

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Umwelt,
Naturschutz u. Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
17(16)769-B

Öffentliche Anhörung - 26.06.2013

19.06.2013

bdew

Energie. Wasser. Leben.

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

Stellungnahme

Vorschläge der EU-Kommission zur Revision des Versteigerungszeitplans im Emissionszertifikatehandel

Berlin, 15. Oktober 2012

1. Zusammenfassende Empfehlungen

Aus Sicht des BDEW sind im Hinblick auf die vorgeschlagenen Änderungen der EZH-Richtlinie **2003/87/EG** sowie der Versteigerungsverordnung (EU) Nr. 1031/2010 folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Der BDEW fordert die Festlegung eines verbindlichen ambitionierten Emissionsminderungsziels für das Jahr 2030.
- Das Instrument des Emissionshandels als zentrales Treibhausgasreduktionsinstrument muss fortgeführt und gestärkt werden.
- Der BDEW unterstützt ein kurzfristiges „Backloading“ von Emissionszertifikaten als ersten, einmaligen aber noch nicht ausreichenden Schritt für die notwendige Reform des Emissionshandels, stellt allerdings gleichzeitig fest, dass es innerhalb der Branche durchaus unterschiedliche Einschätzungen über die Frage der Bewertung der Vor- und Nachteile eines solchen Eingriffes gibt.
- Wenn die EU-Kommission die Pläne für ein „Backloading“ weiterverfolgen sollte, dann dürfte ein solcher Eingriff lediglich einmalig zu Beginn der 3. Handelsperiode erfolgen und sollte eingebettet erfolgen in einen formalen Verständigungsprozess über anspruchsvolle verbindliche Zielvorgaben der EU bis zum Jahr 2030 unter Einschluss der Wechselwirkungen der Instrumente zur Förderung der Erneuerbaren und der Maßnahmen zur Energieeffizienz mit dem Emissionshandelssystem. Sollte trotz dieser grundsätzlichen Bedenken ein dauerhafter Mechanismus politisch gewollt sein, dann müssen zwingend in der Richtlinie klare und objektiv messbare Kriterien für die Zulässigkeit eines Eingriffes festgelegt werden.
- Der vorliegende Entwurf der Kommission sieht noch kein konkretes Mengengerüst für das beabsichtigte „Backloading“ vor. Allerdings erscheinen die im Hintergrundpapier der Kommission genannten Mengen und Zeitpunkte zur Rückführung als ungeeignet, um einen dauerhaften Preiseffekt am Markt zu erzielen und das Angebots- und Nachfrageverhältnis nachhaltig zu beeinflussen.
- Für die konkrete Ausgestaltung des Zeitplans und der zu entnehmenden Mengen sollte eine umfassende Wirkungsabschätzung (Impact Assessment) vorgelegt werden, welche die ausgelösten Verteilungseffekte sowie weitere Kosten-Nutzen-Relationen untersucht.
- Eine Ermächtigung der Kommission nach Artikel 10 Abs. 4 der EZH-Richtlinie ist hinsichtlich der Berichtspflicht aus Artikel 10 Abs. 5 sowie Artikel 29 so zu konkretisieren, dass die Hürden für einen Eingriff in den Markt transparent werden.
- Bei einer Reform des Emissionshandels ist es erforderlich, die zukünftige Rolle der Projektgutschriften und deren Beitrag zur Emissionsminderung über die dritte Handelsperiode und darüber hinaus klarzustellen. Die Nutzung von Gutschriften

ermöglicht den Anlagenbetreibern eine kosteneffiziente Erfüllung der Abgabeverpflichtung, indem Emissionen dort gemindert werden, wo dies zusätzlich und kosteneffizient erfolgen kann.

- Eine Rückführung der Zertifikate in den Markt sollte sowohl marktschonend über einen längeren Zeitraum erfolgen als auch die Möglichkeit offenhalten, die zurückgehaltenen Mengen im Rahmen der geforderten generellen Überarbeitung der Emissionshandelsrichtlinie für die Erreichung des 2030-Klimaziels zu berücksichtigen.

