



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.7.2021
COM(2021) 571 final

2021/0202 (COD)
SENSITIVE*
UNTIL ADOPTION

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1814 in Bezug auf die Menge der Zertifikate,
die bis 2030 in die Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit
Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union einzustellen sind**

{SWD(2021) 552 final}

*

Distribution only on a 'Need to know' basis - Do not read or carry openly in public places. Must be stored securely and encrypted in storage and transmission. Destroy copies by shredding or secure deletion. Full handling instructions <https://europa.eu/db43PX>

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

In der **Mitteilung über den europäischen Grünen Deal**¹ wurde eine neue Wachstumsstrategie vorgestellt, mit der sich die EU zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft wandeln soll. Damit bekräftigt die Kommission ihr ehrgeiziges Ziel, Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen. Darüber hinaus sollen die Gesundheit und das Wohlergehen der Menschen vor umweltbedingten Risiken und Auswirkungen geschützt werden. Die Notwendigkeit und der Wert des europäischen Grünen Deals sind vor dem Hintergrund der sehr schwerwiegenden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Gesundheit, die Lebens- und Arbeitsbedingungen und das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger der Union noch gewachsen.

Der Klimawandel muss dringend bekämpft werden. Im Einklang mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen des Sonderberichts des Weltklimarats (IPCC) müssen die Netto-CO₂-Emissionen weltweit bis zum Jahr 2050 und alle anderen Treibhausgasemissionen so bald wie möglich im Laufe des Jahrhunderts auf Null gesenkt werden. Angesichts dieser dringenden Herausforderung muss die EU ihre Anstrengungen intensivieren und weltweit in Führung gehen, indem sie bis 2050 klimaneutral wird. Dieses Ziel wird in der Mitteilung **„Ein sauberer Planet für alle – Eine Europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft“**² dargelegt.

Auf der Grundlage der Strategie des europäischen Grünen Deals und einer umfassenden Folgenabschätzung schlug die Kommission in ihrer Mitteilung vom September 2020 mit dem Titel **Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030**³ (im Folgenden „Klimazielpfad 2030“) vor, die Klimaziele der EU höher zu stecken und einen umfassenden Plan vorzulegen, um das verbindliche Ziel der Europäischen Union für 2030 in verantwortungsvoller Weise auf eine Verringerung der Nettoemissionen um mindestens 55 % anzuheben. Die Anhebung der Ziele für 2030 trägt nun dazu bei, politischen Entscheidungsträgern und Investoren Sicherheit zu geben, damit die in den kommenden Jahren getroffenen Entscheidungen nicht zu Emissionsniveaus führen, die mit dem Ziel der EU, bis 2050 klimaneutral zu sein, unvereinbar sind. Das Ziel für 2030 steht im Einklang mit dem Ziel des Übereinkommens von Paris, die Erderwärmung deutlich unter 2 °C zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, um sie auf unter 1,5 °C zu begrenzen.

Der Europäische Rat hat das neue verbindliche Ziel der EU für 2030 auf seiner Tagung im Dezember 2020 gebilligt⁴. Darüber hinaus forderte er die Kommission auf, „zu beurteilen, wie

¹ COM(2019) 640 final.

² COM(2018) 773 final.

³ COM(2020) 562 final.

⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 10.–11. Dezember 2020, EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8.

alle Wirtschaftszweige am besten zu dem Ziel für 2030 beitragen können, und die erforderlichen Vorschläge zusammen mit einer gründlichen Untersuchung der ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen auf Ebene der Mitgliedstaaten vorzulegen und dabei die nationalen Energie- und Klimapläne zu berücksichtigen und bestehende Flexibilität zu überprüfen“.

Zu diesem Zweck wird mit dem **Europäischen Klimagesetz**⁵, wie es mit den gesetzgebenden Organen vereinbart wurde, das Klimaneutralitätsziel der EU rechtsverbindlich gemacht und die Ambition für 2030 angehoben, indem das Ziel einer Verringerung der Nettoemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 festgelegt wird.

