

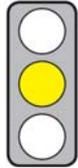
VERSTEIGERUNG VON EMISSIONSZERTIFIKATEN

Stand: 06.09.2010

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Verordnung regelt die Versteigerung von Treibhausgaszertifikaten nach der Emissionshandels-Richtlinie 2003/87/EG.

Betroffene: Energieversorgungsunternehmen, energieintensive Industrien



Pro: Die frühzeitige Veröffentlichung der Auktionskalender, die Regeln zum Versteigerungsablauf und die gemeinsame Auktionsaufsicht führen grundsätzlich zu einem transparenten Versteigerungsverfahren.

Contra: (1) Die Kommission legt ihren Entwurf viel zu spät vor.

(2) Die Verordnung gewährleistet nicht, dass vor 2013 rechtzeitig hinreichend viele Zertifikate für die Zeit ab 2013 zur Verfügung stehen.

(3) Der Ausschluss „zu niedriger“ Auktionspreise dient nur der Einnahmeerzielung der Mitgliedstaaten.

INHALT

Titel

Entwurf einer Verordnung der Kommission vom 14. Juli 2010 [ohne Nummer] **über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten** nach der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft

Kurzdarstellung

Artikelangaben verweisen – soweit nicht anders angegeben – auf den Verordnungsentwurf.

► Hintergrund und Ziele

- Im Rahmen des EU-Systems zum Handel mit Zertifikaten über Rechte zur Emission von Treibhausgasen (ETS) dürfen seit 2005 bestimmte ortsfeste Anlagen (z. B. zur Strom- und Wärmeversorgung, zur Metallherzeugung und -verarbeitung, zur Papierherstellung sowie der chemischen Industrie) und ab 2012 der Luftverkehr Treibhausgase nur ausstoßen, wenn die Betreiber über entsprechende Zertifikate verfügen (Art. 12 Abs. 2a und 3 i.V.m. Anhang I ETS-Richtlinie 2003/87/EG; s. [CEP-Dossier](#), S. 12 ff.).
- Die Mitgliedstaaten versteigern ab 2012 alle Zertifikate für den Luftverkehr und ab 2013 für ortsfeste Anlagen, die nicht kostenlos zugeteilt werden (Art. 3d Abs. 1–3 und Art. 10 Abs. 1 ETS-Richtlinie).
- Die Kommission hat insbesondere das Verfahren und den zeitlichen Ablauf der Versteigerungen in einer Verordnung zu regeln (Art. 3d Abs. 3 und Art. 10 Abs. 4 ETS-Richtlinie). Diese Verordnung soll ein „offenes, transparentes, harmonisiertes und nicht diskriminierendes“ Versteigerungsverfahren sicherstellen (Art. 10 Abs. 4 ETS-Richtlinie), so dass
 - Versteigerungszeitplan und -abfolge sowie die zu versteigernde Zertifikatmenge „vorhersehbar“ sind,
 - die unter das EU-Emissionshandelssystem fallenden kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) einen „uneingeschränkten, fairen und gleichberechtigten“ Zugang zu den Versteigerungen haben,
 - alle Teilnehmer zum selben Zeitpunkt Zugang zu denselben Informationen haben,
 - die Teilnehmer den Auktionsbetrieb nicht untergraben und
 - die Organisation der Versteigerungen und die Teilnahme daran kosteneffizient sind und keine unnötigen Verwaltungskosten verursachen.

► Anwendungsbereich und Auktionsobjekte

- Die Verordnung ist anwendbar (Art. 2) auf die Versteigerung
 - der Zertifikate für den Luftverkehr für die Handelsperiode ab 2012 und
 - der Zertifikate für ortsfeste Anlagen für die Handelsperiode ab 2013.
- Anteile der für 2013 und 2014 bestimmten Zertifikatmengen für ortsfeste Anlagen sollen bereits ab 2011 „frühzeitig“ versteigerbar sein (Erwägungsgrund 19 und 20, Art. 10 Abs. 1 und Anhang I).
- Die Mitgliedstaaten müssen die Zertifikate in Form eines elektronischen Standardvertrags auf einer Auktionsplattform zum Kauf anbieten (Art. 4 Abs. 1).
- „Auktionsobjekte“ sind
 - „2-Tages-Spots“, bei denen die versteigerten Zertifikate spätestens am zweiten Handelstag nach dem Auktionstag zu liefern sind [Art. 4 Abs. 3, Art. 3 lit. c; Art. 38 Abs. 2 lit. a Verordnung (EG) Nr. 1287/2006], und
 - „5-Tages-Futures“, bei denen die versteigerten Zertifikate spätestens am fünften Handelstag nach dem Auktionstag zu liefern sind (Art. 4 Abs. 3, Art. 3 lit. d; Art. 38 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1287/2006).