2. Einleitung

Nach Einschätzung der Europäischen Kommission gefährdet das Zusammenspiel aus höherem Nettoangebot und geringerer Nachfrage an Emissionsberechtigungen zunehmend das ordnungsgemäße Funktionieren des europäischen CO₂-Marktes beim Übergang von der zweiten in die dritte Handelsperiode des Emissionszertifikatehandels (EZH). Die Kommission untersucht daher zurzeit, ob der Zeitplan für die Versteigerungen der CO₂-Zertifikate geändert werden muss, und hat die Sachverständigen des Ausschusses für Klimaänderung (Komitologieverfahren) aufgefordert, den Entwurf einer künftigen **Änderung der Versteigerungsverordnung (EU) Nr. 1031/2010** zu prüfen und Stellung dazu zu nehmen, welche geeigneten Maßnahmen vor dem Beginn der dritten Handelsperiode am 1. Januar 2013 zu treffen sind. Darüber hinaus hat die Kommission eine Stakeholder-Befragung mit Frist zum 16. Oktober 2012 eingeleitet.

In der Zwischenzeit soll ein vor einer Änderung der Versteigerungsverordnung noch abzuschließendes Rechtsetzungsverfahren zur Klarstellung der Reichweite der im Rahmen des Komitologieverfahrens vorgesehenen Kommissionsbefugnisse vorangetrieben werden. Dazu hat die Kommission am 25. Juli 2012 einen Vorschlag für einen Beschluss zur **Änderung der EZH-Richtlinie 2003/87/EG** vorgelegt.

Darüber hinaus hat die Kommission ein **Arbeitsdokument** veröffentlicht, in dem sie die Funktionsweise des EZH analysiert. Es beinhaltet u. a. Überlegungen zu konkreten Zahlen für einen sogenannten „Backloading“-Vorschlag, der in verschiedenen Szenarien die Auswirkung einer Verschiebung der Versteigerung von 400 Millionen, 900 Millionen oder 1,2 Milliarden CO₂-Zertifikaten von 2013 - 2015 auf die Jahre 2016 - 2020 untersucht.

3. Grundsätzliche Position:

Die Energie- und Wasserwirtschaft braucht verbindliche Klimaziele bis 2030

Gegenwärtig gibt es auf europäischer Ebene ein rechtlich verbindliches Klimaziel für 2020 und ein politisches Klimaziel für 2050. Anders als Deutschland hat die EU bislang für 2050 nur vereinzelt Ziele formuliert und auf Zwischenziele, z. B. für 2030, verzichtet. Für den EZH sind längerfristige Investitionssignale unbedingt erforderlich. Der Zeitrahmen bis 2020 ist für viele Investitionsentscheidungen bereits zu kurz. Der Zeitraum bis 2050 ist für Investitions-

entscheidungen zu lang. Die Festlegung eines verbindlichen Emissionsminderungsziels für das Jahr 2030 als Zwischenziel ist daher unbedingt zu befürworten. Hierbei müssen auch die Fortschritte bei den internationalen Verhandlungen für ein Post-Kyoto-Klimaschutzabkommen angemessen berücksichtigt werden. Ein solches Ziel für 2030 sollte auf europäischer Ebene schnellstmöglich verbindlich festgelegt und in Einklang mit den Zielen der 2050-Roadmaps für eine kohlenstoffarme Energieversorgung sowie der Wirtschaft als Ganzes gebracht werden.

Ein gemeinschaftsweites Treibhausgas-Minderungsziel für 2030 sollte für Energiewirtschaft, Industrie und – soweit möglich – für den Transportsektor auch mithilfe des bestehenden Emissionshandels umgesetzt werden. Für die nicht dem Emissionshandel unterliegenden Sektoren und Anlagen stellt die derzeit verfolgte Einführung einer CO₂-Komponente in die Energiesteuer einen ergänzenden Ansatz dar. Der BDEW unterstreicht die Bedeutung langfristiger Planungssicherheit und des Erhalts der Integrität des Emissionshandelssystems als zentralem Klimaschutzinstrument. Nur ein verlässlicher Rahmen wird die Investitionen auslösen, die zur Erreichung der Klimaschutzziele notwendig sind. Mittelfristig ist die verstärkte Kohärenz von Ausbauzielen für Erneuerbare Energien und von Energieeffizienzzielen mit den Minderungszielen im EZH-System unabdingbar.

