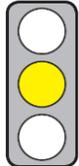


## KERNPUNKTE

**Ziel des Beschlusses:** Die Kommission will durch die Einführung einer „Marktstabilitätsreserve für Emissionszertifikate“ das von ihr wahrgenommene Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage im EU-Emissionshandelssystem (ETS) beheben.

**Betroffene:** Betreiber bestimmter ortsfester Anlagen, Luftverkehrsunternehmen.



**Pro / Contra:** Die Marktstabilitätsreserve ist ein Instrument, das ein Problem, das es nicht gibt, nicht löst. Immerhin gehen von ihr auch keine wesentlichen negativen Wirkungen aus:

(1) Dass das Zertifikateangebot im ETS fix ist, ist – entgegen der Auffassung der Kommission – kein Problem. Im Gegenteil muss das so sein, damit der Preis die Entscheidungen effizient leiten kann.

(2) Die Marktstabilitätsreserve wirkt sich nicht wesentlich auf den langfristigen Zertifikatepreis aus. Denn dauerhaft ändert sich das Zertifikateangebot durch das Einstellen in die Reserve nicht.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2014) 20** vom 22. Januar 2014 für einen **Beschluss** des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Einrichtung** und Anwendung **einer Marktstabilitätsreserve** für das EU-System **für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten** und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG

### Kurzdarstellung

Hinweis: Soweit nicht anders angegeben, verweisen Seiten- und Artikelangaben auf den Vorschlag COM(2014) 20.

#### ► Hintergrund: EU-Emissionshandelssystem

- Die EU hat sich verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) bis 2020 um 20% gegenüber 1990 zu senken (Art. 28 Abs. 1 Richtlinie 2009/29/EG).
- Im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems (ETS) ist die EU-weite Menge zulässiger THG-Emissionen begrenzt („cap“). Unternehmen bestimmter Branchen dürfen THG nur ausstoßen, wenn sie über entsprechende Emissionsrechte („Zertifikate“) verfügen (Art. 12 Abs. 2a und 3 ETS-Richtlinie 2003/87/EG; s. [cepDossier EU-Klimapolitik](#), S. 12 ff.). Dies gilt
  - seit 2005 für bestimmte ortsfeste Anlagen (z.B. zur Strom- und Wärmeversorgung, zur Metallerzeugung und -verarbeitung, zur Papierherstellung sowie der chemischen Industrie) und
  - seit 2012 für den Luftverkehr.
- Zertifikate für ortsfeste Anlagen werden seit 2013 versteigert, soweit sie nicht kostenlos zugeteilt werden (Art. 3d Abs. 1–3 und Art. 10 Abs. 1 ETS-Richtlinie). Die Zertifikate für den Luftverkehr werden seit 2012 versteigert.
- Das Verfahren und der zeitliche Ablauf der Versteigerung von Zertifikaten sind in der Versteigerungsverordnung der Kommission (Nr. 1031/2010, s. [cepAnalyse](#)) geregelt.
- Seit 2013 wird die EU-weite Gesamtmenge an Zertifikaten jährlich um 1,74% gegenüber der durchschnittlichen jährlichen Gesamtmenge im Zeitraum 2008–2012 gesenkt („linearer Reduktionsfaktor“, Art. 9 Richtlinie 2009/29/EG).
- Die Betreiber können anstelle von Zertifikaten auch internationale Emissionsberechtigungen einsetzen, die im Zuge von Maßnahmen für Emissionsreduktionen nach dem Kyoto-Protokoll erworben wurden (Art. 11a und 11b ETS-Richtlinie; s. [cepDossier EU-Klimapolitik](#), S. 16 ff.).

#### ► Problem: Überschuss an Emissionszertifikaten

- Das ETS ist nach Auffassung der Kommission von einem „großen Ungleichgewicht zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach Zertifikaten“ geprägt (S. 2).
  - Derzeit sind insgesamt rund 2 Mrd. Zertifikate im Umlauf, ohne für Emissionen genutzt zu werden (Gesamtumlaufmenge oder „Überschuss“).
  - Bis 2020 wird der Überschuss voraussichtlich auf 2,6 Mrd. Zertifikate ansteigen.
- Grund für das Ungleichgewicht ist das Missverhältnis aus fixem Zertifikateangebot und schwankender Zertifikatenachfrage. „Normalerweise“ geht bei einer nachlassenden Nachfrage auch das Angebot zurück (S. 2). Dies ist beim ETS nicht der Fall.