Um dem im europäischen Klimagesetz vorgeschlagenen Weg zu folgen und diese ehrgeizigeren Zielvorgaben für 2030 umzusetzen, hat die Kommission die derzeit geltenden Rechtsvorschriften in den Bereichen Klima und Energie überprüft, durch die die Treibhausgasemissionen bis 2030 voraussichtlich lediglich um 40 % und bis 2050 um 60 % gesenkt werden. Dieses Legislativpaket „Fit für 55“, wie es im Klimazielpfad 2030 angekündigt wurde, ist der umfassendste Baustein bei den Bemühungen um die Umsetzung des ehrgeizigen neuen Klimaziels für 2030, und alle Wirtschaftssektoren und Politikbereiche müssen ihren Teil dazu beitragen.

Im Rahmen dieses Pakets muss die Kommission den Umweltbeitrag des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS) erhöhen, indem sie die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁶ (EU-EHS-Richtlinie) in einer Weise ändert, die dem Gesamtziel entspricht. Darüber hinaus sind beispiellose kurzfristige Investitionen erforderlich, um die negativen Auswirkungen der COVID-19-Krise auf Arbeitsplätze, Einkommen und Unternehmen zu überwinden, auch in den Sektoren, die unter das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) fallen.

Um das derzeitige strukturelle Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Zertifikaten im Markt zu beheben und die Widerstandsfähigkeit des EU-EHS gegenüber großen Schocks zu verbessern, wurde 2018 mit Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates⁷ (im Folgenden „MSR-Beschluss“) eine Marktstabilitätsreserve (im Folgenden „MSR“) eingerichtet. Die MSR ist seit 2019 einsatzbereit.

Die Reserve funktioniert, indem sie Anpassungen der jährlichen Versteigerungsmengen auslöst. Zur Wahrung maximaler Planungssicherheit wurden mit dem Beschluss

⁵ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“) (ABl. L 243 vom 9.7.2021, S. 1).

⁶ 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).

⁷ 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).

(EU) 2015/1814 (MSR-Beschluss) klare Regeln für die Einstellung von Zertifikaten in die Reserve und deren Freigabe aus der Reserve aufgestellt.

Diese Regeln wurden durch die Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates⁸ geändert. Mit der Richtlinie (EU) 2018/410 wurden die Einstellungsrate (der Anteil der Gesamtzahl der in Umlauf befindlichen Zertifikate, die in die Reserve eingestellt wird) bis 2023 von 12 % auf 24 % und die in die Reserve einzustellende Mindestmenge von 100 auf 200 Millionen Zertifikate verdoppelt.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Mindestmenge an Zertifikaten, die in die Reserve einzustellen sind, indirekt bestimmt, wie hoch die Gesamtzahl der in Umlauf befindlichen Zertifikate sein muss, um eine Einstellung von Zertifikaten in die Reserve auszulösen (d. h. die Obergrenze der Reserve). Die Gesamtzahl der in Umlauf befindlichen Zertifikate muss mindestens 833 Millionen betragen, sodass mit 12 % dieser Menge mindestens 100 Millionen Zertifikate in die Reserve eingestellt werden. Diese Mindestzahl wurde zusammen mit der Einstellungsrate verdoppelt, sodass die Obergrenze der Reserve unverändert blieb (24 % von 833 Millionen sind 200 Millionen).

Die Änderungen am EU-EHS zur Anhebung der Ambitionen für 2030 sowie die Auswirkungen externer Faktoren wie COVID-19 oder nationaler Maßnahmen wie des Kohleausstiegs erfordern, dass die Grundregeln der MSR weiterhin geeignet sein müssen, die strukturellen Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage während des gesamten Jahrzehnts anzugehen. Darüber hinaus muss die Kommission gemäß Artikel 3 des MSR-Beschlusses das Funktionieren der MSR binnen drei Jahren nach deren Starttermin auf der Grundlage einer Analyse des ordnungsgemäßen Funktionierens des europäischen CO₂-Marktes überprüfen. Bei der Überprüfung sollte besonderes Augenmerk auf die entscheidenden numerischen Parameter und die Gültigkeitsverfallsregel⁹ der MSR gelegt und berücksichtigt werden, wie sich die Reserve auf Wachstum, Beschäftigung, die industrielle Wettbewerbsfähigkeit der Union und die Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen auswirkt.

Die als Teil der Folgenabschätzung im Rahmen der Überprüfung durchgeführte Analyse zeigt, dass die MSR an die neuen politischen Rahmenbedingungen und Marktbedingungen angepasst und auf Schocks vorbereitet werden sollte. Ferner wurde festgestellt, dass die MSR auch das Angebot und die Nachfrage aus dem Luftverkehr umfassen sollte. Ein weiterer

⁸ Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814 (ABl. L 76 vom 19.3.2018, S. 3).