Der Emissionshandel in seiner bestehenden Form stellt grundsätzlich ein marktkonformes und kosteneffizientes Instrument dar. Dieses Instrument sollte als zentrales Leitsystem zur Erreichung der Klimaschutzziele gestärkt werden. Der EZH ist derzeit durch einen Preisverfall gekennzeichnet, der zumindest in diesem Ausmaß kaum erwartet worden war. Grundsätzlich sind Eingriffe in den Zertifikatemarkt schädlich. Die derzeit niedrigen Preise für CO₂-Zertifikate sind kein Beweis für ein Versagen des Emissionshandelssystems, sondern ein Signal für seine Funktionsfähigkeit

Der Preisverfall ist zu einem gewissen Teil auch durch die staatliche Förderung des Zubaus an Erneuerbaren Energien in einigen Mitgliedstaaten ausgelöst. Insbesondere der über Einspeisegesetze finanzierte Ausbau der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien verdrängt so oftmals andere kosteneffizientere Vermeidungsmaßnahmen, was sich wiederum in niedrigeren Zertifikatpreisen niederschlägt. Die spezifischen Vermeidungskosten vieler erneuerbarer Technologien sind jedoch zum Teil deutlich höher als der Marktpreis für CO₂. Der an sich erwünschte Zubau ist in seinen mittel- bis langfristigen Konsequenzen für die Preisbildung des Emissionszertifikatehandels und die hieraus abzuleitenden Investitionsanreize unterschätzt worden als das Emissionshandelssystem aufgesetzt wurde (s. o.). Dies verlangt in Anbetracht des immer bedeutsamer werdenden Beitrages Erneuerbarer Energien zur Energieversorgung nach einer besseren Abstimmung und Kohärenz der Ziele und Förderinstrumente für den Ausbau der Erneuerbaren Energien mit den Klimazielen des Emissionshandels und der Gemeinschaft als Ganzes.

Grundlage der Überlegungen ist die politische Verpflichtung des Europäischen Rates, dass die EU bis 2050 ihre CO₂-Emissionen um 80 % bis 95 % reduzieren soll. Der BDEW hat sich bereits 2009 und im Rahmen der Stellungnahme zum Energiefahrplan 2050 erneut für eine CO₂-neutrale Stromerzeugung bis 2050 ausgesprochen. Die Kommission weist in ihrem Energiefahrplan 2050 zutreffend darauf hin, dass der jetzige lineare Emissionsminderungs-

pfad durchaus ehrgeizig ist, aber das Ziel einer Dekarbonisierung der Energieversorgung bis 2050 deutlich verfehlt. Dementsprechend müssen die Reduktionsanstrengungen früher oder später verschärft werden.

Ausgangspunkt einer Abwägungsentscheidung muss der Erhalt der grundsätzlichen Lenkungswirkung des Emissionshandels, der langfristigen Planungssicherheit und der Integrität des Emissionshandelssystems als zentralem Klimaschutzinstrument sein. Insbesondere ist abzusehen von der Einführung zusätzlicher europäischer oder nationalstaatlicher Eingriffe, Preiskorrekturmechanismen, Steuerungsmaßnahmen, absoluten Verbrauchsreduktionsvorgaben und sonstigen Anforderungen (z. B. Effizienzstandards), die die kosteneffiziente Funktionsweise des Emissionshandels beeinträchtigen würden.

4. „Backloading“ Vorschläge der EU-Kommission

4a: Energiepolitische Einordnung

Der BDEW unterstützt ein kurzfristiges „Backloading“ von Emissionszertifikaten als ersten, einmaligen aber noch nicht ausreichenden Schritt für die notwendige Reform des Emissionshandels, stellt allerdings gleichzeitig fest, dass es innerhalb der Branche durchaus unterschiedliche Einschätzungen über die Frage der Bewertung der Vor- und Nachteile eines solchen Eingriffes gibt.

Ein „Backloading“ zum jetzigen Zeitpunkt – verstanden als singulärer Anpassungsakt – kann einige gute Gründe für sich in Anspruch nehmen:

- Es wird ein Zielerreichungspfad eingeschlagen, der – im Falle seiner Fortführung im Rahmen einer langfristigen Strategie – die Erreichung des europäischen Emissionsminderungsziels für 2050 gestattet.
- Aufgrund des beschriebenen Umfelds und aufgrund des mittelfristig erwarteten deutlich schwächeren Verlaufs der wirtschaftlichen Entwicklung Europas ist ein Einschwenken auf einen höheren Zielerreichungspfad für die Volkswirtschaften der EU möglicherweise leichter zu verkräften als unter anderen Umständen.
- Das bestehende Überangebot an Zertifikaten ist insbesondere zu Beginn der dritten Handelsperiode besonders gravierend.
- Der Zertifikatehandel würde als zentrales Klimaschutzinstrument gestärkt und liefe nicht Gefahr, als ineffizient diskreditiert und folglich durch weniger marktbasierende Instrumente abgelöst zu werden.

