



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.1.2014
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das EU-System
für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten und zur Änderung der Richtlinie
2003/87/EG**

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2014) 17 final}

{SWD(2014) 18 final}

BEGRÜNDUNG

1. EINLEITUNG

Zu Beginn des dritten Handelszeitraums (2013-2020) war das EU-Emissionshandelssystem (EHS) von einem großen Ungleichgewicht zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach Emissionszertifikaten geprägt, das durch einen Überschuss von rund 2 Milliarden Zertifikaten verursacht wurde, der voraussichtlich in den nächsten Jahren bis 2020 auf mehr als 2,6 Milliarden Zertifikate ansteigen wird. Grund für dieses Ungleichgewicht ist in erster Linie das Missverhältnis zwischen dem äußerst starr vorgegebenen Versteigerungsangebot an Emissionszertifikaten und der flexiblen Nachfrage nach Zertifikaten, die von Wirtschaftszyklen, Preisen für fossile Brennstoffe und anderen Faktoren beeinflusst wird. Normalerweise geht bei einer nachlassenden Nachfrage auch das Angebot zurück. Für das Auktionsangebot im derzeitigen Regelungsrahmen auf dem CO₂-Markt der EU trifft dies allerdings nicht zu.

Das EU-EHS wurde eingerichtet, um die EU-Emissionsminderungsziele in harmonisierter und kosteneffizienter Weise zu verwirklichen. Die Emissionsobergrenze gewährleistet, dass das Umweltziel erreicht wird, das Vorliegen eines großen Zertifikatüberschusses bietet jedoch nur geringe Anreize für Investitionen in CO₂-arme Technologien und beeinträchtigt so die Kosteneffizienz des Systems. Wenn Wirtschaftsakteure vor dem Hintergrund eines Überangebots an Zertifikaten am Markt und des entsprechenden Preissignals Investitionsentscheidungen treffen, ist zu erwarten, dass die insgesamt mit der Klimaproblematik zusammenhängenden Kosten auf mittlere und längere Sicht ansteigen werden. Kurz gesagt, wird hier nicht gehandelt, beeinträchtigen diese Ungleichgewichte ganz erheblich die Fähigkeit des EU-EHS, in künftigen Phasen, wenn in der EU deutlich anspruchsvollere Emissionsziele als heute erreicht werden müssen, die EU-EHS-Zielvorgaben kosteneffizient zu verwirklichen¹.

Die Zielvorgabe für die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030, die als Teil des klima- und energiepolitischen Rahmens beschlossen wurde, wird voraussichtlich zu einem ehrgeizigeren linearen Reduktionsfaktor führen, der mit dem Beginn der Phase 4 im Jahr 2021 zur Anwendung kommt. Dadurch würde das Marktungleichgewicht mit der Zeit allmählich beseitigt. Die Folgenabschätzung zum Politikrahmen bis 2030 macht allerdings deutlich, dass ein ehrgeizigerer linearer Faktor nicht ausreicht, um die negativen Auswirkungen des gravierenden Marktungleichgewichts zu beseitigen. Gleichzeitig jedoch wäre das EU-EHS unerwarteten, plötzlich auftretenden Nachfragespitzen ungeschützt ausgesetzt.

Deswegen sollte von den Bestimmungen der Richtlinie abgewichen werden, um eine Marktstabilitätsreserve einzurichten.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Als kurzfristige Maßnahme zur Abfederung der Folgen des Überschusses wurde beschlossen, die Versteigerung von 900 Millionen Zertifikaten in den ersten Jahren der Phase 3 auf einen späteren Zeitpunkt zu verlagern („*Back-loading*“). In diesem Kontext verpflichtete sich die

¹ COM(2012) 652 endg.

Kommission erneut, Maßnahmenoptionen vorzuschlagen, damit in der Phase 3 weitere geeignete Strukturmaßnahmen getroffen werden können, um das EU-EHS zu stärken².