► Auktionator

- Zur Versteigerung ihrer Zertifikate müssen die Mitgliedstaaten eine öffentliche oder private Stelle als „Auktionator“ bestellen (Art. 3 Abs. 1 lit. t, Art. 22 f.).
- Mehrere Mitgliedstaaten können denselben Auktionator bestellen (Art. 22 Abs. 1).

► Auktionsplattformen und Auktionskalender

- Zur Versteigerung ihrer Zertifikate müssen die Mitgliedstaaten
 - gemeinsam mit der Kommission eine EU-weite Auktionsplattform einrichten (Art. 26) oder
 - mitgliedstaatliche Auktionsplattformen einrichten („opt out“, Art. 30).
- Die Auktionsplattformen haben insbesondere (Art. 27 Abs. 1, Art. 31 Abs. 1 und 3),
 - den Zugang zu den Versteigerungen über das Internet zu ermöglichen,
 - die Versteigerungen durchzuführen,
 - die Auktionskalender zu verwalten,
 - ein „Clearing- oder Abrechnungssystem“ bereitzustellen, mit dem
 - die Auktionserlöse an den Auktionator ausgezahlt (Art. 44 und 45) und die versteigerten Zertifikate an die erfolgreichen Bieter geliefert werden (Art. 46–48),
 - die „Sicherheiten“ (Art. 3 Abs. 1 lit. II) verwaltet werden, die vor Versteigerungsbeginn von den Bietern für Zahlungspflichten (Art. 49) und vom Auktionator für Lieferpflichten (Art. 50) zu stellen sind.
- Die Auktionsplattformen bestimmen vorab für jedes Kalenderjahr einen „Auktionskalender“, der „alle sachdienlichen Informationen“ über Versteigerungstermine, Zeitfenster für Gebote, Versteigerungsmengen, Auktionsobjekte sowie die Termine für Zahlung und Lieferung der Zertifikate enthält (Art. 8–14, Art. 32).

► Versteigerungsablauf und Preisbildung

- Bieter können ihre Gebote nur über eine Auktionsplattform abgeben.
- Das „Zeitfenster für Gebote“, in dem die Bieter ihre Gebote abgeben, ändern oder zurückziehen können (Art. 5, Art. 6 Abs. 3), muss mindesten zwei Stunden betragen (Art. 8 Abs. 1).
- Bieter müssen für mindestens 500 Zertifikate („Los“) oder ein Vielfaches davon bieten (Art. 6 Abs. 1) und können die Gebote anderer Bieter nicht sehen (Art. 5).
- Nach Schließung des Zeitfensters für Gebote wird der „Auktionsclearingpreis“ für die Zertifikate wie folgt bestimmt (vgl. [CEP-Graphik](#)):
 - Die Gebote werden nach Höhe des jeweiligen Gebotspreises geordnet, wobei sich der Rang von Geboten zu demselben Gebotspreis durch Zufallsauswahl bestimmt (Art. 7 Abs. 2).
 - Die Gebotsmengen werden, beginnend mit dem höchstem Preisgebot, aufsummiert (Art. 7 Abs. 2).
 - Der Preis des Gebots, bei dem die Summe der Gebotsmengen die versteigerte Zertifikatmenge erreicht oder überschreitet, bildet den Auktionsclearingpreis (Art. 7 Abs. 2).
 - Alle Gebote zu diesem oder einem darüber liegenden Preis werden zum Auktionsclearingpreis zugeteilt (Art. 5, Art. 7 Abs. 3).
- Die Versteigerung wird annulliert, wenn
 - sie durch Störungen des EDV-Systems gefährdet wird (Art. 9),
 - die Gesamtgebotsmenge die zu versteigernde Zertifikatmenge nicht ausschöpft (Art. 7 Abs. 5) oder
 - der Auktionsclearingpreis „wesentlich“ unter dem Preis liegt, der direkt vor und während der Öffnung des Zeitfensters für Gebote auf dem Sekundärmarkt für bereits zugeteilte Zertifikate galt (Art. 7 Abs. 6).

► Zugang zu Versteigerungen

- Direkte Gebote bei Versteigerungen können nur einstellen (Art. 15–21)
- Anlagen- oder Luftfahrzeugbetreiber, die ein Betreiberkonto haben und auf eigene Rechnung bieten, einschließlich der zu demselben Konzern gehörenden Unternehmen,
 - wirtschaftliche Zusammenschlüsse von Anlagen- oder Luftfahrzeugbetreibern, die auf eigene Rechnung als Vermittler im Auftrag ihrer Mitglieder Gebote einstellen,
 - mitgliedstaatliche Behörden zur Beaufsichtigung der Anlagen- oder Luftfahrzeugbetreiber,
 - Wertpapierfirmen, die gemäß Richtlinie 2004/39/EG zugelassen sind, und
 - Kreditinstitute, die gemäß Richtlinie 2006/48/EG zugelassen sind.