⁹ Die Gültigkeitsverfallsregel wird in Artikel 1 Absatz 5a des MSR-Beschlusses festgelegt. Darin heißt es, dass die in der Reserve befindlichen Zertifikate, die über der Gesamtzahl der im vorangegangenen Jahr versteigerten Zertifikate liegen, ab dem Jahr 2023 nicht länger gültig sind.

Punkt, der sich aus der Analyse ergab, war, dass bei der Einstellung in die Reserve ein Schwelleneffekt entstehen kann, der korrigiert werden sollte¹⁰.

Die Überprüfung dieser Elemente sollte zusammen mit den Auswirkungen einer Anhebung der Ambitionen des EU-EHS auf die Marktstabilität berücksichtigt werden. Sie wird daher als Teil des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der EU-EHS-Richtlinie und des MSR-Beschlusses zur Stärkung des EU-EHS durchgeführt¹¹.

Gemäß Artikel 1 Absatz 5 des MSR-Beschlusses wird die Einstellungsrate nach 2023 wieder auf 12 % gesenkt. Werden die MSR-Parameter nicht angemessen und rechtzeitig angepasst, besteht die Gefahr eines potenziell schädlichen Anstiegs des Überschusses. Daher sollte die Beibehaltung der derzeitigen MSR-Parameter, wie sie gemäß der Richtlinie (EU) 2018/410 festgelegt wurden (Einstellungsrate von 24 % und in die Reserve einzustellende Mindestmenge von 200 Millionen Zertifikaten), getrennt von der allgemeinen Überprüfung des EU-EHS als Teil des Pakets „Fit für 55“ angenommen werden, um die Vorhersehbarkeit der Marktsituation zu gewährleisten.

Daher sollte der MSR-Beschluss geändert werden, um diese wesentliche Anpassung vorzunehmen, sodass ein gut funktionierendes und ehrgeiziges EU-EHS aufrechterhalten wird.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften**

Die MSR ist ein Instrument für die Stabilität des durch das EU-EHS geschaffenen Marktes. Die Kohärenz der MSR mit anderen politischen Maßnahmen der Union wird vor allem durch die Kohärenz des EU-EHS mit anderen politischen Maßnahmen der Union sichergestellt. Da der vorliegende Vorschlag lediglich Änderungen an den Gestaltungsmerkmalen der MSR beinhaltet, wirkt er sich nicht direkt auf andere politische Maßnahmen der Union aus.

Die Kohärenz mit anderen politischen Maßnahmen der Union wird durch die Kohärenz der Folgenabschätzung für die Überprüfung des EU-EHS und der MSR mit den übrigen Teilen des Klima- und Energiepakets „Fit für 55“ gewährleistet, insbesondere der Folgenabschätzungen im Zusammenhang mit der Lastenteilungsverordnung, der Verordnung zu Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF), den CO₂-Emissionsnormen für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, der Richtlinie für erneuerbare Energien II (RED II), der Energieeffizienzrichtlinie (EED) und ab einem späteren Zeitpunkt

¹⁰ Um den Schwelleneffekt zu veranschaulichen: Sind insgesamt 834 Millionen Zertifikate in Umlauf – also geringfügig mehr als die Obergrenze von 833 Millionen –, werden gemäß den MSR-Regeln 24 % der Gesamtzahl der in Umlauf befindlichen Zertifikate in die MSR eingestellt. Liegt die Gesamtzahl der in Umlauf befindlichen Zertifikate jedoch mit 832 Millionen Zertifikaten knapp unter der Obergrenze, wird nichts in die MSR eingestellt.

¹¹ Richtlinie (EU) 2021/... des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union (ABl. L [...] vom [...], S. [...]).

der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Die Marktstabilitätsreserve erfasst die sich aus diesen ergänzenden Maßnahmen ergebenden Veränderungen der Nachfrage.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 192 AEUV. Im Einklang mit Artikel 191 und Artikel 192 Absatz 1 AEUV trägt die Europäische Union zur Verfolgung unter anderem der nachstehenden Ziele bei: Erhaltung, Schutz und Verbesserung der Qualität der Umwelt, Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Das Tätigwerden der EU ergibt sich daraus, dass das EU-EHS unionsweit vollständig harmonisiert funktioniert. Die EU-EHS-Richtlinie ist ein Instrument der EU-Politik, das 2003 eingeführt wurde.

