauten ließ – so müsste in der Folge die Menge der Zertifikate im EU-

EHS entweder durch die endgültige Stilllegung von Zertifikaten oder durch eine Änderung des jährlichen linearen Reduktionsfaktors geändert werden. Beide Methoden sind unter den Optionen b und c ausführlicher beschrieben. Eine ehrgeizigere Obergrenze für die Phase 3 würde sich auch nach 2020 auf den CO₂-Markt auswirken.

Die Kommission hat bereits in der Vergangenheit untersucht, wie sich die Stilllegung einer Zertifikatmenge⁵ auswirken würde, durch die die Obergrenze des EU-EHS bis 2020 an ein Gesamtreduktionsziel von 30% im Vergleich zu 1990 und an das vereinbarte langfristige EU-Ziel einer Verringerung um 80-95 % gegenüber 1990 bis zum Jahr 2050 angeglichen würde. Eine solche Menge entspräche etwa 1,4 Milliarden Zertifikaten. Die Kommission hat auch die möglichen Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten untersucht⁶.

Diese Option würde nicht nur Änderungen der Menge von Zertifikaten im Rahmen des EU-EHS erforderlich machen, sondern sich auch auf die im Rahmen der Entscheidung über die Lastenteilung festgelegten Zielvorgaben auswirken⁷.

4.2. Option b: Stilllegung von Zertifikaten in der Phase 3

Der Überschuss kann verringert werden, indem eine bestimmte Zahl von Zertifikate der Phase 3 endgültig stillgelegt werden. Diese Maßnahme macht primäre Rechtsvorschriften erforderlich und könnte durch einen eigenständigen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rats anstelle einer tiefgreifenden Änderung der EU-EHS-Richtlinie durchgeführt werden. Durch einen solchen Beschluss würde die rechtliche Stabilität des umfassenderen Rechtsrahmens des EU-EHS für Phase 3 gewahrt.

Die mit dieser Option angestrebten Ergebnisse sind eine Verringerung der Zahl der in Phase 3 vergebenen Zertifikate, indem eine bestimmte Zahl der für die Versteigerung vorgesehenen Zertifikate endgültig stillgelegt wird. Diese Option wäre so konzipiert, dass die Menge kostenloser Zuteilungen oder vorhandener Besitz an Zertifikaten nicht berührt würden.

Die Maßnahme kann wirksam zur Beseitigung des gesamten Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage in Phase 3 beitragen. Sie würde implizit das quantifizierte Reduktionsziel für 2020 anheben und somit (teilweise) zum Ambitionsniveau des Klima-Energie-Pakets von 2008 zurückkehren, sie hätte jedoch keinen direkten Einfluss auf die Zeit nach 2020. Durch diese Option würde der Zertifikateüberschuss in Phase 3 verringert und abhängig von der stillgelegten Menge sichergestellt, dass das EU-EHS zu den Zielen auf dem Gebiet der erneuerbaren Energieträger und der Energieeffizienz beiträgt. Es liegt auf der Hand, dass verschiedene Möglichkeiten für die Mengen und das Zeitprofil der endgültigen Stilllegung denkbar sind.

⁵ Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu der Mitteilung „Analyse der Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20 % und Bewertung des Risikos der Verlagerung von CO₂-Emissionen“, (SEK (2010) 650).

⁶ Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zur Mitteilung mit dem Titel „Analysis of options to move beyond 20% GHG emission reductions: Member State results“ (Analyse der Optionen zur Verringerung der THG-Emissionen um mehr als 20 % der Treibhausgasemissionen: Ergebnisse der Mitgliedstaaten), SWD(2012) 5 final.

⁷ Die Zielvorgaben für die nicht unter das EU-EHS fallenden Wirtschaftszweige sind in der Entscheidung Nr. 406/2009/EG über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 festgehalten.

4.3. Option c: Vorzeitige Änderung des jährlichen linearen Reduktionsfaktors

Die Gesamtmenge der Zertifikate wird jährlich um den linearen Faktor von 1,74 % gegenüber der durchschnittlichen jährlichen Gesamtmenge für den Zeitraum 2008-2012 verringert. Dieser lineare Faktor gilt auch nach 2020 bis zu einer etwaigen Änderung der EU-EHS-Richtlinie. In der Richtlinie ist eine Überprüfung des linearen Faktors ab 2020 vorgesehen, damit bis 2025 ein Beschluss über eine Änderung gefasst werden kann. Diese Überprüfung könnte vorgezogen werden, wodurch - je nachdem, wie schnell sie wirksam würde - die Gesamtmenge der verfügbaren Zertifikate bereits in der Phase 3 potenziell verringert würde.

