



Rat der
Europäischen Union

090984/EU XXV. GP
Eingelangt am 25/01/16

Brüssel, den 23. November 2015
(OR. en)

14381/15
ADD 1

CLIMA 138
ENV 723
ENER 401
IND 187
TRANS 378
COMPET 536
MI 745
AGRI 612
ECOFIN 913

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 18. November 2015

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2015) 576 final - ANNEX 1

Betr.: ANHANG zu dem Bericht über das Funktionieren des europäischen CO₂-Marktes
Begleitdokument
BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT: Fortschrittsbericht zur Klimapolitik, einschließlich des Berichts über das Funktionieren des europäischen CO₂-Marktes und des Berichts über die Überprüfung der Richtlinie 2009/31/EG über die geologische Speicherung von Kohlendioxid

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2015) 576 final - ANNEX 1.

Anl.: COM(2015) 576 final - ANNEX 1



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.11.2015
COM(2015) 576 final

ANNEX 1

ANHANG

Bericht über das Funktionieren des europäischen CO₂-Marktes

Begleitdokument zum

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

**Fortschrittsbericht zur Klimapolitik, einschließlich des Berichts über das Funktionieren
des europäischen CO₂-Marktes und des Berichts über die Überprüfung der Richtlinie
2009/31/EG über die geologische Speicherung von Kohlendioxid**

{SWD(2015) 246 final}

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	4
2. DAS EU-EHS IM DRITTEN HANDELSZEITRAUM.....	5
3. INFRASTRUKTUR DES EU-EHS	7
3.1. Erfasste Tätigkeiten, Anlagen und Luftfahrzeugbetreiber	8
3.2. Unionsregister	9
4. FUNKTIONSWEISE DES CO ₂ -MARKTES IN DEN JAHREN 2013 UND 2014.....	10
4.1. Angebot: in Umlauf gebrachte Zertifikate	10
4.1.1. Obergrenze	10
4.1.2. Vergebene Zertifikate	11
4.1.2.1. Kostenlose Zuteilung.....	11
4.1.2.2. NER-300-Programm.....	14
4.1.2.3. Versteigerung von Zertifikaten.....	15
4.1.2.4. Abweichung vom Grundsatz der Vollversteigerung für den Stromsektor .	17
4.1.3. Internationale Gutschriften	18
4.2. Nachfrage: aus dem Umlauf genommene Zertifikate	20
4.3. Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage.....	21
5. LUFTVERKEHR	26
6. MARKTAUFSICHT	27
6.1. Rechtlicher Status von Emissionszertifikaten und steuerliche Behandlung	28
7. ÜBERWACHUNG, BERICHTERSTATTUNG UND ÜBERPRÜFUNG DER EMISSIONEN	29
7.1. Anforderungen in Phase 3	29
7.2. Verwendete Überwachungsmethodik	30
7.3. Prüfung und Akkreditierung.....	31
8. ÜBERBLICK ÜBER VERWALTUNGSVEREINBARUNGEN IN MITGLIEDSTAATEN	32

9. COMPLIANCE UND DURCHSETZUNG	33
10. STRUKTURREFORM DES EU-EHS	35
10.1. Backloading und Marktstabilitätsreserve	35
10.2. Reform des EU-EHS	36
11. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK.....	37
ANHANG	38

1. EINLEITUNG

Eine ehrgeizige Klimapolitik ist nicht nur ein wesentlicher Bestandteil der Energieunion¹, sondern kommt auch im Rahmen für die Klima- und Energiepolitik der EU bis 2030 zum Ausdruck, auf den sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union im Oktober 2014 verständigt haben.² Das 2005 auf den Weg gebrachte EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) – das zentrale Instrument der EU-Strategie zur Verringerung der Emissionen von Treibhausgasen (THG) – feiert 2015 sein zehnjähriges Bestehen. Durch Einführung der Marktstabilitätsreserve und der vorgeschlagenen Maßnahmen, die zur Erreichung des im Rahmen für 2030 beschlossenen ehrgeizigen Ziels erforderlich sind, gewährleistet das EU-EHS sinnvolle Preise für CO₂-Emissionen, schafft Anreize für die Verringerung der THG-Emissionen und erfüllt seine Aufgabe als technologieneutraler, kosteneffizienter und EU-weiter Treiber für Investitionen in eine CO₂-arme Wirtschaft. Das EU-EHS stärkt durch seine Preisbildung auf EU-Ebene nicht nur das reibungslose Funktionieren des Energiebinnenmarktes, sondern fördert auch den Einsatz erneuerbarer Energiequellen und anderer CO₂-armer und energieeffizienter Technologien.

Der erste Bericht über die Lage des CO₂-Marktes in der EU³ wurde im November 2012 veröffentlicht (CO₂-Marktbericht 2012). In diesem ersten Bericht sollte das Funktionieren des CO₂-Marktes untersucht und geprüft werden, ob angesichts des wachsenden Überschusses an Zertifikaten Vorschriften erlassen werden müssen.

Der vorliegende Bericht über das Funktionieren des CO₂-Marktes, der im Einklang mit Artikel 10 Absatz 5 und Artikel 21 Absatz 2 der Richtlinie 2003/87/EG⁴ (EU-EHS-Richtlinie) vorgelegt wird, deckt zwei Jahre ab: 2013 (das erste Jahr der dritten Phase, das dem EU-EHS viele Entwicklungen gebracht hat) und 2014. Darüber hinaus werden im Bericht einige Initiativen vorgestellt, die 2015 vorgeschlagen oder vereinbart wurden. Sofern nicht anders angegeben, basiert dieser Bericht auf Daten, die bis Juni 2015 veröffentlicht waren und der Kommission zur Verfügung standen.

Der Europäische Rechnungshof veröffentlichte im Juli 2015 einen Sonderbericht über die Integrität und Umsetzung des EU-EHS⁵. Sofern relevant, wird in diesem Bericht auch auf die vom Europäischen Rechnungshof behandelten Themen Bezug genommen.

Themen des Luftverkehrs werden vor allem in Abschnitt 5 dieses Berichts behandelt.

¹ http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/energyunion_de.pdf

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/145377.pdf

³ COM(2012) 652 final, http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2012_652_de.pdf

⁴ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32.

⁵ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_06/SR15_06_DE.pdf

2. DAS EU-EHS IM DRITTEN HANDELSZEITRAUM

Das EU-EHS wurde im Jahr 2005 lanciert und bildet das zentrale Instrument der Strategie der Europäischen Union zur kostenwirksamen Verringerung der Emissionen von Kohlendioxid (CO₂) und anderer Treibhausgase. Es ist nicht nur das weltweit erste nennenswerte Handelssystem für den CO₂-Markt, sondern mit drei Vierteln der auf dem internationalen CO₂-Markt gehandelten Zertifikate nach wie vor das größte.

Das EU-EHS umfasst mittlerweile rund 11 000 Kraftwerke und Fertigungsanlagen in den 28 EU-Mitgliedstaaten, Island, Norwegen und Liechtenstein und deckt die Emissionen von mehr als 600 innereuropäischen Fluggesellschaften ab.

Das EU-EHS ist ein Handelssystem mit festen Obergrenzen (cap and trade). Mit dem EU-EHS wurde eine Obergrenze („cap“) für die Menge bestimmter Treibhausgase eingeführt, die von den im System erfassten Fabriken, Kraftwerken und anderen Anlagen insgesamt ausgestoßen werden darf. Die Obergrenze wird mit der Zeit gesenkt, so dass sich die Gesamtemissionen verringern.

Bis zum Jahr 2020 werden die Emissionen der vom EU-EHS erfassten Sektoren um 21 % gegenüber 2005 zurückgehen. Bis 2030 sollen sie um 43 % zurückgehen.

Im Jahr 2013 hat für das EU-EHS der dritte, mehrjährige Handelszeitraum begonnen, der bis zum Jahr 2020 andauert. Nach einer größeren, im Jahr 2009 vereinbarten Überarbeitung des Systems⁶ gelten nun stärker harmonisierte Vorschriften. Die dritte Phase brachte zahlreiche Verbesserungen bei der Konzeption des Systems, wobei die folgenden besonders hervorzuheben sind:

- Eine EU-weit einheitliche Obergrenze für Zertifikate statt einzelner nationaler Obergrenzen, die jährlich um 1,74 % gesenkt wird und so eine deutlich größere Vorhersehbarkeit und höhere Stabilität bietet;
- Versteigerung und nicht kostenlose Zuteilung von Zertifikaten als Standardzuteilungsmethode. Versteigerungen werden durch die EU-EHS-Versteigerungsverordnung⁷ geregelt, die ein offenes, transparentes, harmonisiertes und diskriminierungsfreies Verfahren für die Versteigerung von Zertifikaten gewährleistet;

⁶ Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 63.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1031/2010 der Kommission vom 12. November 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, ABl. L 302 vom 18.11.2010, S. 1.

- harmonisierte Vorschriften für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auf der Grundlage ehrgeiziger EU-weiter Ex-ante-Leistungsbenchmarks;
- Verordnung über die Überwachung und die Berichterstattung⁸ und Verordnung über die Prüfung von Emissionsberichten sowie die Akkreditierung und die Überwachung von Prüfstellen⁹;
- strengere Vorschriften und Bedingungen in Bezug auf die internationalen CO₂-Gutschriften, die innerhalb des EU-EHS zulässig sind, mit harmonisierten Obergrenzen für deren Verwendung durch die Betreiber;¹⁰
- ein zentrales elektronisches Unionsregister, das die nationalen Register ersetzt und durch eine Registerverordnung¹¹ geregelt ist;
- Emissionszertifikate, derivative Finanzinstrumente oder darauf beruhende Versteigerungsprodukte unterliegen der Richtlinie und der Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente des Pakets MiFID II¹² (ab Januar 2017) und der Marktmissbrauchsverordnung¹³ (ab Januar 2017).

Ogleich diese Reform die anfänglichen Schwierigkeiten des EU-EHS größtenteils beseitigt hat, waren die Auswirkungen der Wirtschaftskrise von 2008 beispiellos. Die Wirtschaftskrise führte zu einer Anhäufung überschüssiger Zertifikate, bis im Jahr 2012 ein Überschuss von zwei Milliarden Zertifikaten verzeichnet wurde. Der erste 2012 veröffentlichte CO₂-Marktbericht ging von einem Überschuss von rund 2 Milliarden Zertifikaten bis 2013 und einem verlangsamten Aufbau von Überschüssen bis 2014 aus, wobei nicht mit einem Rückgang des Gesamtüberschusses bis 2020 gerechnet wurde. Dieses wachsende

⁸ Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 181 vom 12.7.2012, S. 30.

⁹ Verordnung (EU) Nr. 600/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Prüfung von Treibhausgasemissionsberichten und Tonnenkilometerberichten sowie die Akkreditierung von Prüfstellen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 181 vom 12.7.2012, S. 1.

¹⁰ Die Verordnung (EU) Nr. 1123/2013 vom 8. November 2013 zur Festlegung der Verwendungsrechte für internationale Gutschriften gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 299 vom 9.11.2013, S. 32) legt Verwendungsrechte für internationale Gutschriften für jeden Anlagenbetreiber und Luftfahrzeugbetreiber bis 2020 fest.

¹¹ Verordnung (EU) Nr. 389/2013 der Kommission vom 2. Mai 2013 zur Festlegung eines Unionsregisters gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und den Entscheidungen Nr. 280/2004/EG und Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 920/2010 und (EU) Nr. 1193/2011 der Kommission, ABl. L 122 vom 3.5.2013, S. 1.

¹² Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU, ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 349, und Verordnung (EU) Nr. 600/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 84.

¹³ Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission, ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 1.

Marktungleichgewicht in Kombination mit einem schwachen Preissignal löste eine intensive öffentliche Debatte über die im CO₂-Marktbericht 2012 vorgestellten politischen Optionen zur Lösung der Probleme des EU-EHS aus. Das System hat nicht in ausreichendem Maße dazu beigetragen, Investitionen in CO₂-arme Technologien voranzutreiben. Außerdem hat es die Einführung neuer nationaler politischer Maßnahmen wahrscheinlicher gemacht. Daher hat die Kommission im November 2012 als kurzfristige Maßnahme vorgeschlagen, die Versteigerung von 900 Millionen Zertifikaten auf die Jahre 2019 und 2020 zu verschieben (Backloading). Dieser Vorschlag wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat im Dezember 2013 angenommen¹⁴ und ab März 2014 umgesetzt. Der CO₂-Marktbericht 2012 enthielt mehrere Optionen für strukturelle Maßnahmen, um gegen das entstandene erhebliche Ungleichgewicht bei den Zertifikaten anzugehen. Daraufhin wurde im Januar 2014 parallel zum Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030¹⁵ ein Legislativvorschlag für die Einrichtung einer Marktstabilitätsreserve vorgelegt (siehe Abschnitt 10.1.). Dieser Vorschlag wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat im Oktober 2015 angenommen.¹⁶

Im Oktober 2014 verständigten sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf die Kernziele und die Gesamtstruktur des Rahmens für die Klima- und Energiepolitik der EU bis 2030. Die Vereinbarungen enthalten unter anderem die Zielvorgabe, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 % gegenüber 1990 zu senken. Diese Zielvorgabe, die EU-internen Emissionen um mindestens 40 % zu senken, wird von der EU gemeinsam auf möglichst kostenwirksame Weise erfüllt werden, wobei die vom EU-EHS erfassten Sektoren und die nicht erfassten Sektoren eine Reduzierung erzielen müssen. Dieses Ziel, das in den durch das EU-EHS erfassten Sektoren eine Senkung der Emissionen um 43 % gegenüber 2005 vorsieht, wird vor allem durch ein reibungslos funktionierendes, reformiertes EU-EHS sowie ein Instrument zur Marktstabilisierung, wie es die Kommission vorgeschlagen hat, erreicht. Am 15. Juli 2015 legte die Kommission einen Legislativvorschlag für eine Überarbeitung des EU-Emissionshandelssystems im Einklang mit dem Rahmen für 2030 vor (siehe Abschnitt 10.2.).