Der Klimawandel ist ein grenzübergreifendes Problem und sowohl internationale Maßnahmen als auch EU-Maßnahmen können regionale, nationale und lokale Maßnahmen wirksam ergänzen und verstärken. Die Erhöhung der Zielvorgabe für die Verringerung der EU-Treibhausgasemissionen bis 2030 wird Auswirkungen auf viele Wirtschaftszweige überall in der EU haben. Daher ist ein koordiniertes Tätigwerden auf EU-Ebene unerlässlich, und mit diesem starken Motor für einen kosteneffizienten Wandel und eine Aufwärtskonvergenz bestehen viel bessere Aussichten auf den erforderlichen Wandel.

Die Ziele der EU-EHS-Richtlinie können somit durch einseitige Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht hinreichend verwirklicht werden, lassen sich aufgrund des Umfangs und der Wirkungen der Richtlinie jedoch besser auf Unionsebene erreichen. Da die MSR ein Instrument für die Stabilität des durch die EU-EHS-Richtlinie geschaffenen Marktes ist, kann ihr Ziel auch nicht durch einseitige Maßnahmen der Mitgliedstaaten ausreichend verwirklicht werden. Sie wurde als Instrument der EU-Politik 2015 angenommen. Im Einklang mit dem in Artikel 5 AEUV niedergelegten Subsidiaritätsprinzip können die Ziele des Vorschlags zur Änderung dieses Instruments nur durch einen Vorschlag der Kommission auf EU-Ebene erreicht werden.

- **Verhältnismäßigkeit**

Wie aus Abschnitt 7 der Folgenabschätzung ersichtlich, wird der Vorschlag dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht, weil er nicht über das zur Verwirklichung der Ziele – kosteneffiziente Reduzierung der THG-Emissionen der EU bis 2030 bei gleichzeitiger Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarkts – erforderliche Maß hinausgeht.

- **Wahl des Instruments**

Ein Beschluss ist das angemessene Instrument zur Änderung des Beschlusses zur Einrichtung der MSR.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Aufgrund der frühen Zeitpunkt in der Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften und der folglich begrenzten Verfügbarkeit von Daten gab es keine Ex-post-Bewertung oder Eignungsprüfung im Zusammenhang mit diesen Vorschlägen.

- **Konsultation der Interessenträger**

Bei der allgemeinen Konsultation zur Überarbeitung des EU-EHS wurden Ansichten von Interessenträgern zur Überprüfung der MSR eingeholt.

Die Kommission bat zunächst um Rückmeldungen zu einer Folgenabschätzung in der Anfangsphase, in der die ersten Überlegungen und politischen Optionen der Überarbeitung dargelegt wurden. Rückmeldungen zur Folgenabschätzung in der Anfangsphase konnten vom 29. Oktober 2020 bis zum 26. November 2020 eingereicht werden, und es gingen rund 250 Beiträge ein¹². Anschließend organisierte die Kommission eine öffentliche Online-Konsultation mit einem Fragebogen. Sie lief 12 Wochen vom 13. November 2020 bis zum 5. Februar 2021 geöffnet, und es gingen fast 500 Antworten ein¹³. Darüber hinaus beauftragte die Kommission den Auftragnehmer Vivid Economics, zwei Expertenworkshops¹⁴ zur Überprüfung der MSR zu veranstalten.

Die MSR findet breite Unterstützung in allen Interessengruppen, aber es besteht kein Konsens über die notwendigen Änderungen ihrer Parameter, insbesondere der Grenzwerte und der Einstellungsrate. Die Vertreter der Zivilgesellschaft sprachen sich eher für eine Stärkung der MSR-Parameter aus als der Privatsektor. Der Vorschlag, die Einstellungsrate von 24 % und die in die Reserve einzustellende Mindestmenge von 200 Millionen Zertifikaten über das Jahr 2023 hinaus und bis zum Ende der Phase IV des EU-Emissionshandelssystems im Jahr 2030 beizubehalten, stellt einen angemessenen Mittelweg dar und spiegelt auch wider, dass die MSR mit ihren derzeitigen Parametern bisher gut funktioniert hat.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Dieser Vorschlag stützt sich auf Erkenntnisse, die im Rahmen der Folgenabschätzung¹⁵ zum Klimazielpfad 2030 gesammelt wurden. Er nutzt das aktualisierte EU-Referenzszenario¹⁶, das