► Versteigerungsaufsicht

- Alle Versteigerungen sämtlicher Auktionsplattformen werden von einer EU-weiten Auktionsaufsicht überwacht (Art. 24 Abs. 1).
- Die Auktionsaufsicht berichtet der Kommission (Art. 25)
 - monatlich über den „fairen und offenen“ Zugang, die Transparenz und die Preisbildung der durchgeführten Versteigerungen und
 - jährlich insbesondere über wettbewerbsschädigendes Verhalten oder Marktmissbrauch.

► Marktmissbrauch: Verbot von Insider-Geschäften und Marktmanipulationen

- Wer über „Insider-Informationen“ verfügt, die Preisgebote beeinflussen können (Art. 37 lit. a), darf sie nicht für Preisgebote nutzen (Art. 38–40).

- Niemand darf Marktmanipulation betreiben (Art. 41). Diese kann z. B. in dem Kauf oder Verkauf von Zertifikaten vor einer Versteigerung bestehen, so dass der Auktionsclearingpreis auf „anormaler oder künstlicher Höhe“ festgesetzt wird (Art. 37 lit. b).

Änderung zum Status quo

Bisher gibt es keine EU-weite Regelung für die Versteigerung von Emissionszertifikaten.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission äußert sich nicht zur Frage der Subsidiarität.

Politischer Kontext

Dem EU-Emissionshandelssystem (ETS-Richtlinie 2003/87/EG) kommt aufgrund der Änderungen des Klimapakets 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 vergeben („EU-Cap“, Art. 9 ETS-Richtlinie; s. [Kommissionsbeschluss C\(2010\)4658 vom 9. Juli 2010](#): 1.926.876.368 Zertifikate für 2013], die bis 2020 schrittweise um 21% gegenüber 2005 abgesenkt wird. Dementsprechend wird auch die Zuteilung der Zertifikate, 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. Die Zertifikatezuteilung wird von der überwiegend kostenfreien Vergabe 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 Zertifikate kostenlos zugeteilt (Art. 10a Abs. 12).

Stand des Verfahrens

- | | |
|----------|---|
| 14.07.10 | Befürwortende Stellungnahme durch den Ausschuss nationaler Experten für Klimaänderung und Weiterleitung des Verordnungsentwurfs an Rat und Europäisches Parlament |
| Offen | Erlass durch die Kommission, sofern Europäisches Parlament und Rat nicht innerhalb von drei Monaten nach Weiterleitung widersprechen. |

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Klimaschutz

Formalien

Kompetenznorm: Art. 192 AEUV (Umwelt) i.V.m. Art. 3d Abs. 3 und Art. 10 Abs. 4 ETS-Richtlinie (2003/87/EG).

Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart: Regelungsverfahren mit Kontrolle (Art. 5a Beschluss 1999/468/EG).

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Nach Art. 10 Abs. 4 der ETS-Richtlinie 2003/87/EG hätte die Kommission bis zum 30. Juni 2010 eine Verordnung über die Versteigerung von Emissionszertifikaten erlassen müssen. **Der vorliegende Entwurf** vom 14. Juli 2010 **kommt also zu spät**, da nun die Verordnung frühestens im Herbst 2010 erlassen werden kann. Die Verordnung ist deshalb so dringlich, **da bereits ab 2011 Emissionszertifikate** für die Jahre ab 2013 **versteigert werden sollen**.

Insbesondere Stromerzeuger benötigen frühzeitig Zertifikate, da sie typischerweise langfristige Lieferverträge abschließen und zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses bereits sicherstellen wollen, dass sie zum Zeitpunkt der Lieferung die nötigen Zertifikate besitzen. Daher müsste die Verordnung gewährleisten, dass spätestens ab 2011 hinreichende Mengen an Zertifikaten für die Jahre ab 2013 zur Verfügung stehen. Diese Mengen werden derzeit im dem Verordnungsvorschlag nicht geregelt. Stattdessen heißt es im Erwägungsgrund 19 lediglich, dass sie über einen Anhang zur Verordnung „so bald wie möglich nach Annahme dieser Verordnung festgelegt werden“. **Stehen diese Zertifikate nicht zur Verfügung, werden Unternehmen mit langfristigen Lieferverträgen bereits im Markt befindliche Zertifikate** aus der laufenden Handelsperiode **erwerben** oder entsprechende Zukunftskontrakte mit einem Intermediär abschließen, der seinerseits entweder Zertifikate hält oder auf den zukünftigen Erwerb von Zertifikaten spekuliert. **Als Folge werden vorübergehend die Preise für Emissionszertifikate steigen.**