3. INFRASTRUKTUR DES EU-EHS

In diesem Abschnitt werden die grundlegende Infrastruktur des EU-EHS einschließlich seines Geltungsbereichs (d. h., welche Arten von Anlagen und Gasen das System abdeckt) und das

¹⁴ Beschluss Nr. 1359/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Klarstellung der Bestimmungen über den zeitlichen Ablauf von Versteigerungen von Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. L 343 vom 19.12.2013, S. 1.

¹⁵ COM(2014) 15 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0015:FIN:DE:PDF>

¹⁶ Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, ABl. L 264 vom 9.10.2015, S. 1.

Unionsregister erläutert, in dem das Eigentum an Zertifikaten und die mit den Zertifikaten verbundenen Transaktionen erfasst werden.

3.1. Erfasste Tätigkeiten, Anlagen und Luftfahrzeugbetreiber

Ab der Phase 3 sind die folgenden Sektoren mit ortsfesten Anlagen im EU-EHS erfasst: energieintensive Industrien (einschließlich Kraftwerken und anderen Feuerungsanlagen) mit einer Feuerungswärmeleistung von mindestens 20 MW (ausgenommen Anlagen zur Verbrennung von gefährlichen oder Siedlungsabfällen), Mineralölraffinerien, Kokereien, Eisen und Stahl, Zementklinkeranlagen, Glas, Kalk, Ziegelsteine, Keramik, Zellstoff, Papier und Pappe, Aluminium, petrochemische Industrie, Ammoniakherstellung, Salpetersäureherstellung, Adipinsäureherstellung, Glyoxal- und Glyoxylsäureherstellung, Abscheidung, Transport in Pipelines und geologische Speicherung von CO₂. In Bezug auf den Luftverkehr beschränkt sich der Geltungsbereich des EU-EHS bis 2016 auf Flüge innerhalb des EWR.¹⁷

Die folgenden Treibhausgase sind jetzt im EU-EHS erfasst: Emissionen von Kohlendioxid (CO₂), Emissionen von Distickstoffmonoxid (N₂O) aus der Herstellung von Salpetersäure, Adipinsäure, Glyoxal- und Glyoxylsäure sowie Emissionen von perfluorierten Kohlenwasserstoffen (PFC) aus der Aluminiumherstellung.

Ab Phase 3 erfasst das EU-EHS rund die Hälfte der THG-Gesamtemissionen in der EU. Die EU-Mitgliedstaaten können weitere Sektoren und Arten von Treibhausgasen zum EU-EHS hinzufügen (Opt-in-Verfahren).

In ihren 2015 vorgelegten Berichten für das Berichtsjahr 2014¹⁸ gaben die Mitgliedstaaten¹⁹ an, dass insgesamt rund 11 200 Anlagen gegenüber 11 400 im Vorjahr 2013 vom EU-EHS erfasst waren. Da diese Anlagen von sehr unterschiedlicher Art sind, sieht die Verordnung über die Überwachung und die Berichterstattung auf der Grundlage der durchschnittlichen Jahresemissionen eine Einstufung der Anlagen in 4 Kategorien vor.²⁰ Den Berichten gemäß

¹⁷ Im ursprünglichen Geltungsbereich des EU-EHS waren hinsichtlich der Luftverkehrstätigkeiten alle Flüge einbezogen, die auf Flugplätzen enden oder von Flugplätzen abgehen, die sich in einem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats befinden, auf das der Vertrag Anwendung findet, mit einigen Ausnahmen gemäß Anhang I der EU-EHS-Richtlinie. Aufgrund der Verhandlungen innerhalb der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) mit dem Ziel, einen globalen marktbasierten Mechanismus für die Verringerung der Emissionen in der Luftfahrt vorzuschlagen, wurde dieser Geltungsbereich vorübergehend begrenzt. Zurzeit (bis Ende 2016) umfasst der Geltungsbereich nur Flüge innerhalb des EWR.

¹⁸ Gemäß Artikel 21 erstellte Berichte für das Jahr (N) müssen bis zum 30. Juni des Folgejahrs (N+1) vorgelegt werden. Die Berichte werden über Eionet übermittelt, einem Partnerschaftsnetzwerk für Daten- und Informationsflüsse der Europäischen Umweltagentur (EUA) und ihrer Mitgliedsländer sowie der teilnehmenden Länder.

¹⁹ Für Verweise auf Berichte gemäß Artikel 21 umfasst der Begriff „Mitgliedstaaten“ die 28 EU-Mitgliedstaaten und die EWR-Staaten (Island, Norwegen und Liechtenstein).

²⁰ Siehe Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission, gemäß der Anlagen der Kategorie C mehr als 500 000 Tonnen CO₂(Äq) pro Jahr, Anlagen der Kategorie B mehr als 50 000 Tonnen, aber nicht mehr als 500 000 Tonnen CO₂(Äq) pro Jahr, und Anlagen der Kategorie A höchstens 50 000 Tonnen CO₂(Äq) pro Jahr

Artikel 21 für das Berichtsjahr 2014 zufolge ergab sich ähnlich wie für 2013 folgende Kategorisierung: 72 % der Anlagen waren in Kategorie A eingestuft, 21 % in Kategorie B und nur 7 % (868 Anlagen) in Kategorie C. Im Berichtsjahr 2014 wurden mehr als 5700 Anlagen (51 % aller Anlagen) als „Anlagen mit geringen Emissionen“ eingestuft – im Berichtsjahr 2013 waren es 5600 Anlagen (49 % aller Anlagen). Der hohe Anteil der Anlagen mit geringen Emissionen und der Anlagen der Kategorie A bestätigt die Relevanz des auf Ebenen beruhenden Aufbaus des Systems für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung, das mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit konzipiert wurde.

Während sich hinsichtlich der Anlagenkategorien ein recht einheitliches Bild in den Mitgliedstaaten ergibt, zeichnen sich in Bezug auf die erfassten Industriesektoren und Tätigkeiten große Unterschiede ab. In allen Mitgliedstaaten gibt es EU-EHS-Anlagen, in denen Verbrennungstätigkeiten durchgeführt werden. Weitere von der Mehrheit der Mitgliedstaaten gemeldete Tätigkeiten umfassen die Raffination von Mineralöl, die Stahlherstellung sowie die Herstellung von Zement, Kalk, Glas, Keramik, Zellstoff und Papier. Nur zwei Länder (FR und NO) meldeten im Jahr 2014, dass für Tätigkeiten der CO₂-Abscheidung und -speicherung Genehmigungen erteilt worden waren. In Bezug auf die neuen Gase, die zu Anhang I der EU-EHS-Richtlinie hinzugefügt wurden, um sie ab Phase 3 in das System einzubeziehen, waren in 13 Mitgliedstaaten Genehmigungen für mit PFC-Emissionen verbundene Tätigkeiten und in 20 Mitgliedstaaten Genehmigungen für die Salpetersäureherstellung erteilt worden. Die übrigen N₂O-Sektoren sind nur in drei Mitgliedstaaten (DE, FR, IT) vertreten.

Nur wenige Mitgliedstaaten haben von der Möglichkeit gemäß Artikel 27 der EU-EHS-Richtlinie Gebrauch gemacht, kleine Anlagen mit geringen Emissionen aus dem EU-EHS auszuschließen. Die Richtlinie bietet diese Möglichkeit vorbehaltlich der Durchführung gleichwertiger Maßnahmen zur Verringerung der THG-Emissionen, um die Verwaltungskosten für Kleinemittenten zu senken. Im Jahr 2015 vorgelegten Berichten zufolge nutzen 8 Mitgliedstaaten (DE, ES, FR, HR, IS, IT, SI, UK) diese Möglichkeit vor allem für Anlagen, in denen Verbrennungstätigkeiten durchgeführt und Keramikprodukte hergestellt werden. Vom Ausschluss der Kleinemittenten sind rund 3,9 Mio. Tonnen CO₂, bzw. 0,2 % der Gesamtmenge der geprüften Emissionen im Jahr 2014, gegenüber 4,7 Mio. Tonnen CO₂ im Jahr 2013 betroffen.

In Bezug auf den Luftverkehr wurde die Zahl der vom EU-EHS erfassten Betreiber von Luftfahrzeugen im Jahr 2014 auf rund 600 geschätzt.

3.2. Unionsregister

Durch die Einführung des Unionsregisters im Jahr 2012 wurde die Erfassung des Eigentums an Zertifikaten und der mit diesen Zertifikaten verbundenen Transaktionen zentralisiert. Dieses gemeinsame Register wird von der Kommission geführt und gewartet, wobei

ausstoßen. Außerdem gelten als „Anlagen mit geringen Emissionen“ diejenigen Anlagen der Kategorie A, deren Jahresemissionen weniger als 25 000 Tonnen CO₂(Äq) betragen.

nationale Registerverwalter in allen 31 am EU-EHS teilnehmenden Ländern nach wie vor als Ansprechpartner für die Bevollmächtigten der über 20 000 Konten (Unternehmen oder Einzelpersonen) zur Verfügung stehen.

Im Jahr 2013 wurde die Registerverordnung überarbeitet, um die für Phase 3 des EU-EHS benötigten Funktionen festzulegen und die Verbuchung der Transaktionen gemäß der Lastenteilungsentscheidung aufzunehmen.²¹ Die überarbeitete Registerverordnung sieht auch den Mechanismus für die Durchführung der Bestimmungen von Artikel 11a der EU-EHS-Richtlinie vor, wonach Betreiber internationale Gutschriften für Zertifikate tauschen können (siehe auch Abschnitt 4.1.3.).

Im Einklang mit der EU-EHS-Richtlinie und der Registerverordnung werden die Zuteilungsvorgänge in Phase 3 des EU-EHS zentral im Unionsregister erfasst, und zwar sowohl die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten an Betreiber von ortsfesten Anlagen und Luftfahrzeugen (siehe auch die Abschnitte 4.1.2.1. und 4.1.2.4.) als auch die Versteigerung von Zertifikaten über die gemeinsame Auktionsplattform und die beiden Opt-out-Plattformen (siehe auch Abschnitt 4.1.2.3.). Die Kommission als der Zentralverwalter des Unionsregisters bemüht sich außerdem um die kontinuierliche Verbesserung der Registerfunktionen, der Sicherheit und der Benutzerfreundlichkeit und konsultiert zu diesem Zweck die nationalen Registerverwalter.

4. FUNKTIONSWEISE DES CO₂-MARKTES IN DEN JAHREN 2013 UND 2014

Dieser Abschnitt behandelt die Hauptmerkmale des EU-EHS in Bezug auf Angebot und Nachfrage. Er enthält Informationen über die Obergrenze, die kostenlose Zuteilung, die Versteigerung und die Abweichung vom Grundsatz der Vollversteigerung für den Stromsektor in einigen Mitgliedstaaten. Außerdem geht er auf internationale Gutschriften ein.

In Bezug auf die Nachfrage enthält dieser Abschnitt Informationen über die geprüften Emissionen und das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage.

4.1. Angebot: in Umlauf gebrachte Zertifikate

4.1.1. Obergrenze

Das EU-EHS ist ein Handelssystem mit festen Obergrenzen (cap and trade). Die Obergrenze (cap) deckelt die Gesamtmenge an zulässigen THG-Emissionen durch die im System

²¹ Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 136.

erfassten Anlagen, um zu gewährleisten, dass das Emissionsreduktionsziel erreicht wird. Sie entspricht der Gesamtmenge der in einem Handelszeitraum in Umlauf gebrachten Zertifikate.

Ab Phase 3 legt die EU-EHS-Richtlinie eine EU-weite Obergrenze fest. Die Obergrenze wird jährlich um den Faktor 1,74 % der im Jahr 2010 in Umlauf befindlichen Menge an Zertifikaten gesenkt. Dieser Faktor wird als linearer Reduktionsfaktor bezeichnet. In absoluten Zahlen ausgedrückt bedeutet dies, dass die Gesamtmenge der Zertifikate jährlich um die festgelegte Anzahl von rund 38 Millionen Zertifikaten reduziert wird. Dieser lineare Reduktionsfaktor wurde im Zusammenhang mit dem allgemeinen Ziel der Senkung der THG-Emissionen um 20 % beschlossen und führt zu einer Reduktion von 21 % gegenüber den 2005 vom EU-EHS erfassten THG-Emissionen.

In den Phasen 1 und 2 wurde die EU-weite Obergrenze nach dem Bottom-up-Prinzip bestimmt, d. h., dass die aggregierte Gesamtmenge der Zertifikate aus den nationalen Zuteilungsplänen der Mitgliedstaaten zugrunde gelegt wurde.

Im Jahr 2013 wurden insgesamt 2 084 301 856 Zertifikate vergeben. Tabelle 1 enthält die jährlichen Obergrenzen für den Zeitraum 2013-2020.

Tabelle 1: EU-EHS-Obergrenze 2013-2020

Jahr	Jährliche Obergrenze (<i>ohne Luftverkehr</i>)
2013	2 084 301 856
2014	2 046 037 610
2015	2 007 773 364
2016	1 969 509 118
2017	1 931 244 873
2018	1 892 980 627
2019	1 854 716 381
2020	1 816 452 135

4.1.2. Vergebene Zertifikate

4.1.2.1. *Kostenlose Zuteilung*

Mit Phase 3 des EU-EHS wurden wesentliche Änderungen in Bezug auf die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten eingeführt: Grundsätzlich werden für die Stromerzeugung keine kostenlosen Zertifikate mehr vergeben (siehe Abschnitt 4.1.2.4.), und die Versteigerung ist zum Standardverfahren geworden.

Die Grundsätze für die kostenlose Zuteilung an vom EU-EHS erfasste Sektoren haben sich gegenüber den beiden vorhergehenden Phasen grundlegend geändert. Erstens: Für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten gelten EU-weit harmonisierte Zuteilungsregeln, d. h., für Anlagen desselben Typs gelten in allen Mitgliedstaaten dieselben Vorschriften. Zweitens: Die kostenlose Zuteilung basiert auf Leistungsbenchmarks, um Anreize für die Reduzierung der THG-Emissionen zu schaffen und die effizientesten Anlagen zu belohnen. Drittens: Eine EU-weite Reserve für neue Marktteilnehmer (new entrants' reserve, NER) ist vorgesehen, die 5 % der Gesamtmenge der Zertifikate für Phase 3 entspricht. Über das NER-300-Programm wurden 300 Millionen Zertifikate aus dieser Reserve zur Verfügung gestellt, um den Bau und den Betrieb großmaßstäblicher Demonstrationsprojekte für die CO₂-Abscheidung und -speicherung (CCS) und für innovative Technologien für erneuerbare Energien zu fördern. Es wird vorgeschlagen (siehe Abschnitt 10.2.), die übrigen NER-Zertifikate ab 2021 neuen und wachsenden Anlagen, die vom EU-EHS erfasst werden, kostenlos zuzuteilen.