Diese strukturelle Maßnahme könnte nicht nur das Ungleichgewicht beseitigen und das Ambitionsniveau bis 2020 (teilweise) wiederherstellen, sie würde sich auch auf das Ambitionsniveau in der Zeit nach 2020 auswirken. Der lineare Faktor könnte auf einen Wert festgesetzt werden, der einem EU-Gesamtziel von THG-Reduktionen um 30 % gegenüber 1990⁸ entspricht, wie in Option a beschrieben. Der derzeitige lineare Faktor bewirkt bis 2050 eine Verringerung der EU-EHS-Obergrenze um etwas mehr als 70 %, was nicht mit dem vereinbarten langfristigen Ziel der EU vereinbar ist, bis 2050 eine Verringerungen um 80-95 % gegenüber 1990 zu erreichen; darauf hat die Kommission in ihrem Fahrplan für eine CO₂-arme Wirtschaft bis 2050 hingewiesen⁹.

Eine vorzeitige Änderung des linearen Faktors wirkt sich somit auch auf die Zeit nach Phase 3 aus, in der auch eine Reihe weiterer wichtiger politischer Fragen den Markt grundlegend beeinflussen, wie die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU bei CO₂-armen Schlüsseltechnologien, die Verknüpfung mit dem politischen Rahmen der EU für die Zeit nach 2020, die Verknüpfung mit der Entwicklung eines internationalen CO₂-Marktes und die Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen. Bei einer Änderung des linearen Faktors müssten auch für diese Fragen Lösungen gefunden werden.

4.4. Option d: Ausweitung des Anwendungsbereichs des EU-EHS auf andere Sektoren

Die vierte strukturelle Option könnte darin bestehen, Sektoren, die von Konjunkturzyklen weniger stark beeinflusst werden, in das EU-EHS einzubeziehen. Während die Emissionen im Rahmen des EU-EHS 2009 um mehr als 11 % zurückgegangen sind, betrug dieser Rückgang in den Sektoren, die nicht unter das EU-Emissionshandelssystem fallen, lediglich etwa 4 %. Diese Differenz lässt sich zum Teil dadurch erklären, dass sich die Wirtschaftskrise auf einzelne Sektoren unterschiedlich auswirkt.

Der Anwendungsbereich des EU-EHS könnte daher auf andere energiebedingte CO₂-Emissionen in Sektoren ausgeweitet werden, die derzeit nicht unter das EU-EHS fallen, indem beispielsweise der Kraftstoffverbrauch in anderen Sektoren einbezogen würde. Dies könnte der nächste Schritt bei der weiteren Entwicklung des europäischen CO₂-Marktes sein und stünde mit potenziellen Änderungen des Energiesystems wie der verstärkten Nutzung von

⁸ Dies ändert nicht automatisch das Ambitionsniveau der nicht unter das EU-EHS fallenden Sektoren, deren Zielvorgabe sich aus der Entscheidung Nr. 406/2009/EG über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 ergibt.

⁹ KOM (2011) 112 endg., Mitteilung „Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050“.

Strom, Erdgas und Biomasse in allen energierelevanten Sektoren beim Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft bis 2050 in Einklang.

Durch eine umfassendere Erweiterung auf alle energiebedingten Emissionen würden erheblich mehr Emissionen erfasst und kann, abhängig von der für die einbezogenen Sektoren vorgesehenen Obergrenze, das Ambitionsniveau insgesamt beeinflusst werden. Mehrere strategische Fragen müssten gelöst werden, wie beispielsweise, ob die Kraftstoffhersteller oder die Kraftstoffverbraucher verpflichtet wären, Emissionen zu melden und Zertifikate abzugeben, oder ob eine Art Mischregelung zu schaffen wäre. Diese Maßnahme erfordert daher weitere analytische Arbeiten, auch darüber, wie mit den bestehenden Politiken in diesen Sektoren zu verfahren wäre.

4.5. Option e: Beschränkung des Zugangs zu internationalen Gutschriften

Internationale Gutschriften durften im EU-EHS in erster Linie verwendet werden, um die Kosten der Einhaltung der Vorschriften einzudämmen. Nach den außergewöhnlichen makroökonomischen Entwicklungen und angesichts der Tatsache, dass die Emissionen deutlich unter der Obergrenze geblieben sind, hat sich die Höchstmenge internationaler Gutschriften im Zeitraum 2008-2020 als recht großzügig erwiesen und ist einer der Hauptfaktoren für die Anhäufung von Überschüssen. Ohne internationale Gutschriften beliefte sich der Überschuss im EU-EHS bis 2020 wohl nur auf etwa ein Viertel (25 %) des derzeit erwarteten Überschusses.

In Phase 4 könnte die Regelung so gestaltet werden, dass sie zunächst keinen oder nur sehr begrenzten Zugang zu internationalen Gutschriften gestattet. Dies würde mehr Sicherheit in Bezug auf die in Europa zu unternehmenden Anstrengungen schaffen und könnte somit Anreize dafür bieten, im Binnenmarkt in CO₂-arme Technologien zu investieren, anstatt durch das EU-EHS Finanzmittel und Technologie in Drittländer zu transferieren. Dem sind jedoch möglicherweise nachteilige Auswirkungen auf die Finanzströme und den Technologietransfer in Entwicklungsländer gegenüberzustellen.

Kurzfristige Nachfragespitzen im EU-EHS könnten durch den dort noch immer vorhandenen Überschuss abgedeckt werden; sie machen nicht zwangsläufig eine große Menge internationaler Gutschriften erforderlich. Zusätzliche Flexibilität in Bezug auf den Zugang zu internationalen Gutschriften könnte für den Fall eines starken und beständigen Preisanstiegs vorgesehen werden. Ein solcher Mechanismus könnte eine ähnliche Funktion haben wie Artikel 29a der Richtlinie, würde jedoch nicht zu einem so raschen Aufbau von Überschüssen wie derzeit beobachtet führen.

Auch die richtigen internationalen Rahmenbedingungen könnten eine Stärkung der Obergrenze und somit eine weitere Eindämmung der Kosten durch erweiterten Zugang zu internationalen Gutschriften zulassen. Dabei sollte sorgfältig vermieden werden, dass erneut zu geringe Emissionsreduktionen mit zu hohen Kosten erzielt werden, wie dies beispielsweise bei internationalen Gutschriften aus bestimmten Industriegasprojekten der Fall war.

4.6. Option f: Diskretionäre Preisregulierungsmechanismen

Um die EU-Ziele zu erreichen und auf kosteneffiziente Emissionsminderungen hinzuwirken sowie schrittweise, vorhersehbare Emissionsminderungen im Zeitverlauf zu verwirklichen, wurde das EU-EHS als mengenbasiertes Instrument konzipiert, bei dem eine im Voraus festgelegte Menge von Emissionszertifikaten vergeben wird, die die Umweltwirksamkeit bedingt. Die Zertifikatknappheit zusammen mit der Flexibilität durch die Möglichkeit des

Handels bestimmt auf kurze, mittlere und lange Sicht den CO₂-Preis am Markt. Um die Volatilität zu verringern und Preiseinbrüche wegen eines vorübergehenden Missverhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage zu verhindern, sind zwei Mechanismen als befristete Möglichkeit zur Stützung des CO₂-Preises denkbar.

Da vom dritten Handelszeitraum an ein Großteil der Zertifikate versteigert wird, wurde eine CO₂-Preisuntergrenze als Vorgabe primär für den Primärmarkt, d. h. für Versteigerungen diskutiert¹⁰. Eine solche CO₂-Preisuntergrenze würde zu mehr Sicherheit in Bezug auf den Mindestpreis führen und damit Investoren ein besseres Signal geben.

Alternativ könnte ein Mechanismus entwickelt werden, bei dem das Angebot an Zertifikaten im Wege einer Preisregulierungsreserve angepasst wird, wenn der CO₂-Preis durch ein großes vorübergehendes Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage beeinträchtigt würde. Wenn durch einen Nachfragerückgang der Preis unter ein bestimmtes Niveau fällt, von dem angenommen wird, dass es das ordnungsgemäße Funktionieren des Marktes beeinträchtigt, so könnte eine zu versteigernde Menge Zertifikate in eine solche Reserve eingestellt werden. Im umgekehrten Fall könnten Zertifikate allmählich aus der Reserve freigegeben werden. Die Reserve könnte anfänglich finanziert werden, indem das Auktionsvolumen der Phase 3 um eine Menge verringert würde, die einem beträchtlichen Teil des angehäuften Überschusses entspricht. Die Vorschriften könnten die endgültige Stilllegung von Zertifikaten vorsehen, wenn der Umfang der Reserve eine bestimmte Größenordnung überschreitet.

Diskretionäre preisbasierte Mechanismen, wie eine CO₂-Preisuntergrenze und eine Reserve, mit einem expliziten CO₂-Preisziel würden an das Wesen des derzeitigen EU-EHS als mengenbasiertes Marktinstrument rühren. Sie machen Governance-Regelungen erforderlich, einschließlich eines Verfahrens zur Festlegung der Preisuntergrenze oder der Werte, bei denen die Reserve aktiviert würde. Dies birgt den Nachteil, dass der CO₂-Preis in erster Linie durch administrative und politische Entscheidungen (oder darauf gerichtete Erwartungen) bestimmt würde anstatt durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage.

Eine solche diskretionäre Preisregulierung würde auch eine Reihe von Konzeptionsfragen aufwerfen, die von zentraler Bedeutung für die Wirksamkeit des Instruments wären, beginnend mit den geeigneten Preisniveaus. Beispiele:

- Würden Zertifikate, die wegen der zu niedrigen Angebotspreise aus einer Versteigerung zurückgezogen wurden, nicht gelöscht, so würde kein zusätzlicher Umweltnutzen erzielt, der durch die Obergrenze bestimmt wird.
- Würde die Preisuntergrenze oder der Mindestpreis für die Reserve zu hoch angesetzt, entspräche dies de facto einer Festsetzung des CO₂-Preises, was die Flexibilität verringern und zu höheren Kosten führen würde. Würden sie so niedrig angesetzt, dass die Auslöseschwelle nie unterschritten würde, würden sie ihren Zweck nicht

¹⁰ Dieses Konzept unterscheidet sich von dem Mindestpreis für Versteigerungen, der bereits in der Versteigerungsverordnung vorgesehen ist. Ein Mindestversteigerungspreis ist der geheime Mindestclearingpreis einer Versteigerung, der anhand des üblichen Marktpreises für Emissionszertifikate vor der Versteigerung festgesetzt wird. Ein Clearingpreis, der deutlich unter diesem Mindestpreis liegt, deutet mit großer Wahrscheinlichkeit darauf hin, dass die Versteigerung Mängel aufweist. Angesichts des Ziels, ein klares Preissignal für den CO₂-Markt zu geben, muss nach Maßgabe der Versteigerungsverordnung bei einem derart niedrigen Clearingpreis die Versteigerung annulliert werden.

erfüllen, die ermittelten Probleme zu lösen und für Sicherheit in Bezug auf den Preis zu sorgen.

- Eine CO₂-Preisuntergrenze oder ein Mindestpreis für die Reserve würde Investoren und Anbietern von CO₂-armen Technologien mehr Sicherheit bieten, wäre aber möglicherweise mit dem Risiko verbunden, dass im Falle eines technologischen Durchbruchs, der die Kosten für Emissionsreduktionen wesentlich verringern würde, den EU-EHS-Teilnehmern und der Zivilgesellschaft möglicherweise für Emissionsreduktionen übermäßige Kosten aufgebürdet würden.

Solche diskretionären Mechanismen können auch Fragen zur weiteren Entwicklung des internationalen CO₂-Marktes aufwerfen, da sie die Verknüpfung mit anderen Emissionshandelssystemen schwieriger machen würden.

5. FAZIT

Das EU-EHS hat eine funktionierende Marktinfrastruktur und einen liquiden Markt hervorgebracht, von dem ein EU-weites CO₂-Preissignal ausgeht. Dies hat dazu beigetragen, reale THG-Emissionssenkungen im Einklang mit den Zielvorgaben für 2020 zu erreichen. Die Auswirkungen der Krise haben allerdings im Zusammenspiel mit mehreren Rechtsvorschriften in Bezug auf den Übergang zur Phase 3 dazu geführt, dass auf kurze Sicht gravierende Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage entstehen, die sich möglicherweise längerfristig negativ auswirken. Wird hier nicht gehandelt, beeinträchtigen diese Ungleichgewichte ganz erheblich die Fähigkeit des EU-EHS, in künftigen Phasen, wenn in der EU deutlich anspruchsvollere Emissionsziele als heute erreicht werden müssen, die EU-EHS-Zielvorgaben kosteneffizient zu verwirklichen. Als zentraler Pfeiler der europäischen Klimapolitik wurde das EU-EHS als technologieneutraler, kosteneffizienter und harmonisierter Bestandteil des Binnenmarkts und besonders des Energiebinnenmarkts konzipiert.

Deshalb schlägt die Kommission vor, Maßnahmen auf zwei Gebieten zu treffen:

Erstens, um die rasche Angebotssteigerung beim Übergang zur Phase 3 zu vermeiden, schlägt sie eine Änderung des Versteigerungskalenders vor und ersucht den Ausschuss für Klimaänderung, im Interesse der Rechtssicherheit für die Marktteilnehmer vor Jahresende zu dem Entwurf einer Änderung der Versteigerungsverordnung Stellung zu nehmen. Um jegliche Rechtsunsicherheit zu beseitigen, werden das Europäische Parlament und der Rat ersucht, dringend die vorgeschlagene „Miniänderung“ der EU-EHS-Richtlinie anzunehmen, mit der die einschlägige Bestimmung¹¹ ausdrücklich präzisiert würde, woraufhin die Kommission dann rasch die Änderung der Versteigerungsverordnung erlassen könnte.

Zweitens sollten strukturelle Maßnahmen unverzüglich gemeinsam mit den Beteiligten erörtert und geprüft werden. In diese Diskussionen können Erkenntnisse aus dem Fahrplan für eine CO₂-arme Wirtschaft bis 2050 und aus dem Energieeffizienzfahrplan einfließen. Die Änderung des Versteigerungsprofils ist nur eine kurzfristige, befristete Maßnahme, die eine stabilere Phase 3 und ein langsames Entstehen von Überschüssen ermöglichen würde. Sie

¹¹ Vorschlag für einen Beschluss zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Klarstellung der Bestimmungen über den zeitlichen Ablauf von Versteigerungen von Treibhausgasemissionszertifikaten, COM (2012) 416.

böte keine Lösung für das Problem der strukturellen Überschüsse. Dafür wären strukturelle Maßnahmen erforderlich, die das Gleichgewicht zwischen Angebot an und Nachfrage nach Zertifikaten tiefgreifender und dauerhafter beeinflussen. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über einige zentrale Merkmale der einzelnen Optionen in dem Bericht.

Tabelle 2: Merkmale der verschiedenen Optionen

Option	Auswirkungen auf Angebot oder Nachfrage	Tempo des Wirksamwerdens	Änderungen der Ziele für die Zeit nach 2020	Auswirkungen auf die kostenlose Zuteilung
a. Anhebung des EU-THG-Reduktionsziels auf 30%	Angebot	Je nach Mechanismus *	Je nach Mechanismus *	Je nach Mechanismus *
b. Stilllegung von Zertifikaten	Angebot	Relativ schnell	Nein	Nein
c. Vorzeitige Änderung des linearen Reduktionsfaktors	Angebot	Langsam	Ja	Ja
d. Ausweitung des Anwendungsbereichs	Nachfrage	Langsam	Je nach Konzept	Nein
e. Regeln für den Zugang zu internationalen Gutschriften	Angebot	Langsam	Nein	Nein
f. Diskretionäre Preisregulierung	Angebot	Langsam	Nein **	Nein
* Dies ist abhängig von den Merkmalen des Mechanismus, mit dem die Anhebung erreicht wird, d. h. Stilllegung von Zertifikaten oder Änderung des linearen Reduktionsfaktors. * * Unter der Annahme, dass die Mechanismen nicht zur Annullierung der Zertifikate führen, die vorübergehend nicht versteigert werden.				

Während sich jede Option auf das Angebot oder die Nachfrage auswirkt, wird für einige Optionen mehr Zeit für Analysen, Entscheidungen und die anschließende Durchführung benötigt. Die Optionen wirken sich auch unterschiedlich auf die kurzfristige Marktsicherheit aus, und die Wechselbeziehungen mit der Politik auf anderen Gebiete wie erneuerbare Energien und Energieeffizienz müssen eingehender analysiert werden.

Die Kommission begrüßt die Meinungen von Beteiligten zu strukturellen Optionen und wird als nächsten Schritt in Kürze eine förmliche Konsultation der Interessenträger einleiten.