Angesichts der Tatsache, dass der Überschuss strukturell bedingt ist und auf längere Sicht bestehen bleibt, sind weitere Maßnahmen zur Stärkung des EU-EHS erforderlich, um einen kosteneffizienten Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft sicherzustellen. In ihrem Bericht über die Lage des CO₂-Marktes in der EU im Jahr 2012 (CO₂-Marktbericht)³ hat die Kommission im November 2012 eine nicht erschöpfende Liste mit sechs Optionen für eine Strukturreform des EU-EHS aufgestellt. Bei der Konsultation der Öffentlichkeit im Anschluss an den Bericht kristallisierte sich im Laufe der Erörterungen als weitere Option die Einrichtung einer Marktstabilitätsreserve heraus, die das Auktionsangebot an Emissionszertifikaten flexibler machen und die Schockresilienz stärken könnte.

Zusammen mit diesem Vorschlag werden eine Folgenabschätzung und eine Zusammenfassung veröffentlicht. Den Ergebnissen der Folgenabschätzung zufolge könnte die Einrichtung einer Marktstabilitätsreserve dazu beitragen, die derzeitigen Ungleichgewichte zu beseitigen, und außerdem das EU-EHS resilienter gegen mögliche künftige einschneidende Ereignisse machen, die das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage erheblich stören könnten. Was die verschiedenen Gestaltungselemente anbelangt, so hat die Folgenabschätzung deutlich gemacht, dass eine Marktstabilitätsreserve, die proportional zur Gesamtzahl der in Umlauf befindlichen Zertifikate geführt wird, den Vorteil hat, nicht nur auf Nachfrageänderungen aufgrund makroökonomischer Schwankungen, sondern auch auf die Auswirkungen anderer Faktoren wie flankierende Maßnahmen und Änderungen auf der Angebotsseite, wie das Einströmen internationaler Gutschriften, reagieren zu können.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

Der Vorhersehbarkeit wegen ist die Marktstabilitätsreserve als ein objektives, regelgestütztes Instrument konzipiert, auf dessen Grundlage die Auktionsmengen „automatisch“ unter vorgegebenen Bedingungen, die ab der 2021 anlaufenden Phase 4 des EU-EHS gelten, angepasst werden. Aus der Folgenabschätzung ging zwar hervor, dass die Einrichtung der Marktstabilitätsreserve bereits in Phase 3 der Stärkung und Effizienz des CO₂-Marktes zuträglich wäre, doch wird erwartet, dass das *Back-loading* in den kommenden Jahren etwas Erleichterung schafft. Deswegen wird vorgeschlagen, die Marktstabilitätsreserve zu Beginn der Phase 4 einzurichten, damit die Marktteilnehmer Vorlaufzeit haben, um sich an die Einführung der Reserve anzupassen, und damit in der Phase 3 des EU-EHS hinreichende Rechtssicherheit gegeben ist.

Die in diesem Vorschlag erläuterte Marktstabilitätsreserve funktioniert, indem sie in Situationen, in denen die insgesamt in Umlauf befindliche Menge Zertifikate außerhalb einer bestimmten vorab definierten Spanne liegt, eine Anpassung der jährlichen Versteigerungsmengen auslöst:

- (a) Übersteigt der Gesamtüberschuss 833 Millionen Zertifikate, so werden in die Reserve Zertifikate eingestellt, die von künftigen Auktionsmengen abgezogen werden, um die von einem hohen vorübergehenden Überschuss im EU-EHS verursachte Marktinstabilität abzumildern;

² COM(2012) 416 endg.

³ COM(2012) 652 endg.

- (b) beträgt der Gesamtüberschuss weniger als 400 Millionen Zertifikate, so werden aus der Reserve Zertifikate freigegeben und den künftigen Auktionsmengen zugefügt, um die von einem hohen vorübergehenden Defizit im EU-EHS verursachte Marktinstabilität abzumildern.

Die Zertifikate, die so in die Marktstabilitätsreserve eingestellt oder aus ihr freigegeben werden, sind proportional zur Gesamtmenge der in Umlauf befindlichen Zertifikate. Dieser Indikator ist ein direktes Maß für das tatsächliche Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage und wird daher eher indirekten, unsicheren Messgrößen für wichtige marktbestimmende Faktoren wie BIP, Brennstoffpreise, Witterungsbedingungen und Niederschläge usw. vorgezogen. Die obere und die untere Grenze der Spanne wurden nach Konsultationen der Interessenträger festgelegt und spiegeln eine Spanne wider, bei der die Erfahrung gezeigt hat, dass der Markt ordnungsgemäß funktionieren kann.