Industrieanlagen werden kostenlos Zertifikate zugeteilt, um dem potenziellen Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen für energieintensive Fertigungsindustrien zu begegnen (Industrien verlagern ihre Produktion in Drittländer mit weniger strengen Auflagen für THG-Emissionen, was einen globalen Emissionsanstieg zur Folge hat). Durch die Vergabe kostenloser Zertifikate verringern sich die Kosten für EU-Industrien erheblich, die einem starken internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Bei Sektoren und Teilsektoren, die einem starken Wettbewerb durch Industrien außerhalb der EU ausgesetzt sind, wird angenommen, dass sie einem Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt sind. Daher erhalten sie einen höheren Anteil an kostenlosen Zertifikaten als Industrien, für die dieses Risiko nicht angenommen wird.

Das erste Verzeichnis der Sektoren und Teilsektoren, von denen angenommen wird, dass sie einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt sind (Verzeichnis der Sektoren und Teilsektoren)²², wurde 2009 von der Kommission angenommen und 2013 und 2014 für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten angewendet. Neue Sektoren und Teilsektoren wurden in den Jahren 2011, 2012 und 2013 dem Verzeichnis der Sektoren und Teilsektoren hinzugefügt. Als das erste Verzeichnis der Sektoren und

²² Beschluss der Kommission 2010/2/EU vom 24. Dezember 2009 zur Festlegung eines Verzeichnisses der Sektoren und Teilsektoren, von denen angenommen wird, dass sie einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt sind, gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 1 vom 5.1.2010, S. 10.

Teilsektoren 2014 auslief, fasste die Kommission nach ausführlichen Konsultationen der Interessenträger (einschließlich Mitgliedstaaten, Industrie, NRO und Hochschulen) den Beschluss²³, das bestehende Verzeichnis für den Zeitraum 2015-2019 zu verlängern.

Im Laufe von Phase 3 werden Industrieanlagen schätzungsweise rund 43 % der Gesamtmenge der Zertifikate von Phase 3 (6,6 Milliarden Zertifikate) kostenlos zugeteilt. Weitere kostenlose Zertifikate aus der Reserve für neue Marktteilnehmer können neuen Marktteilnehmern zugeteilt werden.

Tabelle 2: Anzahl der Zertifikate (in Mio.), die der Industrie in den Jahren 2013, 2014 und 2015 kostenlos zugeteilt wurden²⁴

	2013	2014	2015
Kostenlose Zuteilung²⁵ (EU-28 und EWR-/EFTA-Länder)	903,0	874,8	847,6
Zuteilung von Zertifikaten aus der Reserve für neue Marktteilnehmer (Neuinvestitionen und Kapazitätserhöhungen)	10,7	12,4	12,3
Aufgrund von Stilllegungen oder Änderungen von Produktionskapazitäten noch nicht zugeteilte kostenlose Zertifikate	40,7	59,4	65,3

In Phase 3 kommen neue, vom EU-EHS erfasste Anlagen und Anlagen, die ihre Kapazität erhöhen, für zusätzliche kostenlose Zuteilungen von Zertifikaten aus der Reserve für neue Marktteilnehmer in Frage. Die anfängliche Reserve für neue Marktteilnehmer enthielt nach Abzug der 300 Millionen Zertifikate aus dem NER-300-Programm 480,2 Millionen

²³ Beschluss der Kommission 2014/746/EU vom 27. Oktober 2014 zur Festlegung eines Verzeichnisses der Sektoren und Teilsektoren, von denen angenommen wird, dass sie im Zeitraum 2015-2019 einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt sind, gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 308 vom 29.10.2014, S. 114.

²⁴ Die Zahlen berücksichtigen bis Juli 2015 eingegangene Meldungen und können aufgrund späterer Meldungen der Mitgliedstaaten erheblich abweichen.

²⁵ Anfangswert vor Anwendung der nachfolgend in der Tabelle aufgeführten Reduktionen.

Zertifikate. Bis Juli 2015 wurden für die gesamte Dauer der dritten Phase 91,3 Millionen Zertifikate für 369 Anlagen reserviert. Die verbleibenden NER-Zertifikate können künftig neuen Anlagen oder bestehenden Anlagen, die ihre Kapazität erhöhen, zugeteilt werden. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass viele dieser Zertifikate nicht zugeteilt werden.

Bis Juli 2015 wurden rund 165,4 Millionen Zertifikate weniger zugeteilt, als für Phase 3 anfänglich berechnet worden war, da Anlagen ihre Produktion oder ihre Produktionskapazität stillgelegt oder reduziert haben.

4.1.2.2. *NER-300-Programm*

Das NER-300-Programm ist eines der weltweit größten Programme zur Finanzierung innovativer, CO₂-armer Demonstrationsprojekte. Seine Mittel stammen aus dem Verkauf von 300 Millionen Emissionszertifikaten aus der Reserve für neue Marktteilnehmer, die für die dritte Phase des EU-EHS geschaffen wurde. Die Mittel aus dem Verkauf werden auf Projekte verteilt, die im Zuge zweier Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen ausgewählt wurden. Leistungsorientierte Finanzhilfen aus dem ersten Aufruf wurden im Dezember 2012 gewährt, als 20 Projekten zu erneuerbaren Energien (EE) 1,1 Mrd. EUR zugeteilt wurden. Im Juli 2014 beteiligte sich die Kommission im Zuge des zweiten Aufrufs mit 1 Mrd. EUR an der Finanzierung von einem CCS-Projekt und 18 EE-Projekten.

Mit dem NER-300-Programm soll die Umweltverträglichkeit von CCS- und innovativen EE-Technologien auf kommerzieller Ebene erfolgreich nachgewiesen werden. Das Ziel besteht dabei darin, in größerem Umfang CO₂-arme Technologien in der EU einzusetzen.

Das NER-300-Programm erweist sich als erfolgreich. Drei Projekte, denen im Zuge des ersten Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen Finanzhilfen gewährt wurden, erzeugen bereits saubere Energie:

- Das italienische Bioenergieprojekt BEST stellt aus ausgewählten Energiepflanzen in einer Demonstrationsanlage in Crescentino nahe Turin Biokraftstoffe der zweiten Generation her. Die äußerst innovative integrierte Anlage für Biokraftstoffe stellt aus Pfahlrohr, einer neuen, schnell wachsenden und trockenresistenten Energiepflanze, und Weizenstroh Ethanol her. Die Anlage verfügt über eine jährliche Produktionskapazität von 51 Millionen Liter. Das Projekt BEST unter der Leitung von Italian Bio Product S.p.A. ging am 1. Juni 2013 in Betrieb und erhielt eine NER-300-Kofinanzierung in Höhe von 28,4 Mio. EUR.
- Verbiostraw ist ein deutsches Bioenergieprojekt zur Produktion von Biogas aus landwirtschaftlichen Reststoffen in einer völlig neuartigen Anlage. Die Anlage hat eine Kapazität von 16,5 MW und wird 136 Gigawattstunden Biogas pro Jahr erzeugen. Dafür werden jährlich rund 40 000 Tonnen Stroh verwendet. Da das Ausgangsmaterial ausschließlich aus landwirtschaftlichen Reststoffen besteht, wird für die Anlage kein Ackerland zum Anbau von Energiepflanzen benötigt. Das aufbereitete Biogas wird entweder ins Erdgasnetz eingespeist oder als fortgeschrittener Biokraftstoff im Verkehrssektor verwendet. Das Projekt

Verbiostraw wird von der VERBIO Ethanol Schwedt GmbH & Co. KG am Produktionsstandort Schwedt/Oder durchgeführt. Die Anlage ging am 3. Januar 2014 in Betrieb und erhielt eine NER-300-Kofinanzierung von 22,3 Mio. EUR.

- Im Rahmen des schwedischen Windenergieprojekts Windpark Blaiken soll im arktischen Klima Nordschwedens ein Windpark mit einer Gesamtleistung von 225 MW entstehen. Insgesamt sollen 90 Windturbinen in Betrieb gehen, die mit einem neuartigen Enteisungssystem mit Heizelementen an der Vorderkante jedes Rotorblatts ausgestattet sind. Das Projekt wird in einem Zeitraum von drei Jahren in drei Phasen mit je 30 Turbinen realisiert und ist an das nationale Stromnetz angeschlossen. Die Turbinen aus den ersten beiden Phasen sind bereits in Betrieb, und die übrigen Turbinen sollen 2015 in Betrieb genommen werden. Das Projekt unter der Leitung von Blaiken Vind AB ging am 1. Januar 2015 in Betrieb und erhielt eine NER-300-Kofinanzierung in Höhe von 15 Mio. EUR.

4.1.2.3. *Versteigerung von Zertifikaten*

Ab Phase 3 wird die Versteigerung von Zertifikaten am Primärmarkt zur Standardzuteilungsmethode. Gemäß der EU-EHS-Richtlinie musste die Kommission eine Verordnung über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung erlassen, um ein offenes, transparentes, harmonisiertes und nicht diskriminierendes Verfahren sicherzustellen. Dementsprechend wurde die Versteigerungsverordnung²⁶ im November 2010 verabschiedet. Sie sieht vor, dass die teilnehmenden Mitgliedstaaten und die Kommission zusammen eine gemeinsame Plattform zur Versteigerung von Zertifikaten im Auftrag der Mitgliedstaaten einrichten, räumt einzelnen Mitgliedstaaten jedoch auch die Möglichkeit ein, sich nicht daran zu beteiligen. Deutschland, Polen und das Vereinigte Königreich haben sich für diese Möglichkeit entschieden und eine eigene Auktionsplattform bestellt. Eine solche Bestellung setzt voraus, dass die betreffende Opt-out-Plattform in die Liste in Anhang III der Versteigerungsverordnung aufgenommen wurde.²⁷

Gemäß der Versteigerungsverordnung erfolgt die Bestellung von Auktionsplattformen auf der Grundlage eines wettbewerblichen Ausschreibungsverfahrens. Für die Bestellung der gemeinsamen Auktionsplattform haben die teilnehmenden Mitgliedstaaten und die Kommission eine Vereinbarung über ein gemeinsames Vergabeverfahren unterzeichnet, die bereits in Kraft getreten ist. Im August 2012 wurde die European Energy Exchange (EEX) zur ersten gemeinsamen Auktionsplattform bestellt.

²⁶ Siehe Fußnote 7.

²⁷ Die European Energy Exchange AG (EEX) bzw. die Intercontinental Commodity Exchange (ICE) waren in Anhang III der Versteigerungsverordnung als Opt-out-Plattformen für Deutschland bzw. das Vereinigte Königreich aufgeführt. Polen hat noch keine eigene Opt-out-Plattform bestellt und nutzt bis zur Aufführung in der Liste übergangsweise die gemeinsame Auktionsplattform.

Die Verordnung sieht weiterhin vor, dass die Bestellung der Auktionsaufsicht ebenfalls auf der Grundlage einer Vereinbarung über ein gemeinsames Vergabeverfahren der Kommission und der Mitgliedstaaten erfolgt. Zurzeit werden diesbezüglich die Möglichkeiten bewertet.

Jede Auktionsplattform muss vor Beginn jedes Kalenderjahrs die zu versteigernden Mengen und die Termine aller Einzelversteigerungen bestimmen und veröffentlichen (den sogenannten Auktionskalender).

Bis zum 30. Juni 2015 wurden mehr als 650 Versteigerungen für Phase 3 durchgeführt. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Mengen der von der EEX und der ICE im Jahr 2012 (sogenannte frühzeitige Versteigerungen²⁸), 2013, 2014 und 2015 versteigerten Zertifikate der Phase 3. Von 2012 bis 2014 wurden auf der EEX-Plattform im Auftrag von 27 Mitgliedstaaten (25 an der gemeinsamen Auktionsplattform teilnehmende Mitgliedstaaten, Deutschland und Polen) 88 % der Gesamtmenge der versteigerten Zertifikate versteigert. Die übrigen 12 % wurden im Auftrag des Vereinigten Königreichs auf der ICE-Plattform versteigert.

Die Auktionen wurden im Allgemeinen reibungslos durchgeführt, und die Auktionsclearingpreise entsprachen in der Regel den auf dem Sekundärmarkt geltenden Preisen, ohne dass es zu ernsthaften Problemen oder Vorfällen kam. Die EEX-Plattform hat im Jahr 2013 in drei Fällen Versteigerungen kurz nach ihrem Beginn im Einklang mit Artikel 7 Absatz 6 annulliert.

Die 2014 zu versteigernden Mengen wurden mit Wirkung zum 12. März 2014 (ICE) bzw. 17. März 2014 (EEX) im Einklang mit dem Beschluss geändert, die Versteigerung von 900 Millionen Zertifikaten aus 2014, 2015 und 2016 auf die Jahre 2019 und 2020 zu verschieben (Verordnung der Kommission (EU) Nr. 176/2014). Die Versteigerung von Luftverkehrszertifikaten wurde im Jahr 2012 nach einem entsprechenden Beschluss²⁹ ausgesetzt und 2014 wieder aufgenommen. Kroatien begann im Januar 2015 damit, seinen Anteil an Zertifikaten zu versteigern. Island, Liechtenstein und Norwegen haben noch nicht mit der Versteigerung von Zertifikaten begonnen.

Tabelle 3: Mengen der von der EEX und der ICE versteigerten Zertifikate der Phase 3

Jahr	Menge der zu versteigernden allgemeinen Zertifikate	Menge der zu versteigernden Luftverkehrszertifikate
-------------	--	--

²⁸ Frühzeitige Versteigerungen von Zertifikaten der Phase 3 wurden im Jahr 2012 entsprechend der gängigen Handelspraxis im Stromsektor durchgeführt, Strom auf Forward-Basis zu verkaufen und den erforderlichen Input (einschließlich der Zertifikate) erst mit Verkauf des Outputs zu erwerben.