Von den Kritikern eines Backloading werden folgende Aspekte aufgeführt:

- Ein Zurückhalten von Zertifikaten bekämpft nur das Symptom, aber nicht die Ursachen für den Preisverfall, namentlich die schwache Konjunktur und die mangelnde Abstimmung zwischen den verschiedenen Klimaschutz- und Förderinstrumenten zum Ausbau Erneuerbarer Energien und zur Erhöhung der Energieeffizienz.
- Die Lenkungswirkung eines höheren CO₂-Preises wird in Zeiten einer Finanz- und Wirtschaftskrise, wie sie derzeit in Europa vorherrscht, kurzfristig, d.h. noch im Rah-

men der dritten Handelsperiode, kaum Wirkung entfalten können, da bei geringer Nachfrage in wettbewerblichen Märkten ohnehin nur in geringem Umfang Investitionen, auch in CO₂-arme Technologien, getätigt werden.

- Höhere CO₂-Preise können die Gefahr bergen, dass den Unternehmen in einem schwierigen Umfeld weitere Mittel entzogen werden und so Wachstumspotenziale nicht oder nur in geringerem Umfang erschlossen würden und im Einzelfall sogar Produktionsverlagerungen und Carbon-Leakage die Folge sein könnten.
- Die Zulassung von wiederkehrenden Eingriffen in den Markt verbunden mit der Absicht, wesentlich höhere Preisniveaus kurz- und mittelfristig zu bewirken, könnte die mögliche Anbindung des europäischen an andere Handelssysteme gefährden.

Die umfassende Beurteilung eines „Backloading“-Vorschlages ist jedoch erst möglich, wenn nähere Details (und insbesondere auch Kosten-Nutzen-Bewertungen bzw. Impact Assessment) zur Ausgestaltung vorliegen. Im erforderlichen **Impact Assessment** sollte auch auf die durch das „Backloading“ verursachte Veränderung in der Verteilung der Anstrengungen (Effort Sharing) zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sowie zwischen Energiewirtschaft und nicht-Carbon-Leakage-gefährdeter Industrie auf der einen Seite sowie der von der Entnahme aus dem Versteigerungsbudget geringer betroffenen Carbon-Leakage-gefährdeten Industrie auf der anderen Seite eingegangen werden.

4b: Eingriff in das EZH-System müsste Einzelfall bleiben

Wenn die EU-Kommission die Pläne zum „Backloading“ weiterverfolgen sollte, dann müsste eine Anpassung der zur Verfügung stehenden Menge an Emissionsberechtigungen zu Beginn der dritten Handelsperiode unbedingt in sorgfältig geplanter, transparenter und rechtssicherer Weise erfolgen. Für den Erhalt der Integrität des Emissionshandels sind Anpassungen der über eine Handelsperiode zur Verfügung stehenden Menge an Emissionsberechtigungen nach Möglichkeit grundsätzlich zu vermeiden. Das Vertrauen in den CO₂-Handel darf nicht durch die Ermöglichung wiederkehrender willkürlicher Eingriffe in den Markt zur Preissteuerung beeinträchtigt werden. Die Diskussion muss daher zügig, aber sorgfältig geführt werden. Dass die Kommission in diesem Zusammenhang vorschlägt, in die Richtlinie eine Ermächtigung für eine mögliche Veränderung des Versteigerungskalenders aufzunehmen, ist fragwürdig. Nach Auffassung des BDEW muss die Richtlinie so formuliert sein, dass sie nur zu einem **einmaligen Eingriff** berechtigt. In keinem Fall sollte die Richtlinie darüber hinaus einen „Freibrief“ für weitere Eingriffe enthalten. Sollte trotz dieser grundsätzlichen Bedenken ein dauerhafter Mechanismus politisch gewollt sein, dann müssen zwingend in der Richtlinie klare und objektiv messbare Kriterien für die Zulässigkeit eines Eingriffes festgelegt werden.

Nur ein verlässlicher Rahmen wird die Investitionen auslösen, die zur Erreichung der Klimaschutzziele mithilfe von Effizienzmaßnahmen und Erneuerbaren Energien notwendig sind. Deshalb kann nicht zugelassen werden, dass in den Preisbildungsmechanismus willkürlich verknappend eingegriffen wird.