Um die Vorhersehbarkeit und weniger abrupte Änderungen der Marktstabilitätsreserve zu gewährleisten, soll eine vorab festgelegte Zertifikatmenge von 100 Millionen Zertifikaten aus der Reserve freigegeben werden, wenn die Bedingungen dafür erfüllt sind. Die Menge entspricht ungefähr 5 % der derzeitigen Jahresemissionen im EU-EHS, was auf Basis der historischen Erfahrungswerte ausreichen dürfte, um selbst für einen blitzartigen starken Nachfrageanstieg gewappnet zu sein.

Die Einführung einer Marktstabilitätsreserve stellt möglicherweise eine wesentliche Änderung des Konzepts und Funktionierens des EU-EHS dar. Die ersten Erfahrungen mit der Anwendung der Bestimmungen für die Reserve können sich als wertvoll erweisen und Verbesserungen ihrer Konzeption ermöglichen. Gleichzeitig sind Vorhersehbarkeit und Stabilität für einen erfolgreichen CO₂-Markt von großer Bedeutung. Um das richtige Maß zu finden, sieht der Vorschlag eine Überprüfung bis 2026 vor, bei der einige Reserveparameter besonders genau untersucht werden.

Der Vorschlag enthält außerdem Vorschriften, die in den Jahren vor und nach dem Übergang zum jeweils nächsten Handelszeitraum in den Fällen für ein problemloses Auktionsangebot sorgen sollen, in denen das Standardvorgehen ansonsten zu brusken Änderungen geführt hätte. Diese Wirkung ist in dem Dreijahreszeitraum mengenneutral und sorgt schlicht für durchschnittliche Jahresmengen, die potenzielle vorübergehende Auswirkungen abfedern, die sich übergangsweise am Ende des Handelszeitraums aus den Modalitäten der Richtlinie 2003/87/EG und der Verordnung (EU) Nr. 1031/2010 der Kommission für das Auktionsangebot ergeben (z. B. in der Reserve für neue Marktteilnehmer verbliebene Zertifikate, aufgrund von Schließungen nicht zugeteilte Zertifikate oder Zertifikate, die im Rahmen der Ausnahmeregelung für die Modernisierung der Stromerzeugung zugeteilt werden). Überschreitet die Menge der im letzten Jahr des Handelszeitraums zu versteigernden Zertifikate die Durchschnittsmenge der in den beiden nachfolgenden Jahren zu versteigernden Zertifikate um mehr als 30 %, so wird diese Differenz gleichmäßig über diese beiden Jahre verteilt. Diese Bestimmung stützt sich auf die Erfahrungen aus dem Übergang von der Phase 2 zur Phase 3 des EU-EHS und vermeidet, dass sich die negativen Folgen der Übergangsmodalitäten wiederholen.

Der Vorschlag stützt sich auf dieselbe Rechtsgrundlage wie die Richtlinie 2003/87/EG. Angesichts seines Hintergrunds und seines Zeitrahmens wird er als Teil des Rahmens für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 vorgelegt.

Das Tätigwerden der EU ergibt sich daraus, dass das EU-EHS unionsweit vollständig harmonisiert funktioniert. Der Vorschlag steht mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union im Einklang.

2014/0011 (COD)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das EU-System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG

(Text von Bedeutung für den EWR)

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 Rechtsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses⁴,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen⁵,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Artikel 10 Absatz 5 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁶ sieht vor, dass dem Europäischen Parlament und dem Rat alljährlich ein Bericht über das Funktionieren des -Marktes vorzulegen ist.
- (2) Der Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Lage des CO₂-Marktes in der EU im Jahr 2012⁷ machte deutlich, dass Maßnahmen notwendig sind, um das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zu beheben. Der Folgenabschätzung zum Rahmen für die Klima- und

⁴ ABl. C vom , S. .

⁵ ABl. C vom , S. .

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 COM(2012) 652 endg.