¹² Die Ergebnisse können auf der folgenden Website abgerufen werden: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12660-Updating-the-EU-Emissions-Trading-System>

¹³ Die Ergebnisse können auf der folgenden Website abgerufen werden: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12660-Updating-the-EU-Emissions-Trading-System/public-consultation>

¹⁴ https://ec.europa.eu/clima/events/expert-workshop-market-stability-reserve_en,
https://ec.europa.eu/clima/events/2nd-expert-workshop-market-stability-reserve_en.

¹⁵ Insbesondere Vivid Economics, (2021) – „Review of the EU ETS’ Market Stability Reserve“, im Auftrag der GD CLIMA ausgearbeiteter Bericht.

¹⁶ Modellbasierte Prognosen der Trends in den Bereichen Energie, Verkehr und Treibhausgasemissionen bis 2050, aufbauend auf einem kohärenten Satz von Annahmen in allen Politikbereichen der EU, der Mitgliedstaaten und der EU sowie den besonderen Merkmalen der Mitgliedstaaten und gestützt auf die Konsultation von Sachverständigen der Mitgliedstaaten.

die Auswirkungen von COVID-19 umfasst, und aktualisierte politische Szenarien, die auf den für den Klimazielpfad 2030 entwickelten Szenarien aufbauen.

Darüber hinaus stützt sich die Kommission auf die wachsende Anzahl empirischer Studien zum EU-EHS, die einem Peer-Review unterzogen wurden, und nutzt mehrere Unterstützungsverträge. Im Rahmen der Unterstützungsverträge führte Vivid Economics eine Studie durch, um die Kommission bei der Überprüfung der MSR zu unterstützen¹⁷. Im Rahmen der Studie veranstaltete Vivid Economics zwei Expertenworkshops, an denen Analysten, Marktexperten und Interessenträger teilnahmen. Diese Studie befürwortete die Beibehaltung der derzeitigen Einstellungsrate nach 2023.

- **Folgenabschätzung**

Dem Vorschlag ist eine Folgenabschätzung beigelegt, die auf den Ergebnissen der umfassenden Folgenabschätzung zum Klimazielpfad 2030 aufbaut¹⁸. Sie beruht auf integrierten Modellierungsszenarien, die die Wechselwirkung verschiedener politischer Instrumente für die Wirtschaftsakteure widerspiegeln, um Komplementarität, Kohärenz und Wirksamkeit bei der Erreichung der Klimaziele für 2030 und 2050 zu gewährleisten. Eine Zusammenfassung und die befürwortende Stellungnahme des Ausschusses für Regulierungskontrolle werden öffentlich zugänglich gemacht. In Bezug auf diesen Vorschlag ergab die Folgenabschätzung, dass die Einstellungsrate nach 2023 nicht wieder auf 12 % gesenkt, sondern in Höhe von 24 % beibehalten werden sollte, bis die vollständige Überprüfung durchgeführt werden kann, damit das EU-EHS weiterhin reibungslos funktioniert.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Dieser Vorschlag wird für die Unternehmen keinen direkten Verwaltungsaufwand mit sich bringen, da er von der Kommission umgesetzt wird.

In Einklang mit dem Engagement der Kommission für eine bessere Rechtsetzung wurde der Vorschlag inklusiv erarbeitet, d. h., er beruht auf vollständiger Transparenz, der kontinuierlichen Beteiligung von Interessenträgern und dem Einholen von externem Feedback und wahrt den Grundsatz der externen Kontrolle, um sicherzustellen, dass der Vorschlag einen ausgewogenen Kompromiss darstellt (siehe auch Abschnitt über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen).

- **Grundrechte**

Die vorgeschlagene Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹⁹ anerkannt wurden. Nach dem Grundsatz einer nachhaltigen Entwicklung gemäß Artikel 37 der Charta

¹⁷ Vivid Economics, (2021) – „Review of the EU ETS’ Market Stability Reserve“, im Auftrag der GD CLIMA ausgearbeiteter Bericht.