Eine Zurückhaltung von Zertifikaten ohne ihre anschließende Vernichtung verknappt zwar das Angebot in den Jahren 2013 bis 2015, wird aber bei singulärer Betrachtung der einzelnen Jahre zu einem massiven Überschuss in den Jahren der Rückführung führen. Da Zertifikate mit vergleichsweise geringen Transaktionskosten in Nachfolgejahre übertragen oder von diesen „geborgt“ werden können, ist zweifelhaft, ob das vorgeschlagene kurzfristige „Backloading“ einen nachhaltigen Effekt auf das CO₂-Preisniveau ausüben würde. Deshalb wäre also immer auch transparent und verbindlich zu klären, was mit den zurückgehaltenen Zertifikaten letztlich geschehen soll. Schließlich ist zu verlangen, dass sich ein mögliches Zurückhalten von Zertifikaten in eine langfristige Strategie einordnet. Diese Strategie ist klar zu benennen. Es muss deutlich werden, dass es sich hierbei um einen einmaligen Eingriff handelt. Dieser Eingriff kann von der deutschen Energiewirtschaft daher nur unter der Voraussetzung befürwortet werden, dass er eingebettet wird in einen formalen Verständigungsprozess über anspruchsvolle verbindliche Zielvorgaben der EU bis zum Jahr 2030 unter Einschluss der Wechselwirkungen der Instrumente zur Förderung der Erneuerbaren Energien und der Maßnahmen zur Energieeffizienz mit dem Emissionshandelssystem.

5. Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG

Artikel 10 Absatz 4 der EZH-Richtlinie enthält keine Bestimmungen darüber, wie die Mengen der zu versteigernden Emissionsberechtigungen über die dritte Handelsperiode zu verteilen sind. Nach Auffassung der Kommission soll nun aus Gründen der Rechtssicherheit und der Vorhersehbarkeit des Marktes klargestellt werden, dass die Kommission „unter außergewöhnlichen Umständen“ befugt ist, den Zeitplan für die Versteigerungen zu ändern, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Marktes sicherzustellen.

In Artikel 10 Absatz 4 Unterabsatz 1 der Richtlinie 2003/87/EG soll demzufolge der folgende Satz eingefügt werden:

„Die Kommission passt den Zeitplan gegebenenfalls für jeden Zeitraum an, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Marktes sicherzustellen.“

Durch die geplante Änderung der Richtlinie sollen Zweifel hinsichtlich der Reichweite der Befugnisse der Kommission ausgeräumt und Rechtssicherheit in Bezug auf künftige Maßnahmen geschaffen werden. Ein stabiles regulatorisches Umfeld ist von erheblicher Bedeutung für die operativen Planungen sowie laufende und künftige Investitionsentscheidungen der Anlagenbetreiber und ist somit eine Grundvoraussetzung für Investitionen in eine sichere und zuverlässige Energieinfrastruktur.

Bei Änderungen der Versteigerungsverordnung sind auch weiterhin die Anforderungen der Richtlinie nach Art. 10 (4) an das Versteigerungssystem in vollem Umfang zu beachten. Insbesondere ist weiterhin ein offenes, transparentes, harmonisiertes und nicht diskriminierendes vorhersehbares Verfahren zwingend sicherzustellen.

Im Erwägungsgrund Nr. 2 des Entwurfs wird auf das Vorhandensein „außergewöhnlicher Umstände“ hingewiesen, die gegeben sein müssen, damit eine Änderung des Auktions-

kalenders vorgenommen werden darf. Der Textentwurf der Kommission zur Änderung des Art. 10 (4) enthält aber keine entsprechende Einschränkung. Ein solcher Eingriff sollte aber durch die Kommission nur unter noch näher zu konkretisierenden außergewöhnlichen Umständen im Einzelfall erfolgen dürfen, damit nicht willkürlich in den Preisbildungsmechanismus eingegriffen werden kann.

In diesem Zusammenhang erscheint auch das Verhältnis der neuen Regelung zu Art. 10 (5), Art. 29 und Art. 29a noch klärungsbedürftig: Gemäß Art. 10 (5) überwacht die Kommission das Funktionieren des europäischen CO₂-Marktes. Sie legt dem Europäischen Parlament und dem Rat alljährlich einen Bericht über das Funktionieren des CO₂-Marktes unter Berücksichtigung der Durchführung der Versteigerungen, der Liquidität und der gehandelten Mengen vor. In Art. 29 ist festgeschrieben, dass diesem Bericht gegebenenfalls Vorschläge beigefügt sein können, wie die Transparenz auf dem CO₂-Markt erhöht und durch welche Maßnahmen sein Funktionieren verbessert werden kann.

Es sollte im Rahmen der Ermächtigung deshalb klargestellt werden, dass die Kommission in dem in Art. 10 (5) genannten Bericht die besonderen Umstände des Einzelfalles anhand noch zu konkretisierender Kriterien nachweisen muss, bevor eine Änderung des Versteigerungskalenders vorgenommen werden darf.

Während im Mittelpunkt der derzeitigen Diskussion der erwartete Überschuss an Emissionsberechtigungen über die dritte Handelsperiode steht, verbleibt unklar, ob die Kommission auch bei absehbarer übermäßiger Knappheit an Emissionsberechtigungen künftig in das Versteigerungssystem unter Berufung auf Art. 10 (4) eingreifen darf. In diesem Fall würde die zentrale Eigenschaft des EZH – die absolute Emissionsmengenbegrenzung – außer Kraft gesetzt. Eine solche über den Art. 29a hinausgehende Eingriffsmöglichkeit kann daher nicht befürwortet werden.

Es verbleibt insbesondere diesbezüglich zu klären, inwieweit sich die neue Regelung in Art. 10 (4) auf die in Art. 29a beschriebenen Verfahrensweisen und Maßnahmen im Fall „übermäßiger Preisschwankungen“ auswirkt. Es kann ja beispielsweise nicht ausgeschlossen werden, dass im Zuge der Änderung des Versteigerungskalenders in den Folgemonaten übermäßige Preisschwankungen auftreten.

Erklärungsbedürftig erscheint in diesem Zusammenhang auch, dass eventuelle Maßnahmen und namentlich Änderungen des Versteigerungskalenders infolge der Anwendung des Art. 29a nach dem in Art. 23 Absatz 4 genannten Verwaltungsverfahren erlassen werden sollen, während die Änderung der Versteigerungsverordnung nach dem in Art. 23 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen werden soll.

6. Vorschlag der Kommission zu einer Änderung der EU-Versteigerungsverordnung Nr. 1031/2010

Vorbehaltlich der Zustimmung von Parlament und Rat zur Änderung der EZH-Richtlinie hat die Kommission am 25. Juli 2012 bereits erste konkrete Vorschläge zur Überarbeitung der Versteigerungsverordnung vorgelegt, die allerdings noch keine Festlegung hinsichtlich der

Höhe des „Backloadings“ und des Zeitrahmens für die Rückführung der zurückgehaltenen Emissionsberechtigungen in den Markt enthält. Der Vorschlag muss im EU-Ausschuss für Klimaänderung im Rahmen eines Komitologieverfahrens angenommen werden. Er kann erst verabschiedet werden, wenn das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der EZH-Richtlinie abgeschlossen ist.

6a: Mögliche Höhe eines „Backloadings“

In einem rechtlich unverbindlichen Arbeitsdokument analysiert die Kommission die Funktionsweise des EZH und stellt fest, dass sich im EZH während der zweiten Handelsperiode (2008 - 2012) ein Überangebot an Zertifikaten aufgebaut hat. Es betrug Anfang 2012 laut Kommission 955 Millionen Zertifikate und könnte am Ende der zweiten Handelsperiode 1,4 Milliarden Zertifikate betragen. Als wesentliche Gründe für dieses Überangebot nennt die Kommission die zunehmende Verwendung von internationalen Projektgutschriften sowie den Umstand, dass die Emissionen in der EU aufgrund der Wirtschaftskrise erheblich gesunken seien, wodurch sich die Nachfrage nach CO₂-Zertifikaten reduziert habe und ihr Preis erheblich gesunken sei.

In der Arbeitsunterlage werden erste konkrete Überlegungen angestellt, wie eine zeitliche Änderung des Versteigerungszeitplans aussehen könnte. Die Kommission analysiert diesbezüglich drei verschiedene Szenarien, bei denen die Versteigerung von entweder 1,2 Milliarden, 900 Millionen oder 400 Millionen Zertifikaten aus den Jahren 2013 bis 2015 auf die Jahre 2016 bis 2020 verschoben wird. Im Zuge der Verschiebung der Versteigerungen entstünde so nach Einschätzung der Kommission ein mehr oder minder starkes kurzfristiges Preissignal in den Jahren 2013 bis 2015. In den darauffolgenden Jahren würde der Preis für die Emissionsberechtigungen dann wieder in Abhängigkeit von der Menge rückgeführter Zertifikate sinken.