Energiepolitik bis 2030⁸ zufolge ist damit zu rechnen, dass dieses Ungleichgewicht weiter anhält und durch Anpassung der linearen Kurve an ein stringenteres Ziel innerhalb dieses Rahmens nicht hinreichend beseitigt wird. Eine Änderung des linearen Faktors würde lediglich langsam die Obergrenze ändern. Deswegen würde der Überschuss ebenfalls lediglich so langsam zurückgehen, dass der Markt noch mehr als ein Jahrzehnt mit einem Überschuss von rund 2 Milliarden Zertifikaten oder mehr funktionieren müsste. Zur Lösung dieses Problems und um das Europäische Emissionshandelssystem besser gegen Ungleichgewichte zu wappnen, sollte eine Marktstabilitätsreserve eingerichtet werden. Um die Rechtssicherheit für das Auktionsangebot in der Phase 3 sicherzustellen und eine gewisse Vorlaufzeit für die Anpassung an die Einführung des geänderten Konzepts zu gewähren, sollte die Marktstabilitätsreserve mit der Phase 4 eingeführt werden, die 2021 anläuft. Zur Wahrung eines Maximums an Vorhersehbarkeit sollten klare Regeln für die Einstellung von Zertifikaten in die und ihre Freigabe aus der Reserve aufgestellt werden. Wenn die Bedingungen erfüllt sind, sollten ab 2021 Zertifikate in Höhe von 12 % der Zertifikatmengen, die im Jahr x-2 in Umlauf sind, in die Reserve eingestellt werden. Eine Zertifikatmenge in gleichem Umfang sollte aus der Reserve freigegeben werden, wenn die Gesamtzahl der in Umlauf befindlichen Zertifikate weniger als 400 Millionen beträgt.

- (3) Darüber hinaus sollte die Richtlinie 2003/87/EG zusätzlich zur Einrichtung der Marktstabilitätsreserve tiefgreifend geändert werden, um die Einheitlichkeit und das reibungslose Funktionieren des EU-EHS sicherzustellen. Das Funktionieren der Richtlinie 2003/87/EG kann insbesondere dazu führen, dass am Ende jedes Handelszeitraums große Mengen Zertifikate versteigert werden müssen, was die Marktstabilität untergraben kann. Um daher zu verhindern, dass am Ende eines Handelszeitraums und zu Beginn des nächsten ein Marktungleichgewicht mit potenziell verheerenden Folgen für den Markt entsteht, sollte dafür gesorgt werden, dass der zu versteigernde Teil jedes starken Angebotsanstiegs am Ende eines Handelszeitraums auf die ersten beiden Jahre des folgenden Zeitraums übertragen wird.
- (4) Die Kommission sollte anhand der Erfahrungen mit dem Einsatz der Marktstabilitätsreserve deren Funktionsregeln überprüfen. Bei der Überprüfung der Funktionsregeln der Marktstabilitätsreserve sollte insbesondere darauf geachtet werden, ob die Bestimmungen über das Einstellen von Zertifikaten in die Reserve geeignet sind, das damit verfolgte Ziel der Behebung von Ungleichgewichten von Angebot und Nachfrage zu erreichen.
- (5) Artikel 10 und Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie sind daher entsprechend zu ändern –

HABEN FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1
Marktstabilitätsreserve

1. Es wird eine Marktstabilitätsreserve eingerichtet und ab 1. Januar 2021 angewandt.

⁸ Fundstelle einfügen.