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Verfahrensregeln zur frühzeitigen Veröffentlichung der Auktionskalender und zum Versteigerungsablauf sowie die EU-weite Auktionsaufsicht **führen grundsätzlich zu einem transparenten Versteigerungsverfahren.**

Die Regelung, dass eine Versteigerung annulliert wird, wenn der Auktionsclearingpreis „wesentlich“ unter dem Preis des Sekundärmarktes liegt, ist allerdings verfehlt. Sie schützt Mitgliedstaaten vor „zu geringen“ Einnahmen aus den Versteigerungen. **Ziel der Auktionen ist aber die effiziente Zuteilung von Emissionszertifikaten, nicht die Einnahmeerzielung der Mitgliedstaaten.** Gegen Manipulation der Versteigerung schützen bereits die Regelungen zur Versteigerungsaufsicht und zum Verbot von Insider-Geschäften und Marktmanipulationen. Daher braucht man kein weiteres Instrument, das an „zu niedrigen“ Preisen ansetzt. Voraussichtlich werden zumindest einige Mitgliedstaaten eigene Auktionsplattformen einrichten. Dies führt zwar für Unternehmen, die sich bei mehreren Plattformen registrieren wollen, zu Mehrkosten. Andererseits schützt die Existenz mehrerer Plattformen die Bieter vor den Folgen des Ausfalls einer Plattform, der durch Störungen im EDV-System oder Manipulationsverdacht hervorgerufen werden kann.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Sollten ab 2011 nicht genügend Zertifikate für die Zeit ab 2013 zur Verfügung stehen, steigen die Preise für Emissionszertifikate. In die gleiche Richtung wirkt die Annullierung von Auktionen bei „zu niedrigen“ Preisen. Dies wirkt negativ auf Wachstum und Beschäftigung.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die ökonomischen Belastungen aus dem Emissionsrechtehandel folgen aus der ETS-Richtlinie 2003/87/EG. Die vorgeschlagene Verordnung führt insgesamt zu einem transparenten Versteigerungsverfahren. Allerdings wirken die genannten Probleme der rechtzeitigen Versteigerung ab 2011 und des Ausschlusses „zu niedriger“ Preise negativ auf die Standortqualität Europas, weil sie die Zertifikatepreise unnötig verteuern.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU kann umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas erlassen (Art. 192 AEUV). Die Kommission ist ermächtigt, das Verfahren zur Versteigerung von Zertifikaten für den Luftverkehr und für ortsfeste Anlagen in einer Verordnung zu regeln (Art. 3d Abs. 3 und Art. 10 Abs. 4 ETS-Richtlinie 2003/87/EG).

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Aufgrund der vorgeschlagenen Versteigerungsverordnung muss das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) angepasst werden. Ab der dritten Handelsperiode 2013 sind der Erlass eines Nationalen Allokationsplans (NAP) sowie die Regelung des Versteigerungsverfahrens [§ 21 Zuteilungsgesetz für die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (ZuG 2012) i.V.m. der Emissionshandels-Versteigerungsverordnung 2012 (EHVV 2012)] hinfällig.

Alternatives Vorgehen

Eine Versteigerung sollte nicht annulliert werden, bloß weil der Auktionspreis „wesentlich“ unter dem Preis des Sekundärmarktes liegt. Diese Regelung ist zu streichen. Mindestens ist zu fordern, dass die Annullierung nur dann erfolgt, wenn ein Manipulationsverdacht besteht.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nicht ersichtlich.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Verordnung hätte bereits bis zum 30. Juni 2010 erlassen sein müssen. Die Kommission legt also ihren Entwurf vom 14. Juli 2010 deutlich zu spät vor. Die vorgeschlagene Verordnung gewährleistet nicht, dass bereits ab 2011 hinreichend viele Zertifikate für die Zeit ab 2013 versteigert werden können. Die frühzeitige Veröffentlichung der Auktionskalender, die Regeln zum Versteigerungsablauf und die gemeinsame Auktionsaufsicht führen grundsätzlich zu einem transparenten Versteigerungsverfahren. Allerdings ist die Annullierung einer Versteigerung, wenn der Auktionsclearingpreis „wesentlich“ unter dem Preis des Sekundärmarktes liegt, abzulehnen, da sie nur der Einnahmeerzielung der Mitgliedstaaten dient.