Eine Grundbedingung für die Zurückhaltung von Emissionsberechtigungen in einem Kalenderjahr muss sein, dass die ex-ante zugewiesene kostenlose Zuteilung nach Art. 10a und 10c der EZH-Richtlinie für industrielle Aktivitäten, Fernwärme und hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung sowie zur Modernisierung der Stromerzeugung nicht beeinträchtigt werden darf. Die in einem bestimmten Kalenderjahr zurückzuhaltende Menge darf demzufolge das nach Abzug der kostenlosen Zuteilung verbleibende Versteigerungsbudget nicht überschreiten. Hierbei ist auch zu beachten, dass die Inanspruchnahme der Reserve für neue Marktteilnehmer und die in regelmäßigen Abständen erfolgende Überarbeitung der Carbon-Leakage-Liste nach Art. 10a (13) sich auf die Höhe der kostenlosen Zuteilung eines Budgetjahres und der verbleibenden zu versteigernden Menge auswirken können.

Die von der Kommission untersuchten Mengengerüste für das „Backloading“ entsprechen nach Einschätzung des BDEW der folgenden Größenordnung:

- **400 Mio. Zertifikate:** Zurückhalten der über den Zeitraum 2008 - 2011 beobachteten Differenz zwischen ausgegebenen Emissionsberechtigungen und verifizierten Emissionen.

- **900 Mio. Zertifikate:** Zurückhalten der über den Zeitraum 2008 - 2011 beobachteten Differenz zwischen ausgegebenen Emissionsberechtigungen und genutzten Projektgutschriften auf der einen und verifizierten Emissionen auf der anderen Seite.
- **1200 Mio. Zertifikate:** Zurückhalten der über den Zeitraum 2008 - 2011 beobachteten und für 2012 erwarteten Differenz zwischen ausgegebenen Emissionsberechtigungen und genutzten Projektgutschriften auf der einen und verifizierten Emissionen auf der anderen Seite.

Für die Beurteilung der gegebenenfalls zurückzuhaltenden Zertifikatemengen und der damit verbundenen kurz- und mittelfristigen Auswirkungen auf den CO₂-Preis ist von entscheidender Bedeutung, ob davon auszugehen ist, dass die Zertifikate – so wie im Verordnungsentwurf vorgesehen – tatsächlich in den Folgejahren noch vor Ablauf der dritten Handelsperiode wieder dem Markt zugeführt oder ob sie danach doch noch im Zuge einer weiteren Änderung der Emissionshandelsrichtlinie dauerhaft dem Markt entzogen würden, so wie es an mehreren Stellen von Kommission und Teilen des Europäischen Parlaments bereits gefordert wurde. Hinsichtlich der erwarteten Preiswirkung wiegt diese Unsicherheit wesentlich schwerer als die Höhe der letztlich verschobenen Zertifikatemenge.

Über die dritte Handelsperiode werden voraussichtlich über 15 Mrd. Emissionsberechtigungen ausgestellt werden. Die in der zweiten Handelsperiode ausgegebenen Emissionsberechtigungen summieren sich auf über 10 Mrd. Berechtigungen. Eine Differenz zwischen Ausgabe und Abgabeverpflichtung von 400 Mio. EUA über die zweite Handelsperiode erscheint in diesem Zusammenhang quantitativ nicht besonders relevant. Von entscheidender Bedeutung für die Festlegung einer zurückzuhaltenden Menge sind deshalb vornehmlich nicht die historische, vor allem wirtschaftskrisenbeeinflusste Emissionsentwicklung der Vergangenheit, sondern vielmehr die erwartete konjunkturelle Entwicklung und der weitere nicht marktintegrierte Ausbau Erneuerbarer Energien über die dritte Handelsperiode.

Die auf europäischer Ebene zu erwartende konjunkturelle Entwicklung wird jedoch allgemein so bewertet, dass das Überangebot bis zum Ende der dritten Handelsperiode nicht absorbiert würde.

Darüber hinaus wird aus den Zahlengerüsten der Kommission deutlich, dass die politisch und ökonomisch gewollte Nutzung von Projektgutschriften einen erheblichen Einfluss auf die Liquidität des Marktes und die CO₂-Preisentwicklung ausübt.