2. Die Kommission veröffentlicht für jedes Jahr bis zum 15. Mai des Folgejahres die Menge der in Umlauf befindlichen Zertifikate. Die Gesamtmenge der im Jahr x in Umlauf befindlichen Zertifikate ist die Summe der im Zeitraum seit dem 1. Januar 2008 vergebenen Zertifikate, einschließlich der Zertifikate, die in diesem Zeitraum gemäß Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie 2003/87/EG vergeben wurden, und der Ansprüche auf die Nutzung internationaler Gutschriften, die unter das EU-Emissionshandelssystem fallende Anlagen für Emissionen bis zum 31. Dezember des Jahres x ausgeschöpft haben, abzüglich der Summe der Tonnen geprüfter Emissionen, die unter das EU-Emissionshandelssystem fallende Anlagen vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember des Jahres x freigesetzt haben, der gemäß Artikel 12 Absatz 4 der Richtlinie 2003/87/EG gelöschten Zertifikate und der in der Reserve befindlichen Zertifikate. Nicht berücksichtigt werden die in dem Dreijahreszeitraum 2005-2007 angefallenen Emissionen und die für diese Emissionen vergebenen Zertifikate. Die erste Veröffentlichung erfolgt bis zum 15. Mai 2017.
3. Ab 2021 wird jedes Jahr eine Zertifikatmenge in Höhe von 12 % der im Mai der Jahres x-1 veröffentlichten Gesamtmenge der im Jahr x-2 in Umlauf befindlichen Zertifikate in die Reserve eingestellt, es sei denn, diese in die Reserve einzustellende Zertifikatmenge ist kleiner als 100 Millionen Zertifikate.
4. Sind in einem beliebigen Jahr insgesamt weniger als 400 Millionen Zertifikate in Umlauf, werden 100 Millionen Zertifikat aus der Reserve freigegeben. Befinden sich weniger als 100 Millionen Zertifikate in der Reserve, so werden alle in der Reserve befindlichen Zertifikate nach diesem Absatz freigegeben.
5. Ist in einem beliebigen Jahr Absatz 4 nicht anwendbar und werden Maßnahmen gemäß Artikel 29a der Richtlinie getroffen, so werden 100 Millionen Zertifikate aus der Reserve freigegeben. Befinden sich weniger als 100 Millionen Zertifikate in der Reserve, so werden alle in der Reserve befindlichen Zertifikate nach diesem Absatz freigegeben.
6. Werden Maßnahmen gemäß den Absätzen 3 und 5 getroffen, so werden in den Auktionskalendern die in die Reserve gestellten bzw. die daraus freigegebenen Zertifikate berücksichtigt.

Artikel 2
Änderungen der Richtlinie 2003/87/EG

Die Richtlinie 2003/87/EG wird wie folgt geändert:

1. Artikel 10 Absatz 1 erhält folgende Fassung:
2. „(1) Ab dem Jahr 2021 versteigern die Mitgliedstaaten sämtliche Zertifikate, die nicht gemäß den Artikeln 10a und 10c kostenlos zugeteilt werden und nicht in die mit dem Beschluss [OPEU please insert number of this Decision when known] des Europäischen Parlaments und des Rates(*) eingerichtete Reserve eingestellt wurden.“
3. In Artikel 10 wird folgender Absatz eingefügt:

„(1a) Übersteigt vor Anwendung von Artikel 1 Absatz 3 des Beschlusses [*OPEU please insert number of this Decision when known*] die Menge der im letzten Jahr jedes in Artikel 13 Absatz 1 genannten Zeitraums von den Mitgliedstaaten zu versteigernden Zertifikate die voraussichtliche durchschnittliche Auktionsmenge für die ersten beiden Jahre des darauffolgenden Zeitraums, so werden zwei Drittel der Differenz zwischen diesen Mengen von den Auktionsmengen des letzten Jahres des Handelszeitraums abgezogen und in gleichen Tranchen den in den ersten beiden Jahren des darauffolgenden Zeitraums von den Mitgliedstaaten zu versteigernden Mengen hinzugefügt.“

4. In Artikel 13 Absatz 2 wird dem Unterabsatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„In gleicher Weise werden Zertifikate, die in die mit dem Beschluss [*OPEU please insert number of this Decision when known*] eingerichtete Marktstabilitätsreserve eingestellt wurden und nicht mehr gültig sind, durch Zertifikate ersetzt, die für den laufenden Zeitraum gültig sind.“

Artikel 3 **Überprüfung**

Die Kommission überprüft bis 31. Dezember 2026 auf der Grundlage einer Analyse des ordnungsgemäßen Funktionierens des EU-CO₂-Marktes die Marktstabilitätsreserve und richtet gegebenenfalls einen Vorschlag an das Europäische Parlament und den Rat. Bei der Überprüfung wird besondere Aufmerksamkeit auf die Prozentzahlen für die Festlegung der Menge der gemäß Artikel 1 Absatz 3 in die Reserve einzustellenden Zertifikate und auf den numerischen Wert der Obergrenze für die Gesamtzahl der in Umlauf befindlichen Zertifikate gemäß Artikel 1 Absatz 4 gerichtet.

Artikel 4 **Übergangsbestimmung**

Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 2003/87/EG in der durch die Richtlinie 2009/29/EG geänderten Fassung gilt weiterhin bis 31. Dezember 2020.

Artikel 5 **Inkrafttreten**

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Für das Europäische Parlament
Der Präsident

Für den Rat
Der Präsident