¹⁸ SWD(2020) 176.

¹⁹ ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.

der Grundrechte der Europäischen Union²⁰ trägt sie insbesondere zum Ziel eines hohen Umweltschutzniveaus bei.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Das EU-EHS generiert umfangreiche Einnahmen für die Haushalte der Mitgliedstaaten. Der Großteil der Einnahmen aus den Versteigerungen fließt an die Mitgliedstaaten. Der Vorschlag betrifft die nationalen Haushalte und Verwaltungen hauptsächlich aufgrund dieser Verbindung. Durch die Beibehaltung der derzeitigen Rate der Einstellung in die MSR werden die Versteigerungsmengen der Mitgliedstaaten verringert. Dies dürfte jedoch durch die Auswirkungen eines geringeren Überschusses an Zertifikaten auf dem Markt aufgrund der ehrgeizigeren Ziele des EU-EHS auf den Preis und durch die vorgeschlagene Ausweitung des Anwendungsbereichs der EU-EHS-Richtlinie auf den Seeverkehr, den Straßenverkehr und Gebäude ausgeglichen werden. Anpassungen des EU-Haushaltsrahmens werden von der Kommission als Teil des anstehenden Eigenmittelpakets, einschließlich eines Vorschlags zur Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens, vorgelegt.

Entscheidungen über IT-Entwicklungen und Auftragsvergabe werden nach Maßgabe der Mitteilung über die Leitlinien zur Finanzierung von Informationstechnologie und Cybersicherheit vom 10. September 2020²¹ getroffen.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Kommission wird das Funktionieren des EU-EHS, einschließlich der MSR, weiterhin gemäß Artikel 10 Absatz 5 der EU-EHS-Richtlinie überwachen und in ihrem jährlichen Bericht über den CO₂-Markt evaluieren. Die Initiative baut auf dem Prozess auf, der auf integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen und dem soliden Transparenzrahmen für Treibhausgasemissionen und andere klimaschutzrelevante Informationen der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates²² beruht. Die Kommission wird unter anderem die von den Mitgliedstaaten gemäß der Governance-Verordnung übermittelten Angaben und Informationen als Grundlage für ihre regelmäßigen Bewertungen der Fortschritte heranziehen. Dazu gehören Informationen über Treibhausgasemissionen, Politiken und Maßnahmen, Projektionen und Anpassungen. Die Kommission wird diese Informationen auch für die Überprüfungen der Umsetzung des EU-Umweltrechts und die Überwachung der Umweltaktionsprogramme verwenden.

²⁰ ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.

²¹ C(2020) 6126.

²² Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 1).

Die Untersuchung und Bewertung der Fortschritte bei der Anwendung der EU-EHS-Richtlinie ist in deren Artikel 21 geregelt, gemäß dem die Mitgliedstaaten der Kommission jedes Jahr einen Bericht vorlegen, in dem die Regelungen für die Zuteilung der Zertifikate, die Führung der Register, die Anwendung der Durchführungsmaßnahmen für die Überwachung und Berichterstattung, die Prüfung und die Akkreditierung sowie Fragen im Zusammenhang mit der Einhaltung dieser Richtlinie besonders berücksichtigt werden.

Darüber hinaus verpflichtet Artikel 3 des MSR-Beschlusses die Kommission, die Marktstabilitätsreserve nach dieser ersten Überprüfung regelmäßig zu überprüfen.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Gemäß dem derzeit geltenden MSR-Beschluss werden die Einstellungsrate von 24 % und die in die Reserve einzustellende Mindestmenge von 200 Millionen Zertifikaten im Jahr 2023 auslaufen. Ab 2024 würde die Einstellungsrate 12 % betragen. Die Folgenabschätzung hat gezeigt, dass eine Einstellungsrate von 12 % nicht ausreicht, um sicherzustellen, dass die Ziele der MSR in Bezug auf die Verringerung des Überschusses und die Gewährleistung der Widerstandsfähigkeit der Märkte weiterhin erreicht würden. Mit diesem Vorschlag soll sichergestellt werden, dass die derzeitigen MSR-Parameter (Einstellungsrate von 24 % und in die Reserve einzustellende Mindestmenge von 200 Millionen Zertifikaten) über das Jahr 2023 hinaus und bis zum Ende der Phase IV des EU-EHS am 31. Dezember 2030 beibehalten werden, um die Vorhersehbarkeit der Marktsituation zu gewährleisten. Die MSR-Einstellungsrate würde nach 2030 wieder auf 12 % gesenkt.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1814 in Bezug auf die Menge der Zertifikate, die bis 2030 in die Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union einzustellen sind