- Das Ungleichgewicht beeinträchtigt „ganz erheblich“ die Fähigkeit des ETS (S. 2), die THG-Reduktionsziele kosteneffizient zu verwirklichen, da es aufgrund der niedrigen Zertifikatepreise keine ausreichenden Anreize gibt, in Technologien mit niedrigem CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu investieren. Dies kann langfristig zu höheren Klimaschutzkosten führen („carbon lock-in“).
- Die EU hat bereits einen Beschluss zur Änderung der ETS-Richtlinie (2003/87/EG) gefasst, der den Zeitplan für Versteigerungen ändert, indem 900 Millionen Zertifikate (s. [cepAnalyse](#))
  - 2014–2016 aus dem Markt genommen werden („backloading“) und
  - 2019–2020 zusätzlich versteigert werden.
- Diese zeitliche Verlagerung der Versteigerung baut den Überschuss allerdings nicht dauerhaft ab.

► **Einführung einer „Marktstabilitätsreserve“**

– **Funktionsweise**

- Die Kommission will durch die Einführung einer „Marktstabilitätsreserve“ an Zertifikaten („Reserve“)
  - das von der Kommission wahrgenommene Ungleichgewicht zwischen Zertifikateangebot und Zertifikatenachfrage beheben (Erwägungsgrund 4) sowie
  - das „optimale Gleichgewicht“ zwischen dem Zertifikatepreissignal und den notwendigen Investitionen in CO<sub>2</sub>-arme Technologien sicherstellen [„intertemporale Effizienz“; SWD(2014) 18, S. 3].
- Diese „Stabilisierung“ des Zertifikatemarktes soll erreicht werden, indem Zertifikate je nach Marktlage
  - entweder dem Markt entzogen und in die Reserve eingestellt
  - oder aus der Reserve freigegeben und dem Markt zugeführt werden.
- Die in die Reserve einzustellende oder aus ihr freizugebende Zertifikatenummenge richtet sich nach dem Umfang des Überschusses an Zertifikaten im Vorjahr („Vorjahresüberschuss“).
- Die Kommission muss den Vorjahresüberschuss bis zum 15. Mai jedes Jahres veröffentlichen (Art. 1 Abs. 2).

– **Definition des „Vorjahresüberschusses“**

Der Vorjahresüberschuss setzt sich zusammen (Art. 1 Abs. 2)

- aus der Summe aus allen von 2008 bis einschließlich des jeweiligen Vorjahres
  - versteigerten Zertifikaten,
  - kostenlos vergebenen Zertifikaten und
  - eingesetzten internationalen Emissionsberechtigungen,
- abzüglich der Summe aus
  - den von 2008 bis zum Vorjahr für tatsächlich freigesetzte Emissionen in Anspruch genommenen Zertifikaten,
  - den auf Antrag eines Zertifikateinhabers gelöschten Zertifikaten – z.B. weil er aus idealistischen Gründen die Zertifikatenummenge verkleinern will – und
  - den in der zu schaffenden „Marktstabilitätsreserve“ befindlichen Zertifikaten.

– **Einsatz der „Marktstabilitätsreserve“ ab 2021**

- Ab 2021 wird die Reserve eingesetzt (Art. 1 Abs. 1).
- Betrag der Vorjahresüberschuss (Art. 1 Abs. 3 und 4)
  - mehr als 833 Mio. Zertifikate, werden im laufenden Jahr 12% des Vorjahresüberschusses in die Reserve eingestellt,
  - zwischen 833 Mio. und 400 Mio. Zertifikate, bleibt im laufenden Jahr die Anzahl der Zertifikate in der Reserve unverändert,
  - weniger als 400 Mio. Zertifikate, werden im laufenden Jahr alle Zertifikate aus der Reserve bis maximal 100 Mio. freigegeben.