²⁹ Beschluss Nr. 377/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2013 über die vorübergehende Abweichung von der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, ABl. L 113 vom 25.4.2013, S. 1.

2012	89 701 500	2 500 000
2013	808 146 500	0
2014	528 399 500	9 278 000
2015 ³⁰	632 725 500	16 390 500

Bei den Versteigerungen von 2012 bis Juni 2015 wurden Erlöse von insgesamt mehr als 8,9 Mrd. EUR erzielt. Die EU-EHS-Richtlinie sieht vor, dass mindestens 50 % der Erlöse aus der Versteigerung, einschließlich sämtlicher Versteigerungserlöse, die im Interesse der Solidarität und des Wachstums aufgeteilt werden, oder der entsprechende finanzielle Gegenwert dieser Erlöse von den Mitgliedstaaten für klima- und energiespezifische Zwecke verwendet werden sollten. Die Mitgliedstaaten haben 2014 durchschnittlich 87 % dieser Erlöse bzw. den finanziellen Gegenwert dieser Erlöse für klima- und energiespezifische Zwecke, überwiegend zur Förderung von Investitionen in Klimaschutz und Energie im Inland, verwendet bzw. beabsichtigen dies (siehe Abschnitt 6.1.1. des Fortschrittsberichts zur „Klimapolitik“).

Die Auktionsplattformen veröffentlichen die detaillierten Ergebnisse jeder Versteigerung auf speziellen Websites. Darüber hinaus veröffentlichen Deutschland, Polen und das Vereinigte Königreich sowie die Kommission im Auftrag der an der gemeinsamen Plattform beteiligten Mitgliedstaaten Monatsberichte über die Versteigerungen.³¹

4.1.2.4. Abweichung vom Grundsatz der Vollversteigerung für den Stromsektor

Artikel 10c der EU-EHS-Richtlinie sieht eine Abweichung vom allgemeinen Versteigerungsgrundsatz vor, um Investitionen in die Modernisierung des Stromsektors in bestimmten Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Acht der zehn in Frage kommenden Mitgliedstaaten³² nehmen die Abweichung in Anspruch und teilen Stromerzeugern kostenlose Zertifikate zu, sofern entsprechende Investitionen getätigt werden. Die gemäß Artikel 10c zugeteilten kostenlosen Zertifikate werden von der Menge der Zertifikate abgezogen, die der betreffende Mitgliedstaat andernfalls versteigern würde. Abhängig von den nationalen Vorschriften für die Umsetzung der Abweichung können Stromerzeuger kostenlose Zertifikate erhalten, deren Gegenwert den im nationalen Investitionsplan aufgeführten Investitionen entspricht, die sie tätigen oder getätigt haben, oder deren

³⁰ Die Zahl für 2015 bezieht sich auf die Menge der gemäß den veröffentlichten Auktionskalendern zu versteigernden Zertifikate.

³¹ Diese Berichte sowie weitere Informationen über die Versteigerung stehen auf der speziellen Website der Kommission zur Verfügung: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/documentation_en.htm

³² Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern sind berechtigt, die Abweichung zu nutzen. Malta und Lettland nehmen die Abweichung nicht in Anspruch.

Gegenwert den Zahlungen in einen nationalen Fonds entspricht, aus dem solche Investitionen finanziert werden können.

Tabelle 4 enthält eine Übersicht über die Menge der Zertifikate, die Stromerzeugern 2013 und 2014 kostenlos zugeteilt wurden. Wurden weniger Zertifikate zugeteilt, als maximal zulässig ist, können diese „nicht genutzten“ Zertifikate abhängig von den einschlägigen nationalen Vorschriften des betreffenden Mitgliedstaats im folgenden Jahr oder in den folgenden Jahren zugeteilt werden. Zertifikate, die nicht im Sinne der Abweichung kostenlos zugeteilt wurden, werden schließlich versteigert. Im ersten Jahr konnten Investitionen aus dem nationalen Investitionsplan gemeldet werden, die seit Juni 2009 getätigt wurden. Für die Jahre 2013 und 2014 wurden Kosten für 500 Investitionsprojekte gemeldet, von denen 135 abgeschlossen waren, 22 gestrichen wurden und der Rest noch läuft, aber noch nicht abgeschlossen ist.

Insgesamt wurden Investitionskosten in Höhe von 5,9 Mrd. EUR für den Zeitraum 2009-2013 und in Höhe von 1,9 Mrd. EUR für 2014 gemeldet. Rund 80 % der Investitionen sind in die Modernisierung und Nachrüstung der Infrastrukturen geflossen, während die übrigen Investitionen mit sauberen Technologien oder der Diversifizierung der Bezugsquellen in Zusammenhang standen. Beispiele für solche Investitionen sind eine neue Kondensationsdampfturbine mit Kraft-Wärme-Kopplung in Estland (Modernisierung der Infrastruktur), Instandsetzung von Fernwärmenetzen in Bulgarien (Nachrüstung der Infrastruktur), Substitution von Kohle durch erneuerbare Energiequellen mit Hilfe der Abfallverwertung in der Tschechischen Republik (saubere Technologien) und der Bau einer Verbindungsleitung für Erdgas in Ungarn (Diversifizierung der Bezugsquellen).

Tabelle 4: Menge der gemäß Artikel 10c versteigerten/zu versteigernden Zertifikate

Mitgliedstaat	Menge der von den einzelnen Mitgliedstaaten angeforderten kostenlosen Zertifikate		Maximale Anzahl Zertifikate pro Jahr							
	2013	2014	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Insgesamt
BG	11 009 416	9 779 243	13 542 000	11 607 428	9 672 857	7 738 286	5 803 714	3 869 143	1 934 571	54 167 999
CY	2 519 077	2 195 195	2 519 077	2 195 195	1 907 302	1 583 420	1 259 538	935 657	575 789	10 975 978
CZ	25 285 353	22 383 398	26 916 667	23 071 429	19 226 191	15 380 953	11 535 714	7 690 476	3 845 238	107 666 668
EE	5 135 166	4 401 568	5 288 827	4 533 280	3 777 733	3 022 187	2 266 640	1 511 093	755 547	21 155 307
HU	7 047 255	0	7 047 255	0	0	0	0	0	0	7 047 255
LT	322 449	297 113	582 373	536 615	486 698	428 460	361 903	287 027	170 552	2 853 628
PL	65 992 703	52 920 889	77 816 756	72 258 416	66 700 076	60 030 069	52 248 393	43 355 049	32 238 370	404 647 129
RO	15 748 011	8 591 461	17 852 479	15 302 125	12 751 771	10 201 417	7 651 063	5 100 708	2 550 354	71 409 917
Insgesamt	133 059 430	100 568 867	151 565 434	129 504 488	114 522 628	98 384 792	81 126 965	62 749 153	42 070 421	679 923 881

Die EU-EHS-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die die Abweichung anwenden, Jahresberichte über die Durchführung von Investitionen aus ihren nationalen Plänen zu veröffentlichen. Die Anträge sollten ebenfalls veröffentlicht werden. Die Erfahrung hat

gezeigt, dass die bisher veröffentlichten Berichte in puncto Format und Inhalt voneinander abweichen. In einigen Fällen haben die Mitgliedstaaten die Informationen über Investitionskosten zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen begrenzt oder aggregiert. Üblicherweise werden die Berichte auf der Website des zuständigen Ministeriums veröffentlicht, z. B. des Energieministeriums (Bulgarien, Rumänien, Litauen) oder des Umweltministeriums (Tschechische Republik, Zypern, Estland, Ungarn, Polen).

4.1.3. Internationale Gutschriften

Bis 2020 erlaubt das EU-EHS seinen Teilnehmern, Gutschriften aus dem Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM) und dem Mechanismus für gemeinsame Umsetzung (Joint Implementation, JI) – zwei von der UN organisierten Programmen zur Vergabe von Gutschriften – zu verwenden, um Teile ihrer EU-EHS-Verpflichtungen zu erfüllen.³³ Davon ausgenommen sind Kernenergie-, Aufforstungs- und Wiederaufforstungsprojekte. Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 550/2011 der Kommission³⁴ sind Gutschriften aus Projekten im Zusammenhang mit der Vernichtung von Industriegasen (HFC₂₃ und N₂O aus der Adipinsäureherstellung) ab Beginn von Phase 3 nicht mehr zulässig. Des Weiteren wurden in Phase 3 weitere Beschränkungen für Gutschriften aus Projekten wirksam, die nach 2013 in anderen Ländern als den am wenigsten entwickelten Ländern registriert wurden. Außerdem dürfen ab dem 31. März 2015 gemäß Artikel 11a Absatz 3 und 4 der EU-EHS-Richtlinie Gutschriften für Emissionsminderungen im ersten Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls (2008-2012) nicht mehr gegen EU-EHS-Zertifikate getauscht werden.

Artikel 11a Absatz 8 der EU-EHS-Richtlinie enthält zudem Vorschriften, bis zu welchem Prozentsatz jede Kategorie von Anlagen- und Luftfahrzeugbetreibern internationale Gutschriften höchstens nutzen darf, und legt hierfür Mindestverwendungsrechte fest. Die Verordnung (EU) Nr. 1123/2013 der Kommission enthält Vorschriften zur Festlegung der Verwendungsrechte der einzelnen Anlagenbetreiber und Luftfahrzeugbetreiber bis 2020.

Ogleich die genaue Menge der Verwendungsrechte für Gutschriften in den Phasen 2 und 3 teilweise von der Menge der künftigen geprüften Emissionen abhängt, gehen Marktanalysten von rund 1,6 Mrd. Gutschriften aus. In Phase 3 werden Gutschriften nicht mehr direkt abgegeben, sondern können jederzeit während des Kalenderjahrs gegen Zertifikate getauscht werden. Mit Stand vom 30. April 2015 betrug die Gesamtmenge der verwendeten oder getauschten internationalen Gutschriften 1445 Millionen.

³³ Aus beiden Projekten des Kyoto-Protokolls, CDM und JI, werden CO₂-Gutschriften erzeugt: zertifizierte Emissionsreduktionen (Certified Emission Reductions, CERs) bzw. Emissionsreduktionseinheiten (Emission Reduction Units, ERUs) jeweils in Höhe von 1 Tonne CO₂-Äquivalent.

³⁴ Verordnung (EU) Nr. 550/2011 der Kommission vom 7. Juni 2011 über Maßnahmen zur Beschränkung der Verwendung internationaler Gutschriften aus Industriegasprojekten gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 149 vom 8.6.2011, S. 1.

Tabelle 5: Übersicht über den Tausch gegen internationale Gutschriften bis 30. April 2015

	Mio. t	%				
CDM	195,62	50,59 %				
China	150,21	76,79 %				
Indien	12,61	6,45 %				
Brasilien	4,52	2,31 %				
Usbekistan	3,72	1,90 %				
Chile	3,12	1,59 %				
Korea	2,93	1,50 %				
Mexiko	2,63	1,34 %				
Sonstige	15,88	8,12 %				
			Track 1 ³⁵		Track 2 ³⁶	
JI	191,05	49,41 %	Millionen	Prozentsätze	Millionen	Prozentsätze
Ukraine	146,66	76,77 %	144,92	75,85 %	1,74	0,91 %
Russland	32,06	16,78 %	32,06	16,78 %	0	0,00 %
Litauen	3,54	1,85 %	0	0,00 %	3,54	1,85 %
Polen	2,82	1,48 %	2,82	1,48 %	0	0,00 %
Deutschland	1,65	0,86 %	1,65	0,86 %	0	0,00 %
Frankreich	1,24	0,65 %	1,24	0,65 %	0	0,00 %
Sonstige	3,08	1,61 %	2,26	1,18 %	0,81	0,42 %
Insgesamt	386,67	100,00 %	184,95	96,81 %	6,09	3,19 %

4.2. Nachfrage: aus dem Umlauf genommene Zertifikate

Den im Unionsregister aufgezeichneten Informationen zufolge sind die THG-Emissionen aus den vom EU-EHS erfassten ortsfesten Anlagen im Jahr 2014 schätzungsweise um rund 4,5 % gegenüber 2013 und damit schneller als in den Vorjahren zurückgegangen. Im Jahr 2013 belief sich der Rückgang der geprüften THG-Emissionen auf schätzungsweise mindestens 3 % gegenüber 2012.

Es ist zu beachten, dass aufgrund der Erweiterung des Geltungsbereichs des EU-EHS beim Übergang von Phase 2 zu Phase 3 einige methodische Herausforderungen die sichere Abschätzung der Änderung der Emissionswerte gegenüber 2012 erschweren. Ein analoger Vergleich hat jedoch ergeben, dass die geschätzten Emissionen im Jahr 2013 bei Anlagen in Sektoren, die sowohl in Phase 2 als auch in Phase 3 erfasst waren, um mindestens 3 % unter dem Stand von 2012 lagen. Die geprüften THG-Emissionen aus ortsfesten Anlagen hingegen beliefen sich 2013 auf 1895 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent, und die aufgrund der Erweiterung des Geltungsbereichs zusätzlich vom EU-EHS erfassten Emissionen werden auf

³⁵ Track 1 Joint Implementation bezieht sich auf das Verfahren, nach dem ein Anbieter nach der Verifizierung JI-Gutschriften ausstellen kann, ohne das Joint Implementation Supervisory Committee (JISC) einzuschalten.

³⁶ Track 2 Joint Implementation bezieht sich auf das Verfahren, nach dem die Verifizierung entsprechend den vom Joint Implementation Supervisory Committee (JISC) festgelegten Vorgehensweisen durchgeführt wird. Beim Track-2-Verfahren muss eine unabhängige, vom JISC akkreditierte Stelle prüfen, ob die relevanten Anforderungen erfüllt wurden, bevor der Anbieter Gutschriften ausstellen und übertragen kann.

79 bis 100 Millionen Tonnen geschätzt. Insgesamt wirkte sich die 2008 einsetzende wirtschaftliche Rezession nachhaltig auf die Emissionen aus. Dennoch lagen die Emissionen im Jahr 2014 sogar unter Berücksichtigung der Korrektur aufgrund der Erweiterung des Geltungsbereichs beim Übergang von Phase 2 zu Phase 3 unter dem Stand vor der Wirtschaftskrise. Die Volatilität der Jahresemissionen erklärt sich jedoch nicht ausschließlich aus den wirtschaftlichen Faktoren, sondern ist auch auf Verbesserungen bei der Energieeffizienz und einen CO₂-ärmeren Energiemix zurückzuführen.

Tabelle 6: Geprüfte Emissionen

Jahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Geprüfte Emissionen (in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent)	2100	1860	1919	1886	1867	1895	1812
Änderung gegenüber Jahr x-1		-11,4 %	3,2 %	-1,8 %	-2 %	-3 %	-4,5 %
BIP (reales Wirtschaftswachstum EU-27 oder EU-28)	0,4 %	-4,5 %	2,0 %	1,7 %	-0,4 %	0,1 %	1,3 %

Quelle: Öffentliche Website des Transaktionsprotokolls der Europäischen Union (European Union Transaction Log, EUTL) (<http://ec.europa.eu/environment/ets/>)

BIP-Daten entsprechend den Angaben auf

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tec00115>

Im Jahr 2013 wurden 13 219 Zertifikate auf freiwilliger Basis gelöscht (nicht zu Erfüllungszwecken verwendet), im Jahr 2014 waren es 47 278 Zertifikate.

4.3. Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage

Dem CO₂-Marktbericht 2012 zufolge war das EU-EHS zu Beginn der dritten Phase durch ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach Zertifikaten geprägt, das zu einem Überschuss von rund 2 Milliarden Zertifikaten führte. Im Jahr 2013 wuchs dieser Überschuss auf mehr als 2,1 Milliarden Zertifikate an. Im Jahr 2014 wurde er auf rund 2,07 Milliarden Zertifikate gesenkt. Das Auktionsvolumen für 2014 wurde um 400 Millionen Zertifikate reduziert, da die Backloading-Maßnahme eingeleitet und die Versteigerung dieser Zertifikate damit verschoben wurde. Ohne das Backloading hätte es im Jahr 2014 einen Überschuss von fast 2,5 Milliarden Zertifikaten gegeben.

Die Gründe für das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wurden im CO₂-Marktbericht 2012 erläutert. Ursächlich ist in erster Linie das Missverhältnis zwischen dem Angebot an zu versteigernden Emissionszertifikaten, das durch die Emissionsobergrenze

festgelegt ist, und der flexiblen Nachfrage nach diesen Zertifikaten, die von Konjunkturzyklen, den Preisen für fossile Brennstoffe und anderen Faktoren beeinflusst wird, wie flankierenden Maßnahmen und technologischen Entwicklungen. Das Einströmen internationaler Gutschriften hat sich ebenfalls auf das Angebot an Emissionszertifikaten ausgewirkt und zu einem erheblichen Anstieg geführt. Um dem entgegenzuwirken, hat die Kommission einen Legislativvorschlag über die Einrichtung einer Marktstabilitätsreserve vorgelegt, durch die das Angebot an zu versteigernden Emissionszertifikaten flexibler gemacht werden könnte. Die Marktstabilitätsreserve soll dazu beitragen, den Markt zu festigen und das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zu beseitigen (siehe Abschnitt 10.1.).

Im Zusammenhang mit der Funktionsweise der Marktstabilitätsreserve kommt der Gesamtmenge der in Umlauf befindlichen Zertifikate eine große Bedeutung zu. Zertifikate werden in die Reserve eingestellt, wenn die Gesamtmenge der in Umlauf befindlichen Zertifikate größer ist als eine vorab definierte Obergrenze (833 Millionen Zertifikate). Zertifikate werden aus der Reserve freigegeben, wenn ihre Gesamtmenge kleiner ist als eine vorab definierte Untergrenze (weniger als 400 Millionen Zertifikate oder wenn Maßnahmen gemäß Artikel 29a der EU-EHS-Richtlinie getroffen werden). Die Marktstabilitätsreserve funktioniert, indem sie in Situationen, in denen die Gesamtmenge der in Umlauf befindlichen Zertifikate außerhalb einer bestimmten vorab definierten Spanne liegt, Zertifikate einstellt oder freigibt. Außerdem wird die Reserve durch das Backloading von Zertifikaten und durch nicht zugeteilte Zertifikate³⁷ aufgefüllt.

Das Angebot an Emissionszertifikaten umfasst folgende Zertifikate: aus Phase 2 übertragene Zertifikate, versteigerte Zertifikate, kostenlos zugeteilte Zertifikate und NER-Zertifikate. Die Nachfrage nach Zertifikaten wird durch die Emissionen der Anlagen und die gelöschten Zertifikate bestimmt. Weitere Informationen hierzu enthält die Tabelle im Anhang.

Ausgangspunkt zur Bestimmung der Gesamtmenge der in Umlauf befindlichen Zertifikate ist die Gesamtmenge der nach Phase 2 des EU-EHS (2008-2012) noch vorhandenen Zertifikate, die nicht abgegeben oder gelöscht wurden. Diese Zertifikate wurden am Ende des zweiten Handelszeitraums durch die Zertifikate der dritten Phase ersetzt. Keine anderen Zertifikate aus dem Zeitraum vor dem dritten Handelszeitraum fließen in die Gesamtmenge der in Umlauf befindlichen Zertifikate ein.³⁸ Die Gesamtmenge der übertragenen Zertifikate entspricht also der genauen Anzahl der EHS-Zertifikate, die zu Beginn des dritten Handelszeitraums des EU-EHS in Umlauf sind. Insgesamt wurden 1 749 540 826 Zertifikate übertragen. (In dieser Zahl sind die im Jahr 2012 frühzeitig versteigerten Zertifikate der

³⁷ Bei nicht zugeteilten Zertifikaten handelt es sich um Zertifikate, die gemäß Artikel 10a Absatz 7 der EU-EHS-Richtlinie nicht zugeteilt, sondern für neue Marktteilnehmer bereitgehalten werden, und um Zertifikate, die in Anwendung von Artikel 10a Absätze 19 und 20 für die kostenlose Zuteilung an Anlagen vorgesehen sind, aber nicht zugeteilt werden, da die betreffenden Anlagen ihren Betrieb teilweise einstellen oder ihre Kapazität erheblich senken.

³⁸ Eine Erläuterung der Übertragung von Emissionszertifikaten (Banking) enthält http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/faq_en.htm

Phase 3 nicht enthalten, aber die Nutzung internationaler Gutschriften vor Beginn der dritten Phase ist berücksichtigt. Die Gesamtmenge der seit 2008 verwendeten internationalen Gutschriften ist in Abschnitt 4.1.3. angegeben).

Die Berechnung der Gesamtmenge der in Umlauf befindlichen Zertifikate, die für das Einstellen in die und das Freigeben aus der Marktstabilitätsreserve (MSR) relevant sind, erfolgt anhand der folgenden Formel:

$$\text{Gesamtmenge} = \text{Angebot} - (\text{Nachfrage}^{39} + \text{Zertifikate in der MSR})$$

Der jährliche CO₂-Marktbericht erlaubt die Zusammenfassung der Zahlen für Angebot und Nachfrage, die gemäß dem Zeitplan der Berichtspflichten aus der EU-EHS-Richtlinie und deren Durchführungsbestimmungen veröffentlicht werden. Tabelle 7 enthält eine Übersicht über diesen Zeitplan, die relevanten Daten und den Geltungsbereich.

³⁹ Einschließlich gelöschter Zertifikate.

Tabelle 7: Zeitplan für die Veröffentlichung der Daten

Zeitplan	Daten	Geltungsbereich
1. Januar-30. April Jahr x	Aktualisierungen der kostenlosen Zuteilung an den Stromsektor (Artikel 10c)	Jahr x-1
1. April Jahr x	<ul style="list-style-type: none"> • Geprüfte Emissionen • Kostenlose Zuteilung (Artikel 10a Absatz 5 – Nationale Umsetzungsmaßnahmen⁴⁰) 	Jahr x-1
1. Mai Jahr x	Erfüllungsfrist: geprüfte Emissionen und abgegebene Zertifikate	Jahr x-1
Mai/Oktober Jahr x	Tausch gegen internationale Gutschriften	Bis 1. Mai/1. Oktober Jahr x
Oktober/November Jahr x	CO ₂ -Marktbericht	Jahr x-1
Januar/Juli Jahr x	Status der Reserve für neue Marktteilnehmer – NER-Tabelle	
Nicht auf EU-Ebene veröffentlicht	Auf Ebene der Mitgliedstaaten veröffentlichte kostenlose Zuteilungen an den Luftverkehr	

Da die Marktstabilitätsreserve ab 2019 angewendet wird, veröffentlicht die Kommission ab 2017 regelmäßig Mitte Mai die Gesamtmenge der in Umlauf befindlichen Zertifikate für das Vorjahr.

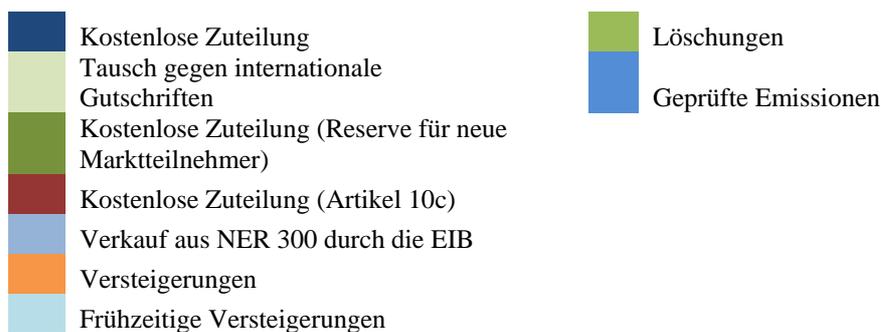
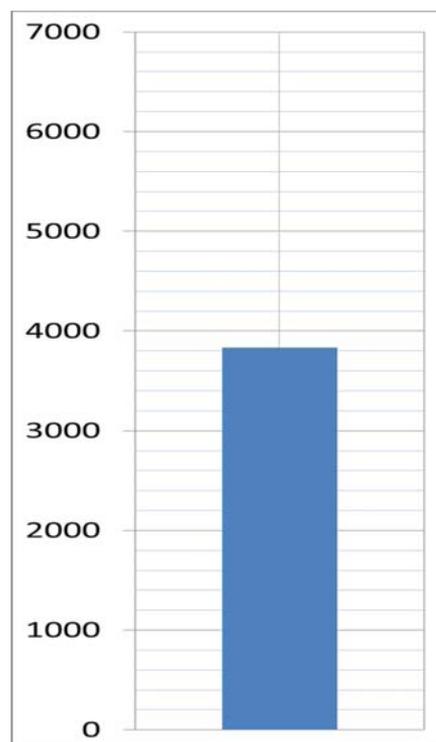
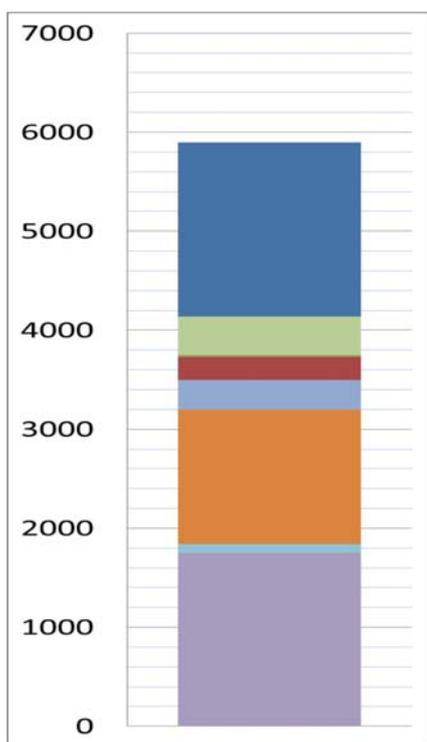
⁴⁰ Nationale Umsetzungsmaßnahmen sind einzelstaatliche Umsetzungsmaßnahmen gemäß dem Beschluss 2011/278/EU der Kommission zur vorläufigen Berechnung der Gesamtmengen der kostenlosen Zertifikate, die jeder der Kommission gemeldeten Anlage im Hoheitsgebiet aller Mitgliedstaaten und der EWR-/EFTA-Länder zuzuteilen sind.

Abbildung 1 zeigt die kumulativen Angebots- und Nachfragezahlen bis Ende 2014. Im Jahr 2013 belief sich die Gesamtangebotsmenge auf rund 2,18 Milliarden und die Gesamtnachfragemenge auf rund 1,96 Milliarden Zertifikate. Im Jahr 2014 ging sowohl die Gesamtangebots- als auch die Gesamtnachfragemenge auf rund 1,87 Milliarden Zertifikate zurück. Somit stieg der Überschuss 2013 um rund 220 Millionen Zertifikate auf mehr als 2 Milliarden Zertifikate an, während er 2014 stabil blieb. Die Verringerung von Angebot und Nachfrage im Jahr 2014 ging mit einer geringeren Anzahl versteigert Zertifikate einher, was auf das Backloading von Zertifikaten und einen andauernden Emissionsrückgang zurückzuführen ist. In Bezug auf die Zahlen für 2013 und 2014 sollte angemerkt werden, dass sie auf den aktuellen Daten zu diesen Jahren aus dem Transaktionsprotokoll der Europäischen Union basieren. Das bedeutet, dass diese Zahlen auf jüngsten Daten zu 2013 und 2014 beruhen können.

Abbildung 1: Verhältnis zwischen kumulativen Angebots- und Nachfragezahlen bis Ende 2014

Angebot (kumulativ, in Millionen)

Nachfrage (kumulativ, in Millionen)



5. LUFTVERKEHR

Luftverkehrstätigkeiten wurden durch die Richtlinie 2008/101/EG⁴¹ in das EU-EHS einbezogen. Die Richtlinie legt fest, dass ab 2012 folgende Emissionen im EU-EHS berücksichtigt werden sollten: die Emissionen aller Luftfahrzeuge, die auf Flugplätzen im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) starten oder landen, die Emissionen aller Luftfahrzeuge, die von Flugplätzen im EWR starten und auf Flugplätzen in Drittländern landen, und – sofern nicht durch delegierte Rechtsvorschriften ausgenommen – die Emissionen aller Luftfahrzeuge, die auf Flugplätzen in Drittländern starten und auf Flugplätzen im EWR landen.

Im September 2013 verständigte sich die ICAO-Vollversammlung darauf, bis 2016 einen globalen marktbasieren Mechanismus zu entwickeln, der ab 2020 umgesetzt werden muss, um Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr zu mindern. Dieses Ergebnis wurde von der EU begrüßt, so dass die EU-Rechtsvorschriften geändert wurden. Dementsprechend verringert die Verordnung (EU) Nr. 421/2014⁴² den Geltungsbereich des EU-EHS von 2013 bis 2016 vorübergehend auf Emissionen aus Flügen innerhalb des EWR.

Den Berichten zufolge, die gemäß Artikel 21 erstellt und 2015 vorgelegt wurden, verfügen 611 Luftfahrzeugbetreiber über ein Monitoringkonzept. Bei 50 % (305) handelte es sich um gewerbliche und bei den übrigen 50 % (306) um nichtgewerbliche Luftfahrzeugbetreiber. Insgesamt 329 Luftfahrzeugbetreiber (53,8 %) waren Kleinemittenten.

Angaben auf der öffentlichen EUTL-Website zufolge beliefen sich die geprüften CO₂-Emissionen aus Luftverkehrstätigkeiten innerhalb des EWR im Jahr 2013 auf 53,4 Millionen Tonnen CO₂ und im Jahr 2014 auf 54,9 Millionen Tonnen CO₂. Somit wurde 2014 ein Anstieg um 2,8 % gegenüber 2013 verzeichnet.

Die anfängliche Zuteilung an Luftfahrzeugbetreiber wurde ebenfalls an den begrenzten Geltungsbereich innerhalb des EWR angepasst. Die angepasste kostenlose Zuteilung belief sich 2013 auf 32,4 Millionen Zertifikate und 2014 auf 32,3 Millionen Zertifikate.⁴³

Die Anzahl der in den Jahren 2013 und 2014 zu versteigernden Zertifikate wurde auf der Grundlage einer Menge von 5,7 Millionen Zertifikaten bestimmt, die infolge der Anpassung

⁴¹ Richtlinie 2008/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, ABl. L 8 vom 13.1.2009, S. 3.

⁴² Verordnung (EU) Nr. 421/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft zur Umsetzung bis 2020 eines internationalen Übereinkommens über die Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasieren Mechanismus auf Emissionen des internationalen Luftverkehrs, ABl. L 129 vom 30.4.2014, S. 1.

⁴³ Daten von September 2015.

der Versteigerungsmengen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 421/2014 jährlich erwartet wurde. Diese Zertifikate wurden vom 1. Januar bis zum 30. April 2015 versteigert.

Die genannten Zahlen ergeben eine Emissionsreduktion in den Jahren 2013 und 2014 von rund 32 Millionen Tonnen.

6. MARKTAUFSICHT

Der Großteil der Transaktionen zu Emissionszertifikaten erfolgt in Form von Derivaten (Terminkontrakte (Futures), Termingeschäfte (Forwards), Optionen, Swaps), die bereits der EU-Finanzmarktregulierung unterliegen (einschließlich der zurzeit geltenden Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID)⁴⁴). Die neuen Regeln mit Namen MiFID II ändern die derzeit gültige Richtlinie und werden zum Januar 2017 gültig. Sie erfordern die Annahme verschiedener Durchführungsmaßnahmen.

In der Neufassung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID II) werden auch Emissionszertifikate als Finanzinstrumente eingestuft. Das bedeutet, dass die MiFID-II-Vorschriften, die für die traditionellen Finanzmärkte gelten (die den Handel mit CO₂-Derivaten auf führenden Plattformen einschließen), auf das Spotsegment des CO₂-Sekundärmarktes (zurzeit auf EU-Ebene unregulierte Transaktionen zu Emissionszertifikaten für die unmittelbare Lieferung auf dem Sekundärmarkt) ausgeweitet werden. Damit wird der Spotmarkt in puncto Transparenz, Anlegerschutz und Integrität dem Derivatemarkt gleichgestellt.⁴⁵

Außerdem werden aufgrund von Querverweisen zu den MiFID-II-Begriffsbestimmungen der Finanzinstrumente weitere Rechtsvorschriften für die Finanzmärkte Anwendung finden. Dies gilt insbesondere für die Marktmissbrauchsverordnung, die Geschäfte und Handlungen sowohl auf den Sekundärmärkten für Emissionszertifikate als auch bezüglich der EU-EHS-Versteigerung von Emissionszertifikaten auf dem Primärmarkt abdecken wird. In ähnlicher Weise wird ein Querverweis auf MiFID II in der Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche die nach MiFID zugelassenen CO₂-Zertifikatehändler dazu verpflichten, Maßnahmen zur

⁴⁴ Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates, ABl. L 145 vom 30.4.2004, S. 1.

⁴⁵ Die Aufsicht des Primärmarktes fällt weiterhin in den Geltungsbereich der Versteigerungsverordnung, ausgenommen Fälle von Marktmissbrauch, in denen die Marktmissbrauchsverordnung direkt anwendbar ist.

Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden auf dem sekundären Spot-Markt für Emissionszertifikate zu ergreifen.⁴⁶

Sowohl in MiFID II als auch in der Marktmissbrauchsverordnung, die beide im Jahr 2014 erlassen wurden, sind bestimmte Anpassungen der allgemeinen Regelungen an die Besonderheiten des CO₂-Marktes vorgesehen:

- bestimmte Ausnahmen von MiFID II für Teilnehmer am CO₂-Markt (unter der Voraussetzung, dass eine solche Tätigkeit eine Nebentätigkeit zur Haupttätigkeit darstellt, vor allem für Compliance-Käufer und Einrichtungen, die in begrenztem Umfang im Namen anderer handeln);
- Offenlegungspflicht bezüglich Insider-Informationen nur für die größten Teilnehmer/Emittenten;
- detaillierte Meldung von Positionen (keine Positionslimits) von den Handelsplätzen;
- Behandlung von Emissionszertifikaten als gesonderte Kategorie im Rahmen der vor- und nachbörslichen Transparenzanforderungen (Förderung der Entwicklung angepasster Durchführungsbestimmungen);
- vollständige Erfassung von Emissionsderivaten (ähnlich wie Derivate mit „finanzieller“ Grundlage und anders als warenunterlegte Derivate).

Im Laufe der Jahre 2014 und 2015 wurden mehrere Maßnahmen der Ebene 2 entwickelt, die nun getroffen werden müssen und Einzelheiten der Bestimmungen der MiFID II-Verordnung und der Marktmissbrauchsverordnung betreffen: Festlegung der Schwellenwerte zur Bestimmung von Nebendienstleistungen gemäß MiFID II, Schwellenwerte zur Feststellung des Geltens der Offenlegungspflicht bezüglich Insider-Informationen für Teilnehmer am CO₂-Markt gemäß der Marktmissbrauchsverordnung und Transparenzanforderungen auf den Sekundärmärkten bezüglich Emissionszertifikaten und deren Derivaten, einschließlich der Schwellenwerte für deren Festlegung als liquide Märkte gemäß MiFID II.

6.1. Rechtlicher Status von Emissionszertifikaten und steuerliche Behandlung

Wie in vielen anderen Fällen sind der rechtliche Status von Emissionszertifikaten und deren steuerliche Behandlung nicht auf EU-Ebene definiert. Trotz der fehlenden Harmonisierung hat sich jedoch in den vergangenen zehn Jahren ein ausgereifter und sehr liquider Markt entwickelt. Der aktuelle Rechtsrahmen bietet die erforderliche rechtliche Grundlage für einen transparenten und liquiden CO₂-Markt und gewährleistet gleichzeitig die Stabilität und Integrität dieses Marktes. Obgleich die Interessenträger sich nicht für mehr Klarheit bezüglich der rechtlichen Definition des Begriffs Zertifikate ausgesprochen haben, möchte

⁴⁶ Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten sind bereits auf dem Primärmarkt und dem sekundären Derivatemarkt für Emissionszertifikate vorgeschrieben.

die Kommission infolge der Empfehlung des Europäischen Rechnungshofs prüfen, ob eine Klärung des rechtlichen Status von Emissionszertifikaten von Vorteil wäre.

In den Berichten, die gemäß Artikel 21 erstellt wurden, beschrieben 23 Mitgliedstaaten den rechtlichen Status eines Emissionszertifikats in ihrem Rechtssystem. Emissionszertifikate werden abwechselnd als Finanzinstrumente, immaterielle Vermögenswerte, Eigentumsrechte und Waren bezeichnet. Ein Land (DE) erkennt die Notwendigkeit einer Überarbeitung der Rechtsvorschriften an. Andere Mitgliedstaaten behandeln Zertifikate als Finanzinstrumente, definieren sie als Eigentumsrechte oder betrachten sie als Staatseigentum.

Hinsichtlich der steuerlichen Behandlung von Zertifikaten gaben einige wenige Mitgliedstaaten in den gemäß Artikel 21 erstellten Berichten an, dass die Mehrwertsteuer⁴⁷ bei der Vergabe von Emissionszertifikaten fällig wird, wohingegen die Mehrwertsteuer in 24 Mitgliedstaaten bei Geschäften mit Emissionszertifikaten auf dem Sekundärmarkt fällig wird. Die meisten Mitgliedstaaten meldeten, dass sie bei Geschäften mit Emissionszertifikaten die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft⁴⁸ anwenden. Emissionszertifikate von Unternehmen können zusätzlich besteuert werden. 16 Mitgliedstaaten berichteten, dass Emissionszertifikate oder Emissionszertifikate von Unternehmen nicht besteuert würden.

7. ÜBERWACHUNG, BERICHTERSTATTUNG UND ÜBERPRÜFUNG DER EMISSIONEN

7.1. Anforderungen in Phase 3

Die genaue Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung (monitoring, reporting and verification, MRV) bilden das Rückgrat des EU-EHS. Zusätzlich gewährleistet ein solides Akkreditierungssystem eine angemessene Qualität externer Prüfer. Zur Verbesserung und Harmonisierung der MRV-Anforderungen in Phase 3 wurden die Verordnung über die Überwachung und die Berichterstattung sowie die Verordnung über die Prüfung und die Akkreditierung erlassen (siehe Abschnitt 2).

Außerdem hat die Kommission einen umfangreichen Satz von Leitliniendokumenten und elektronischen Berichtsvorlagen zur Verfügung gestellt, die von den Mitgliedstaaten häufig verwendet werden.

Die Wirksamkeit des Compliance-Systems wurde ebenfalls verbessert, da die Verordnung über die Überwachung und die Berichterstattung es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die

⁴⁷ Emissionszertifikate unterliegen als steuerpflichtige Dienstleistung der Mehrwertsteuer.

⁴⁸ Die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft verlagert die Verantwortung für die Zahlung der Mehrwertsteuer vom Verkäufer auf den Käufer einer Ware oder Dienstleistung und ist damit eine wirksame Schutzmaßnahme gegen Mehrwertsteuerbetrug.

elektronische Berichterstattung verbindlich vorzuschreiben. Zehn Mitgliedstaaten gaben 2015 an, dass sie über ein spezielles IT-System für die EU-EHS-Berichterstattung verfügen.

Das Überwachungssystem des EU-EHS ist als Baukastensystem ausgelegt, das den Betreibern ein hohes Maß an Flexibilität und somit die jeweils größtmögliche Kostenwirksamkeit bietet, während es gleichzeitig eine äußerst zuverlässige Überwachung der Emissionsdaten gewährleistet. Daher sind verschiedene Überwachungsmethodiken zulässig (auf Berechnungen⁴⁹ oder auf Messung⁵⁰ beruhende Überwachungsmethodik sowie in Ausnahmefällen Fall-back-Methodik). Die Methodiken können für Teile der Anlage kombiniert werden. Die Anforderung an Anlagen- und Luftfahrzeugbetreiber, über ein von der zuständigen Behörde auf der Grundlage der Verordnung über die Überwachung und die Berichterstattung genehmigtes Monitoringkonzept zu verfügen, verhindert eine willkürliche Wahl der Überwachungsmethodiken.

7.2. Verwendete Überwachungsmethodik

Den der Kommission von den Mitgliedstaaten vorgelegten Berichten gemäß Artikel 21 zufolge, in denen es um die Anwendung der EU-EHS-Richtlinie im Jahr 2014 geht, verwenden die meisten Anlagen die auf Berechnungen beruhende Methodik. Nur in rund 140 Anlagen (in 22 Mitgliedstaaten) wurden Systeme zur kontinuierlichen Emissionsmessung verwendet. Nur 13 Mitgliedstaaten gaben an, die Fall-back-Methodik in insgesamt 32 Anlagen zu verwenden, deren Emissionen 6,1 Millionen Tonnen CO₂(Äq) betragen.

Die Flexibilität bei der Wahl der Überwachungsmethodiken erhöht die Kostenwirksamkeit des MRV-Rahmens. Ein weiteres wichtiges Element, das zu diesem Zweck konzipiert wurde, ist der auf Ebenen basierende Ansatz. Für alle Parameter zur Ermittlung der Emissionsdaten werden sogenannte „Ebenen“ festgelegt, damit die Anforderungen an Aufwand und Unsicherheitsgrad in ein Verhältnis zur Anlagengröße gesetzt werden. Die Verordnung über die Überwachung und die Berichterstattung schreibt für alle Betreiber Mindestebenen vor, wobei größere Emissionsquellen höhere Ebenen (d. h. eine höhere Genauigkeit der Daten) erreichen müssen. Für kleinere Emissionsquellen gelten aus Gründen der Kosteneffizienz weniger strenge Anforderungen.⁵¹

Die Mindestebenenanforderungen werden von Anlagen normalerweise erfüllt. Nur 118 Anlagen der Kategorie C (14 % aller Anlagen) erfüllten den Angaben zufolge in Bezug auf mindestens einen Parameter die Anforderung nicht, die höchsten Ebenen für die emissionsstarken Stoffströme anzuwenden (2013 waren es 137 Anlagen, das sind 16 % aller

⁴⁹ Auch bei der auf Berechnungen beruhenden Methodik sind mehrere Messungen erforderlich. Vor allem muss die Emissionen verursachende Brennstoff- und Materialmenge gemessen werden. Die Emissionen werden dann als „Menge x Emissionsfaktor (x weitere Faktoren, falls zutreffend)“ berechnet. Im Fall hoher Emissionen und/oder heterogener Brennstoffe und Materialien müssen die Emissionsfaktoren anhand chemischer Analysen bestimmt werden. Anderenfalls können Standardfaktoren verwendet werden.

⁵⁰ Bei der auf Messung beruhenden Methodik werden Systeme zur kontinuierlichen Emissionsmessung verwendet.

⁵¹ Artikel 26 der Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission.

Anlagen). Allerdings ist die tatsächliche Zahl möglicherweise höher, da nicht alle Mitgliedstaaten hierzu Angaben machten. Solche Abweichungen sind nur zulässig, wenn der Betreiber nachweist, dass die höchste Ebene technisch nicht machbar ist oder zu unverhältnismäßigen Kosten führen wird. Wird festgestellt, dass diese Bedingungen nicht mehr zutreffen, müssen die Betreiber ihre Überwachungssysteme optimieren. In ähnlicher Weise mussten die Mitgliedstaaten angeben, wie viele Anlagen der Kategorie B die höchsten Ebenen für die emissionsstarken Stoffströme oder Emissionsquellen nicht erreichen. Nur 22 Mitgliedstaaten machten diesbezügliche Angaben. Durchschnittlich 28 % der Anlagen der Kategorie B weichen in irgendeiner Hinsicht von den Anforderungen ab (2013 machten 24 Mitgliedstaaten hierzu Angaben und meldeten, dass durchschnittlich 28 % der Anlagen der Kategorie B betroffen waren). Dies bestätigt, dass die Bestimmungen der Verordnung über die Überwachung und die Berichterstattung zu solchen Abweichungen (die vom Betreiber begründet und von der zuständigen Behörde genehmigt werden müssen) in der Praxis anwendbar sind und von den Betreibern im Großen und Ganzen eingehalten werden.

Luftfahrzeugbetreibern stehen weniger Optionen für die Emissionsüberwachung zur Verfügung. Nur auf Berechnung beruhende Methodiken kommen in Frage, wobei der Treibstoffverbrauch der wichtigste zu bestimmende Parameter⁵² für vom EU-EHS erfasste Flüge darstellt.

7.3. Prüfung und Akkreditierung

Mit der Verordnung über die Prüfung und die Akkreditierung für Phase 3 und darüber hinaus wurde ein EU-weiter harmonisierter Ansatz für die Akkreditierung von Prüfstellen eingeführt. Prüfstellen, die juristische Personen sind, müssen von einer nationalen Akkreditierungsstelle akkreditiert sein, um Prüfungen im Einklang mit der Verordnung über die Prüfung und die Akkreditierung durchführen zu können. Nur im Fall einer natürlichen Person kann ein Mitgliedstaat die Zertifizierung als Alternative zur Akkreditierung zulassen.⁵³ Das neue einheitliche Akkreditierungssystem bietet den Prüfstellen den Vorteil, dass sie in allen Mitgliedstaaten anerkannt sind und tätig werden können. Damit können sie alle Möglichkeiten des Binnenmarktes in vollem Umfang nutzen und eine ausreichende allgemeine Verfügbarkeit gewährleisten.

Im Einklang mit Artikel 21 der EU-EHS-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die Anzahl akkreditierter Prüfstellen für jeden Akkreditierungsbereich mitgeteilt.⁵⁴ Insgesamt sind in allen Akkreditierungsbereichen 1044 Prüfstellen akkreditiert (da Prüfstellen in mehreren Bereichen tätig sind, entspricht diese Zahl nicht der Gesamtzahl der Prüfstellen). Die gegenseitige Anerkennung der Prüfstellen in den Mitgliedstaaten ist erfolgreich: Die meisten

⁵² Weitere Parameter sind der Emissionsfaktor, für den normalerweise ein Standardwert gilt, und die Treibstoffdichte, die ebenfalls oft auf einem Standardwert basieren kann.

⁵³ Nur ein Mitgliedstaat hat angegeben, über ein solches Zertifizierungssystem zu verfügen, und nur eine Prüfstelle wurde nach diesem System zertifiziert.

⁵⁴ Die Akkreditierungsbereiche sind in Anhang I der Verordnung über die Prüfung und die Akkreditierung anhand der in Anhang I der EU-EHS-Richtlinie aufgeführten Tätigkeiten festgelegt.

Mitgliedstaaten (28) gaben an, dass mindestens eine ausländische Prüfstelle in ihrem Hoheitsgebiet tätig ist. Die Verfügbarkeit der Prüfstellen stellte weder im ersten noch im zweiten Jahr der Durchführung der Verordnung über die Prüfung und die Akkreditierung einen Engpass im System dar.

Die Erfüllung der Anforderungen der Verordnung über die Prüfung und die Akkreditierung durch die Prüfstellen wird als hoch eingestuft, da nur von wenigen Verwaltungsmaßnahmen⁵⁵ seitens der Mitgliedstaaten berichtet wurde: In einem Fall wurde die Akkreditierung einer Prüfstelle ausgesetzt, in einem Fall wurde die Akkreditierung einer Prüfstelle zurückgezogen, und in sechs Fällen wurde der Akkreditierungsbereich eingeschränkt. Sieben Mitgliedstaaten meldeten Beschwerden bezüglich einer Prüfstelle, die jedoch in 99 % der Fälle geklärt wurden. Acht Mitgliedstaaten berichteten über Nichtkonformität in Bezug auf den Informationsaustausch zwischen den nationalen Akkreditierungsstellen und den zuständigen Behörden.

8. ÜBERBLICK ÜBER VERWALTUNGSVEREINBARUNGEN IN MITGLIEDSTAATEN

Bei der Einführung des EU-EHS verfolgen die Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze bezüglich der zuständigen Behörden. Die meisten Mitgliedstaaten nutzen bestehende Strukturen, während nur wenige Mitgliedstaaten neue Organe für die Umsetzung des EU-EHS eingerichtet haben. Somit sind in einigen Mitgliedstaaten mehrere lokale Behörden beteiligt, während die Umsetzung in anderen Mitgliedstaaten zentralisiert erfolgt. Die Berichte gemäß Artikel 21 vermitteln einen Einblick in die Organisationsstruktur der einzelnen Mitgliedstaaten. Durchschnittlich sind vier verschiedene zuständige Behörden an der Umsetzung des EU-EHS beteiligt. 15 Mitgliedstaaten gaben an, dass lokale Behörden vor allem an der Erteilung von Genehmigungen sowie der Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung beteiligt sind. Die Abstimmung zwischen diesen Behörden ist überaus wichtig, um eine einheitliche und korrekte Anwendung der rechtlichen Anforderungen in jedem Mitgliedstaat sicherzustellen. Zu diesem Zweck enthält die Verordnung über die Überwachung und die Berichterstattung geeignete Vorschriften. Die Mitgliedstaaten gaben an, dass sie für die Abstimmung zwischen den Behörden bei Bedarf verschiedene Instrumente einsetzen. Den Berichten für 2014 zufolge verfügten 10 Mitgliedstaaten über Rechtsinstrumente für die zentrale Verwaltung der Monitoringkonzepte oder Emissionsberichte, und in acht Fällen gab ein zentrales Organ verbindliche Anweisungen und Leitlinien vor. 12 Mitgliedstaaten berichteten über regelmäßige Workshops für die Behörden,

⁵⁵ Zu den möglichen Verwaltungsmaßnahmen gehören die Aussetzung oder Zurückziehung der Akkreditierung oder eine Einschränkung des Akkreditierungsbereichs.

aber nur 8 Mitgliedstaaten gaben an, gemeinsame Schulungen für alle zuständigen Behörden durchzuführen. In 8 Mitgliedstaaten wurde für die Abstimmung zwischen den Behörden eine gemeinsame IT-Plattform genutzt.

Bezüglich der in den Mitgliedstaaten erhobenen Verwaltungsgebühren (für Genehmigungen und genehmigte Monitoringkonzepte) gaben 14 Mitgliedstaaten an, den Betreibern keine Gebühren in Rechnung zu stellen. Luftfahrzeugbetreiber zahlen in 16 Mitgliedstaaten keine Gebühren. In 6 Mitgliedstaaten zahlen Anlagen- und Luftfahrzeugbetreiber eine jährliche allgemeine Verwaltungsgebühr. Diese Gebühr liegt pro Jahr und Betreiber zwischen 671 und 5250 EUR. In zwei gemeldeten Fällen entspricht die Gebühr einem bestimmten Betrag (0,02 bis 0,07 EUR) je Zertifikat. In 17 Mitgliedstaaten werden Gebühren für verschiedene spezielle Dienstleistungen erhoben, wie die Genehmigung oder Aktualisierung von Monitoringkonzepten oder die Aktualisierung von Genehmigungen. Diese Gebühren weichen stark voneinander ab und schwanken zwischen weniger als 100 EUR und mehr als 3000 EUR für die Genehmigung eines neuen Monitoringkonzepts.

Insgesamt kann der Schluss gezogen werden, dass die Systeme in den Mitgliedstaaten weitgehend wirksam und an die jeweilige Verwaltungsorganisation angepasst sind. Das Subsidiaritätsprinzip findet Anwendung. Die Kommunikation zwischen den lokalen Behörden der Mitgliedstaaten und der Austausch bewährter Verfahren zwischen den zuständigen Behörden sollten weiterhin vertieft werden.

9. COMPLIANCE UND DURCHSETZUNG

Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten tragen maßgeblich dazu bei, dass die Betreiber die Anforderungen in hohem Maße erfüllen, indem sie die jährlichen Emissionsberichte verschiedenen Compliance-Prüfungen unterziehen. Angaben in den 2015 gemäß Artikel 21 vorgelegten Berichten zufolge haben alle Mitgliedstaaten (außer SE) zwischen 95 und 100 % der jährlichen Emissionsberichte auf Vollständigkeit und interne Kohärenz geprüft. Darüber hinaus wurden rund 80 % der Berichte auf Übereinstimmung mit den Monitoringkonzepten geprüft, und die Angaben in durchschnittlich rund 72 % der Berichte wurden mit den Zuteilungsdaten abgeglichen. 24 Mitgliedstaaten gaben an, Gegenprüfungen mit anderen Daten oder Details vorzunehmen.

Alle genannten Prüfungen sollen die Arbeit der Prüfstelle ergänzen und das hohe Qualitätsniveau des MRV-Systems sicherstellen. Nach der Prüfung stellten die zuständigen Behörden in nur 0,2 % der Berichte für 2014 (und 2013) Fehler fest.

Ein weiterer Indikator für die Funktionstüchtigkeit des Compliance-Systems des EU-EHS ist die Anzahl der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fälle, in denen die zuständige Behörde

eine konservative Schätzung⁵⁶ der Anlagenemissionen vornehmen musste. 14 Mitgliedstaaten meldeten insgesamt 37 solcher Fälle (0,3 % der Anlagen), die 9,1 Millionen Tonnen CO₂-Emissionen ausmachten (0,5 % der Gesamtmenge der geprüften Emissionen im Jahr 2014). Im Vergleich dazu berichteten 12 Mitgliedstaaten für 2013 über insgesamt 70 solcher Fälle (0,6 % der Anlagen), die 2,7 Millionen Tonnen CO₂-Emissionen ausmachten (0,14 % der Gesamtmenge der geprüften Emissionen im Jahr 2013).

Diese Zahlen machen deutlich, dass die Prüfungen durch die zuständige Behörde trotz der Überprüfung durch Dritte wichtig sind. Die Ergebnisse belegen jedoch auch, dass 99,5 % der Anlagen die Anforderungen an die EU-EHS-Berichterstattung erfüllen.

Die EU-EHS-Richtlinie sieht eine Geldstrafe in Form einer „Sanktion wegen Emissionsüberschreitung“ in Höhe von 100 EUR für jede ausgestoßene Tonne CO₂ vor, für die der Betreiber nicht rechtzeitig Zertifikate abgegeben hat. Wie der Europäische Rechnungshof festgestellt hat,⁵⁷ ist der Erfüllungsgrad des EU-EHS sehr hoch: Jedes Jahr werden rund 99 % der Emissionen tatsächlich von der erforderlichen Anzahl Zertifikate erfasst. Im Luftverkehr wurden die Anforderungen der EU-EHS-Vorschriften ebenfalls in hohem Maße erfüllt: Die Luftfahrzeugbetreiber, die mehr als 99,5 % der vom EU-EHS erfassten Emissionen in der Luftfahrt verursachten, erfüllten die Anforderungen. Darunter befinden sich auch mehr als 100 nicht in der EU ansässige gewerbliche Luftfahrzeugbetreiber, die Flüge innerhalb des EWR durchführten.

6 Mitgliedstaaten (DE, ES, PL, PT, RO, UK) gaben für das Jahr 2014 an, dass in einigen wenigen Fällen (ca. 0,1 % der Anlagen) die „Sanktion wegen Emissionsüberschreitung“ angewendet wurde. Wie in der Richtlinie vorgesehen, sollten die Mitgliedstaaten die Sanktion wegen Emissionsüberschreitung entsprechend dem Europäischen Verbraucherpreisindex⁵⁸ erhöhen.

Die Mitgliedstaaten können weitere Sanktionen verhängen, die je nach Art der erfassten Verstöße und der Sanktionsmöglichkeiten sehr unterschiedlich ausfallen können. Viele Mitgliedstaaten gaben an, dass die Sanktionen vom Gericht je nach Fall festgelegt werden. In den meisten Mitgliedstaaten gilt den Angaben zufolge eine Unter- und/oder eine Obergrenze für die Sanktion (falls zutreffend). Die Untergrenzen liegen zwischen einigen hundert und 75 000 EUR und die Obergrenzen zwischen 5000 und 15 Mio. EUR. 7 Mitgliedstaaten gaben Haftstrafen als mögliche Sanktionen an.

Sowohl im Jahr 2014 als auch im Jahr 2013 erfüllten mehr als 99 % der Anlagen die Anforderung, fristgerecht einen geprüften jährlichen Emissionsbericht vorzulegen. Des Weiteren ist es wichtig, dass die Betreiber die Auflagen ihrer Genehmigung zur Emission von

⁵⁶ Konservative Schätzverfahren werden angewendet, wenn der Betreiber keinen geprüften Emissionsbericht vorlegt oder die zuständige Behörde feststellt, dass der Bericht schwerwiegende Falschangaben oder Nichtkonformitäten enthält.

⁵⁷ Siehe Fußnote 5.

⁵⁸ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Harmonised_index_of_consumer_prices_%28HICP%29/de

Treibhausgasen und das genehmigte Monitoringkonzept einhalten. Im Einklang mit Artikel 21 haben die Mitgliedstaaten über Maßnahmen berichtet, mit denen sie die höchstmöglichen Erfüllungsgrade sicherstellen. Für das Berichtsjahr 2014 gaben 25 der 31 Bericht erstattenden Mitgliedstaaten an, dass sie regelmäßige Zusammenkünfte mit Industrievertretern und/oder Prüfstellen anbieten. Die zuständigen Behörden führen den Angaben zufolge in 23 Mitgliedstaaten Vor-Ort-Prüfungen und Stichprobenkontrollen durch. In 22 Mitgliedstaaten ist der Verkauf von Zertifikaten verboten, solange eine Anlage die Auflagen nicht erfüllt. Nur 11 Mitgliedstaaten gaben an, dass sie die Namen der Betreiber veröffentlichen, die die Anforderungen der Verordnung über die Überwachung und die Berichterstattung sowie der Verordnung über die Prüfung und die Akkreditierung nicht erfüllen. Diese Maßnahmen scheinen recht wirksam zu sein. Im Jahr 2014 verhängten nur 10 Mitgliedstaaten Geldstrafen. Es wurden keine Haftstrafen gemeldet. Die häufigsten Gründe für Sanktionen waren die nicht fristgerechte Vorlage des geprüften Berichts (in 7 Mitgliedstaaten: ES, HU, PL, PT, RO, SK, UK) und die Nichterfüllung der Genehmigungsaufgaben (in 5 Mitgliedstaaten: ES, GR, HU, NL, UK).

Das EU-EHS-Compliance-Forum bewährt sich weiterhin als wirksamer Mechanismus, mit dem MRV-Informationen zwischen den Mitgliedstaaten und den zuständigen Behörden ausgetauscht und bewährte Verfahren für eine effiziente Durchsetzung ermittelt werden. Auf der jährlich abgehaltenen Compliance-Konferenz sollen vor allem die Tätigkeiten des Compliance-Forums bekanntgemacht werden, insbesondere seiner fünf Taskforces zu Überwachung und Berichterstattung, zu Akkreditierung und Prüfung, zu Luftfahrt, zur elektronischen Berichterstattung sowie zu CO₂-Abscheidung und -Speicherung. Darüber hinaus werden Einzelheiten über die Zusammenkünfte und die laufende Arbeit der Taskforces allen zuständigen EU-EHS-Behörden zur Verfügung gestellt.

Die Arbeitsgruppe der Registerverwalter dient als Kooperationsforum, in dem die Mitgliedstaaten und die Kommission als Zentralverwalter Themen und Verfahren im Zusammenhang mit der Funktionsweise des Unionsregisters und der Durchsetzung der Registerverordnung erörtern.

10. STRUKTURREFORM DES EU-EHS

10.1. Backloading und Marktstabilitätsreserve

Der europäische CO₂-Markt ist zurzeit durch ein wachsendes Ungleichgewicht zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach Zertifikaten geprägt (siehe Abschnitt 4.3).

Als kurzfristige Maßnahme zur Minderung der Auswirkungen des Überschusses wurde beschlossen, in den Anfangsjahren von Phase 3 die Versteigerung von 900 Millionen Zertifikaten zu verschieben (Backloading). Gleichzeitig setzte die Kommission angesichts der Struktur und Langlebigkeit des Überschusses ihre im CO₂-Marktbericht 2012 angekündigte öffentliche Konsultation zu Optionen für eine Strukturreform des EU-EHS fort. Die

Einrichtung einer Marktstabilitätsreserve, durch die das Angebot an zu versteigernden Emissionszertifikaten flexibler gemacht und die Resilienz gegen größere Ungleichgewichte gestärkt werden könnte, ging aus dieser Diskussion als bevorzugte Option hervor. Die Kommission legte im Januar 2014 einen entsprechenden Legislativvorschlag über die Einrichtung einer Marktstabilitätsreserve vor. Mit dem Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 wurde eine solche Marktstabilitätsreserve eingerichtet.

Mit der Marktstabilitätsreserve werden zwei Ziele verfolgt: Sie soll das Ungleichgewicht zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach Emissionszertifikaten beseitigen, und sie soll das EU-EHS künftig besser vor großen Nachfrage- und Angebotsschocks schützen.

Die Reserve wird ab Januar 2019 angewendet. Zertifikate werden in die Reserve eingestellt, wenn die Gesamtmenge der in Umlauf befindlichen Zertifikate größer ist als 833 Millionen Zertifikate. 900 Millionen Zertifikate, deren Versteigerung verschoben wurde, und eine zurzeit unbekannte Anzahl nicht zugeteilter Zertifikate werden ebenfalls in die Reserve eingestellt. Zertifikate werden aus der Marktstabilitätsreserve freigegeben, wenn die Gesamtmenge der in Umlauf befindlichen Zertifikate kleiner ist als 400 Millionen Zertifikate oder wenn Maßnahmen gemäß Artikel 29a der EU-EHS-Richtlinie erlassen werden.

Die Marktstabilitätsreserve ist vollständig in den bestehenden Rahmen des EU-EHS eingebunden.

Weitere Erläuterungen der technischen Aspekte ihrer Funktionsweise enthält Abschnitt 4.3.

10.2. Reform des EU-EHS

Im Oktober 2014 verständigten sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union im Einklang mit dem Rahmen für Klima- und Energiepolitik für 2030 darauf, dass ein reibungslos funktionierendes, reformiertes EU-EHS in Kombination mit einer Marktstabilitätsreserve das Hauptinstrument darstellt, um die Senkung der Emissionen um 43 % gegenüber 2005 in den durch das EU-EHS erfassten Sektoren zu erreichen. Im Juli 2015 legte die Kommission einen Legislativvorschlag für eine Überarbeitung des EU-EHS ab Phase 4 (2021-2030) vor. Die wichtigsten Änderungen umfassen Folgendes:

- Die Gesamtmenge an Zertifikaten wird ab 2021 um jährlich 2,2 % gegenüber aktuell 1,74 % verringert.
- Außerdem entwickelt der Vorschlag vorhersehbare, solide und faire Regeln mit dem Ziel, das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen einzudämmen. Das System der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten wird überarbeitet, damit die verfügbaren Zertifikate möglichst wirksam und effizient den Sektoren zugeteilt werden, bei denen das Risiko einer Verlagerung der Produktion in ein Land außerhalb der EU am größten ist (weltweit insgesamt rund 50 Sektoren).

- Ein Innovationsfonds wird eingerichtet, um die bestehende Unterstützung für Demonstrationsprojekte zu innovativen Technologien auf Projekte zur Förderung bahnbrechender Technologien in der Industrie auszuweiten. Kostenlose Zertifikate werden weiterhin zur Modernisierung des Stromsektors in einkommensschwächeren Mitgliedstaaten verfügbar sein. Darüber hinaus wird ein spezieller Modernisierungsfonds eingerichtet, um Anreize für Investitionen in die Modernisierung des Stromsektors und der Energiesysteme allgemein zu schaffen und die Energieeffizienz in diesen Mitgliedstaaten zu verbessern.

Der Vorschlag wurde dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Verabschiedung sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen zur Stellungnahme vorgelegt.

11. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

In den letzten zehn Jahren hat das EU-EHS maßgeblich dazu beigetragen, die Emissionen in der EU zu verringern und Anreize für andere internationale Partner zu schaffen, CO₂-Preise als kosteneffizienten Treiber einzusetzen, um zum Wohle künftiger Generationen allmählich aber nachhaltig auf eine Wirtschaft mit geringen CO₂-Emissionen umzustellen. Seit 2005 geht vom EU-EHS ein Preissignal für im System erfasste Fabriken, Kraftwerke und andere Anlagen aus, um Investitionen in saubere, CO₂-arme Technologien zu fördern. Das System hat gezeigt, dass CO₂-Preise ein wirksames Instrument darstellen, um kosteneffiziente Emissionsenkungen zu erreichen, Anreize für Unternehmen zu schaffen und zur Markteinführung innovativer Technologien beizutragen.

Die anfänglichen Schwierigkeiten des EU-EHS wurden größtenteils beseitigt. Beispielsweise wurde mit der schrittweisen Abschaffung der kostenlosen Zertifikate für Kraftwerke im Jahr 2013 das Problem erfolgreich behoben, dass Kraftwerke unerwartete Gewinne machen konnten, indem sie die CO₂-Kosten einfach über die Strompreise abgewälzt haben. Die ersten beiden Jahre der dritten Phase haben gezeigt, dass die Systemarchitektur stabil ist und das EU-EHS eine funktionierende Marktinfrastruktur und einen liquiden Markt geschaffen hat.

Während die anfänglichen Schwierigkeiten ausgeräumt wurden, hatten die allgemeinen makroökonomischen Umstände infolge der Finanzkrise von 2008 einen entscheidenden Einfluss auf das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage im EU-EHS. Innerhalb von 24 Monaten war ein Marktüberschuss von mehr als 2 Milliarden Zertifikaten entstanden, der im folgenden Jahr weiter anzusteigen drohte und sich bis 2030 immer noch auf dem gleichen hohen Niveau bewegt hätte. In den letzten Jahren wurde intensiv darüber debattiert, wie auf dieses unerwartete und plötzlich aufgetretene Phänomen zu reagieren sei. Dies führte zu den Entscheidungen, die Versteigerung von Zertifikaten zunächst zu verschieben (Backloading), was aktuell bereits umgesetzt wird, und eine Marktstabilitätsreserve einzurichten, die ab 2019 angewendet wird. Dank dieser Entscheidungen gewinnt das EU-EHS in den kommenden Jahren allmählich wieder an Bedeutung.

In Kombination mit der vorgeschlagenen Überarbeitung des Systems mit Wirkung ab Phase 4 (2021-2030) stellen diese Maßnahmen sicher, dass das EU-EHS – das zentrale Instrument der Klimapolitik der EU – die Emissionen auch in den nächsten zehn Jahren weiterhin wirksam reduzieren wird. Eine ehrgeizige Klimapolitik erschließt neue Geschäftschancen und eröffnet neue Märkte für Innovationen und die Nutzung CO₂-armer Technologien.

Die Kommission wird den CO₂-Markt weiter beobachten und den nächsten Bericht Ende 2016 vorlegen.

ANHANG

Tabelle: Angebots- und Nachfrageelemente des EHS

Element	Angebot oder Nachfrage?	Veröffentlichung	Aktualisierung und Unsicherheitsfaktoren
In Phase 2 insgesamt übertragene Zertifikate (Banking)	Angebot	CO ₂ -Marktbericht	Es ist keine Aktualisierung vorgesehen, da Phase 2 abgeschlossen ist. Endgültige Zahl.
Versteigerungen zu Beginn von Phase 3	Angebot	Website der GD Klimapolitik, Websites der EEX und der ICE	Nicht Bestandteil der in Phase 2 insgesamt übertragenen Zertifikate. Endgültige Zahlen.
Zertifikate für NER 300	Angebot	Website der EIB	Im Zeitraum 2012-2014 wurden 300 Millionen Zertifikate verkauft. Endgültige Zahlen.
Versteigerung von Luftverkehrszertifikaten	Angebot	Website der GD Klimapolitik, Websites der EEX und der ICE	Nein – Anpassungen sind in den Mengen für das Folgejahr enthalten. Die für die Jahre 2013 und 2014 vorgesehenen Versteigerungen fanden 2015 statt.
Versteigerungen in Phase 3	Angebot	Website der GD Klimapolitik, Websites der EEX und der ICE	Nein – die Zahl wird nicht mehr geändert. Von Versteigerungen zurückgehaltene Zertifikate (z. B. aufgrund eines verzögerten Versteigerungsbeginns für einige Mitgliedstaaten, wie die EWR-/EFTA-Länder) können in den Folgejahren versteigert werden.
Kostenlose Zuteilung (nationale Umsetzungsmaßnahmen)	Angebot	EUTL, Tabellen	Diese Zahlen werden im Verlauf des Jahres laufend aktualisiert.
Kostenlose Zuteilung (Reserve für neue Marktteilnehmer)	Angebot	EUTL, Tabellen	- Ein Mitgliedstaat kann die Zahlen für die Vorjahre nachträglich übermitteln, oder die tatsächliche Zuteilungsmenge kann geringer ausfallen als
Kostenlose Zuteilung (Luftfahrt)	Angebot	EUTL, Veröffentlichung	

		der Zuteilungstabellen durch die Mitgliedstaaten	ursprünglich vorgesehen. Das Transaktionsprotokoll der Europäischen Union (EUTL) enthält den genauen Stand der tatsächlichen Zuteilung.
Kostenlose Zuteilung (Artikel 10c)	Angebot	EUTL, Statustabelle	
Emissionen (ortsfeste Anlagen)	Nachfrage	EUTL, Daten zur Einhaltung der Vorschriften	Die am 1. Mai veröffentlichten Daten zur Einhaltung der Vorschriften zeigen Emissionen und abgegebene Zertifikate für Anlagen, die die Anforderungen erfüllen (d. h. Anlagen, die für alle betreffenden Jahre Bericht erstatten).
Emissionen (Luftfahrt)	Nachfrage		Luftfahrzeugbetreiber kamen bezüglich der für 2013 und 2014 gemeldeten Emissionen im Jahr 2015 ihren Verpflichtungen nach.
Gelöschte Zertifikate	Nachfrage		CO ₂ -Marktbericht