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen²,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das im Dezember 2015 als Teil des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) geschlossene Übereinkommen von Paris (im Folgenden „Übereinkommen von Paris“)³ trat im November 2016 in Kraft. Die Vertragsparteien des Übereinkommens von Paris haben vereinbart, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.
- (2) Die Bewältigung klima- und umweltbezogener Herausforderungen und die Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens von Paris stehen im Mittelpunkt der von der Kommission am 11. Dezember 2019 angenommenen Mitteilung über den europäische Grünen Deal⁴.
- (3) Der europäische Grüne Deal kombiniert ein umfassendes Paket sich gegenseitig verstärkender Maßnahmen und Initiativen, mit denen in der EU bis 2050 Klimaneutralität erreicht werden soll, und enthält eine neue Wachstumsstrategie, die darauf abzielt, die Union zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft zu machen, in der das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist. Außerdem sollen das Naturkapital der Union geschützt, bewahrt und verbessert und die Gesundheit und das Wohlergehen der Menschen vor umweltbedingten Risiken und Auswirkungen geschützt werden. Gleichzeitig wirkt sich dieser Übergang

¹ ABl. C vom , S. .

² ABl. C vom , S. .

³ Übereinkommen von Paris (ABl. L 282 vom 19.10.2016, S. 4).

⁴ COM(2019) 640 final.

unterschiedlich auf Frauen und Männer aus und hat besondere Konsequenzen für einige benachteiligte Gruppen wie ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und Angehörige ethnischer Minderheiten oder Menschen nicht-weißer Hautfarbe. Es muss daher sichergestellt werden, dass der Übergang gerecht und inklusiv ist und niemand zurückgelassen wird.

- (4) Die Notwendigkeit und der Wert des europäischen Grünen Deals sind vor dem Hintergrund der sehr schwerwiegenden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Gesundheit, die Lebens- und Arbeitsbedingungen und das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger der Union noch gewachsen, denn sie haben gezeigt, dass unsere Gesellschaft und unsere Wirtschaft ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber externen Schocks verbessern und frühzeitig handeln müssen, um solche Auswirkungen zu verhindern oder abzufedern. Die europäischen Bürgerinnen und Bürger sind nach wie vor fest davon überzeugt, dass dies insbesondere für den Klimawandel gilt.⁵
- (5) Die Union hat sich mit dem aktualisierten, national festgelegten Beitrag, der dem UNFCCC-Sekretariat am 17. Dezember 2020 übermittelt wurde⁶, verpflichtet, die gesamtwirtschaftlichen Nettotreibhausgasemissionen der Union bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Niveau von 1990 zu senken.
- (6) In der Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates⁷ hat die Union das Ziel der gesamtwirtschaftlichen Klimaneutralität bis 2050 rechtlich verankert. Mit der genannten Verordnung wird auch eine verbindliche EU-interne Verpflichtung zur Reduktion der Nettotreibhausgasemissionen (Emissionen nach Abzug des Abbaus) um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 bis 2030 festgelegt.
- (7) Zur Verwirklichung dieser Emissionsminderung müssen alle Wirtschaftssektoren einen Beitrag leisten. Daher sollte das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS), das mit der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁸ eingeführt wurde, nach Maßgabe der gesamtwirtschaftlichen Zielvorgabe für die Senkung der Nettotreibhausgasemissionen bis 2030 angepasst werden.
- (8) Um das derzeitige strukturelle Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Zertifikaten im Markt zu beheben, wurde 2018 mit Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates⁹ eine Marktstabilitätsreserve (im Folgenden „Reserve“) eingerichtet, die seit 2019 einsatzbereit ist.

⁵ Eurobarometer-Sonderumfrage 513 zum Klimawandel, 2021 (https://ec.europa.eu/clima/citizens/support_de).