► **Weitere Flexibilisierungsmaßnahmen**

- Übersteigt ab 2021 die Menge der in einem Jahr zu versteigernden Zertifikate die voraussichtliche durchschnittliche Zertifikatenummenge der jeweiligen beiden Folgejahre, so werden zwei Drittel der Differenz dieser beiden Mengen von der Zertifikatenummenge des jeweiligen Jahres abgezogen und in gleichen Teilen den beiden jeweiligen Folgejahren hinzugefügt (Art. 10 neuer Abs. 1a ETS-Richtlinie).
- 100 Mio. Zertifikate werden aus der Reserve freigegeben, wenn (Art. 1 Abs. 5 i.V.m. Art. 29a ETS-Richtlinie)
  - der Zertifikatepreis in mehr als sechs aufeinander folgenden Monaten mehr als das Dreifache des Durchschnittspreises der Zertifikate in den beiden vorhergehenden Jahren beträgt,
  - die Preisentwicklung nicht auf veränderte Marktgegebenheiten zurückzuführen ist und
  - es den Mitgliedstaaten ermöglicht wurde, einen Teil der Zertifikatenummenge früher als vorgesehen zu versteigern.

► **Überprüfung und ggf. Anpassung**

Bis Ende 2026 muss die Kommission die Auswirkungen der Reserve auf das Funktionieren des ETS überprüfen und gegebenenfalls weitere Maßnahmen vorschlagen (Art. 3).

## Wesentliche Änderung zum Status quo

Bisher gibt es keine Marktstabilitätsreserve.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission ist ein Handeln auf EU-Ebene notwendig, da das ETS bereits EU-weit harmonisiert angewendet wird (S. 5).

## Politischer Kontext

Dem ETS kommt aufgrund der Änderungen durch das Klimapakett von 2009 (ETS-Richtlinie 2009/29/EG, s. [cepDossier EU-Klimapolitik](#), S. 11 ff.) seit 2013 eine wachsende Bedeutung für die EU-Klimaschutzpolitik zu: Bis 2012 setzte jeder Mitgliedstaat eine jährliche nationale Obergrenze verfügbarer Zertifikate fest und teilte sie im Rahmen „Nationaler Allokationspläne“ (NAP) kostenfrei zu. Seit 2013 wird eine jährliche EU-weite Gesamtmenge („EU-Cap“) festgesetzt: 2013 1.926.876.368 Zertifikate zu je einer Tonne CO<sub>2</sub>-Äquivalent, 2014 bis 2020 lineare Reduktion um insgesamt 21% gegenüber 2005 [Art. 9 ETS-Richtlinie; Kommissionsbeschluss C(2010) 4658]. Auch die Zuteilung der Zertifikate ist seit 2013 EU-weit einheitlich geregelt: Die kostenfreie Vergabe wird schrittweise auf die Versteigerung umgestellt, so dass seit 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 Zertifikate kostenlos (Art. 10a Abs. 12). Bereits in ihrem Bericht von 2013 hat die Kommission ein Ungleichgewicht im ETS festgestellt und mögliche Änderungsoptionen daran vorgestellt [COM(2012) 652, s. [cepAnalyse](#)]. Der vorliegende Beschlussvorschlag wird von der Mitteilung über die Klima- und Energiepolitik für 2020–2030 begleitet [COM(2014) 15, s. [cepAnalyse](#)], in der die Kommission eine Reduktion der THG-Emissionen bis 2030 um 40% gegenüber dem Stand von 1990 vorschlägt.

## Stand der Gesetzgebung

22.01.14 Annahme durch Kommission

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

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Klima

Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Umwelt (federführend), Berichterstatter Sophie Auconie (EVP-Fraktion, F);

Bundesministerien: Umwelt (federführend)

Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Umwelt (federführend); EU-Angelegenheiten; Verkehr, Wirtschaft

Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 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

**Die Marktstabilitätsreserve** ändert weder die grundsätzlichen Eigenschaften des ETS noch die langfristig verfügbare Zertifikatmenge wesentlich. Sie **ist** daher letztlich **ein Instrument, das ein Problem, das es nicht gibt, nicht löst. Immerhin gehen von ihr auch keine wesentlichen negativen Wirkungen aus:**

### Ordnungspolitische Beurteilung

Mit dem ETS hat sich die EU für ein effizientes Instrument zur THG-Reduktion entschieden: Es gibt ein gesamtwirtschaftliches Reduktionsziel vor und überlässt es den Marktakteuren herauszufinden, wo Reduktionen zu geringsten Kosten möglich sind.

**In der Tat ist im ETS** – anders als auf herkömmlichen Märkten – **das Angebot fix** und reagiert nicht auf Preisänderungen. **Dies ist jedoch – entgegen der Auffassung der Kommission – kein Problem. Im Gegenteil muss das so sein, damit der Preis die Entscheidungen effizient leiten kann**, so dass eine politisch bestimmte Obergrenze zu geringstmöglichen Kosten eingehalten wird.

Die Befürchtung der Kommission, dass zu geringe Investitionen in CO<sub>2</sub>-sparende Technologien die Klimaschutzkosten langfristig erhöhen („carbon lock-in“-Problem), wäre nur dann richtig, wenn die Politik plötzlich

und damit unerwartet erheblich strengere Klimaschutzmaßnahmen einführen würde. Dies hat sie jedoch selbst in der Hand. Da die Kommission bereits strengere Emissionsziele für die Zeit bis 2030 – Reduktion um 40% gegenüber 1990, linearer Reduktionsfaktor von jährlich 2,2% – vorgeschlagen hat [COM(2014) 15, s. [cepAnalyse](#)], sind zumindest bis 2030 die voraussichtlichen Klimaschutzanforderungen absehbar. Da Unternehmen langfristig planen, ist vor diesem Hintergrund kein Anstieg der Klimaschutzkosten als Folge zu geringer Investitionen in CO<sub>2</sub>-sparende Technologien zu erwarten. Daher ist es wichtig, dass sich die betroffenen Unternehmen darauf verlassen können, dass es keine Eingriffe in das ETS gibt und somit dessen Glaubwürdigkeit nicht in Zweifel gezogen wird.

Erfreulicherweise hat die Kommission, anders noch als in ihrem Bericht über den CO<sub>2</sub>-Markt [COM(2012) 652, s. [cepAnalyse](#)], anerkannt, dass das ETS mengen- und nicht preisbasiert ist. Durch die Reserve bleibt der marktliche Charakter des ETS weitestgehend erhalten und die Preisbildung durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage bestimmt. Denn die Reserve wird im Regelfall dann aktiviert, wenn der Vorjahresüberschuss eine vorgegebene Zertifikatmenge über- bzw. unterschreitet, unabhängig vom Zertifikatspreis.

**Die Marktstabilitätsreserve wirkt sich voraussichtlich nicht oder nur marginal auf den langfristigen Zertifikatspreis aus.** Denn erstens werden nur dann Zertifikate in die Reserve eingestellt, wenn der Vorjahresüberschuss mehr als 833 Mio. Zertifikate beträgt. Zweitens werden in diesem Fall nur 12% des Vorjahresüberschusses in die Reserve eingestellt; es bleiben also immer noch ungenutzte Zertifikate bestehen. Drittens wird das Angebot verfügbarer Zertifikate frühzeitig – noch bei einem Vorjahresüberschuss von (knapp unter) 400 Mio. Zertifikaten – wieder erhöht. Viertens, und am bedeutsamsten, wird durch die Reserve das Zertifikatsangebot nicht **dauerhaft** verändert. Der in die Reserve überführte Anteil der Zertifikate ist vorübergehend nicht verfügbar. Langfristig **ändert sich das Zertifikatsangebot durch das Einstellen in die Reserve nicht** – sofern nicht in späteren Jahren politisch entschieden wird, in der Reserve befindliche Zertifikate ganz aus dem Markt zu nehmen.

Die Marktstabilitätsreserve beeinträchtigt die Planungssicherheit der Unternehmen allenfalls peripher. Denn die Funktionsweise der Reserve beruht auf klaren Regeln, die vorgeben, wann Zertifikate in die Reserve eingestellt werden und wann welche herausgenommen werden. Dies eröffnet keinen diskretionären Spielraum für die Politik.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Vernachlässigbar.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Einführung und Anwendung der Marktstabilitätsreserve ist standortneutral, da dadurch keine wesentliche Änderung der Preise für Zertifikate zu erwarten ist.

## Juristische Bewertung

Kompetenz

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

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Marktstabilitätsreserve ist ein Instrument, das ein Problem, das es nicht gibt, nicht löst; immerhin gehen von ihr auch keine wesentlichen negativen Wirkungen aus: Dass das Angebot im ETS fix ist, ist – entgegen der Auffassung der Kommission – kein Problem. Im Gegenteil muss das so sein, damit der Preis die Entscheidungen effizient leiten kann. Die Marktstabilitätsreserve wirkt sich nicht wesentlich auf den langfristigen Zertifikatspreis aus. Denn dauerhaft ändert sich das Zertifikatsangebot durch das Einstellen in die Reserve nicht.