6b: Rolle der Projektgutschriften aus JI- und CDM-Projekten

Die Nutzung von projektbasierten Gutschriften ermöglicht den Anlagenbetreibern eine kosteneffiziente Erfüllung der Abgabeverpflichtung, indem Emissionen dort gemindert werden, wo dies zusätzlich und kosteneffizient erfolgen kann. Der Markt für Projektgutschriften ist der erste Schritt zu einem globalen Kohlenstoffmarkt, an dem Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen teilnehmen können.

Nach Berechnungen der Kommission ist die Nutzung von Projektgutschriften für gut zwei Drittel des errechneten Überschusses verantwortlich. Zu beachten ist aber, dass es sich

hierbei nicht um eine nicht vorhersehbare Entwicklung handelt. Es war von Anfang an klar, dass die Nutzung von Projektgutschriften bei gleichzeitiger zusätzlicher Vermeidung von Emissionen außerhalb des Emissionshandelsbereiches auf den CO₂-Markt preisdämpfend wirkt und in die Folgejahre übertragbare Überschüsse aufbaut. Gerade darauf beruht ja der gesamte Mechanismus.

Darüber hinaus ist bei einer Bewertung möglicher Überschüsse zu berücksichtigen, dass die Emissionsberechtigungen der zweiten Handelsperiode überwiegend kostenlos zugeteilt wurden, während Gutschriften immer kostenpflichtig sind. Eine Nutzung von Gutschriften durch die Anlagenbetreiber in der zweiten Handelsperiode ist deshalb immer und gerade im Hinblick auf die Vermeidung des Zukaufes von nicht mehr kostenlos zugeteilten Emissionsberechtigungen über die dritte Handelsperiode zu sehen.

Diesem Umstand wurde durch das Einräumen der Übertragungsmöglichkeit von sowohl Emissionsberechtigungen als auch Nutzungskontingenten für Projektgutschriften von der zweiten in die dritte Handelsperiode bei der Verabschiedung der EZH-Richtlinie Rechnung getragen.

Bei einer Reform des Emissionshandels ist es deswegen erforderlich, die zukünftige Rolle der Projektgutschriften klarzustellen und deren kosteneffizienten Beitrag zur Emissionsminderung über die dritte Handelsperiode und darüber hinaus weiterhin zu ermöglichen.

Für die weitere Entwicklung des globalen Gutschriftenmarktes wird der Anteil des europäischen Emissionshandelssystems noch über viele Jahre entscheidend sein.

In der Vergangenheit wurden den Anlagenbetreibern Nutzungskontingente in Höhe von maximal 50 % der jeweiligen Emissionsminderungsanstrengung zugewiesen. Eine entsprechende Vorgabe sollte auch bei den künftigen Zielvorgaben über das Jahr 2020 hinaus berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollte auch über die dritte Periode hinaus eine Übertragbarkeit nicht aufgebrauchter Nutzungskontingente ermöglicht werden.

6c: Möglicher Zeitrahmen für Rückführung der Emissionsberechtigungen

Anlagenbetreiber und Händler bedürfen zwingend eines vorhersehbaren, ex-ante verbindlich festgelegten Versteigerungskalenders im Hinblick auf den Zeitplan, die Abfolge der Versteigerungen und die jeweils zu versteigernden Mengen an Emissionsberechtigungen.

Auch für das noch durchzuführende Impact Assessment bedarf es der Festlegung eines verbindlichen Zeitrahmens für die Rückführung.

Eine vollumfängliche Rückführung der zurückgehaltenen Emissionsberechtigungen im Jahr 2020 würde insbesondere in den Szenarien mit hoher Rückhaltung zu einer „Überflutung“ des Zertifikatemarktes führen. Unabhängig von der tatsächlich gewählten Höhe an zurückgehaltenen Zertifikaten erscheint deshalb aus praktischen Erwägungen eine Verteilung der Rückführung über die gleiche Anzahl von Jahren wie bei der Entnahme geboten. Bei einer gleichmäßigen Entnahme über drei Jahre (2013 - 2015) sollte somit auch ein Rückfluss über einen vergleichbaren Zeitraum (2018 - 2020) erfolgen.

Ansprechpartner:

Volker Holtfrerich
Geschäftsbereich Strategie
und Politik
Telefon: +49 30 300199-1067
volker.holtfrerich@bdew.de

Dr. Martin Ruhrberg
Geschäftsbereich Recht und
Betriebswirtschaft
Telefon: +49 30 300199-1518
martin.ruhrberg@bdew.de