⁶ [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European %20Union %20First/EU NDC Submission December %202020.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU+NDC+Submission+December%202020.pdf)

⁷ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“) (ABl. L 243 vom 9.7.2021, S. 1).

⁸ 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).

⁹ 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).

- (9) Die Reserve funktioniert, indem sie Anpassungen der jährlichen Mengen an zu versteigernden Zertifikaten auslöst. Zur Wahrung maximaler Planungssicherheit wurden mit dem Beschluss (EU) 2015/1814 klare Regeln für die Einstellung von Zertifikaten in die Reserve und deren Freigabe aus der Reserve aufgestellt.
- (10) Übersteigt die Zahl der in Umlauf befindlichen Zertifikate die festgelegte Obergrenze, wird eine Zertifikatmenge, die einem bestimmten Prozentsatz dieser Zertifikate entspricht, von der Menge der zu versteigernden Zertifikate abgezogen und in die Reserve eingestellt. Wenn die Gesamtzahl der in Umlauf befindlichen Zertifikate hingegen unter die festgelegte Untergrenze fällt, wird eine entsprechende Zahl Zertifikate aus der Reserve an die Mitgliedstaaten freigegeben und zu den Mengen der zu versteigernden Zertifikate addiert.
- (11) Der Beschluss (EU) 2015/1814 wurde durch die Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁰ geändert und der Prozentsatz für die Festlegung der Menge der bis zum 31. Dezember 2023 jährlich in die Reserve einzustellenden Zertifikate wurde von 12 % auf 24 % verdoppelt.
- (12) Im Einklang mit dem Beschluss (EU) 2015/1814 überprüft die Kommission die Reserve binnen drei Jahren nach deren Starttermin auf der Grundlage einer Analyse des ordnungsgemäßen Funktionierens des europäischen CO₂-Marktes und richtet gegebenenfalls einen Vorschlag an das Europäische Parlament und den Rat.
- (13) Bei der Überprüfung wurde besondere Aufmerksamkeit auf die Prozentzahlen für die Festlegung der Menge der in die Reserve einzustellenden Zertifikate sowie auf den numerischen Wert der Obergrenze für die Gesamtzahl der in Umlauf befindlichen Zertifikate und auf die Menge der aus der Reserve freizugebenden Zertifikate gerichtet.
- (14) Die im Rahmen der Überprüfung der Reserve durchgeführte Analyse und die erwarteten Entwicklungen, die für den CO₂-Markt relevant sind, zeigen, dass eine Rate von 12 % der Gesamtzahl der in Umlauf befindlichen Zertifikate, die jedes Jahr nach 2023 in die Reserve einzustellen sind, nicht ausreicht, um einen erheblichen Anstieg des Überschusses an Zertifikaten im EU-EHS zu verhindern. Daher sollte der Prozentsatz auch nach 2023 24 % betragen, und die Mindestzahl der Zertifikate, die in die Reserve einzustellen sind, auch weiterhin 200 Millionen betragen.
- (15) Wenn die Rate der Gesamtzahl der in Umlauf befindlichen Zertifikate, die jedes Jahr in die Reserve einzustellen sind, nach 2023 wieder auf 12 % gesenkt wird, kann ein potenziell schädlicher Überschuss an Zertifikaten im EU-EHS die Marktstabilität beeinträchtigen. Darüber hinaus sollte die Rate von 24 % nach 2023 getrennt von der allgemeinen Überprüfung der Richtlinie 2003/87/EG und des Beschlusses (EU) 2015/1814 festgelegt werden, um das Emissionshandelssystem der EU im Einklang mit den ehrgeizigeren Klimazielen der Union bis 2030 zu stärken und so die Vorhersehbarkeit der Marktsituation zu gewährleisten.
- (16) Der Beschluss (EU) 2015/1814 sollte daher entsprechend geändert werden —

¹⁰ Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814 (ABl. L 76 vom 19.3.2018, S. 3).

HABEN FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Änderungen des Beschlusses (EU) 2015/1814

Der letzte Satz in Artikel 1 Absatz 5 Unterabsatz 1 des Beschlusses (EU) 2015/1814 erhält folgende Fassung:

„Abweichend von Satz 1 und 2 werden bis 31. Dezember 2030 die in diesen Sätzen genannten Prozentsätze und die Zertifikatmenge von 100 Millionen verdoppelt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieser Beschluss tritt am zwanzigsten Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin