

Infoservice Emissionshandel

backloading beschlossen, Reform kommt, Zuteilung naht

Im Emissionshandel kommen zum Februar 2014 drei aktuelle Entwicklungen zusammen, die die Preise für Emissionsberechtigungen beeinflussen werden: Das so genannte „backloading“ wurde Anfang des Jahres beschlossen, nach einer am 6. Februar beschlossenen schnelleren Umsetzung kann diese Verknappung der zu versteigernden Menge an Emissionsberechtigungen bereits im März 2014 greifen (dazu unter I.). Das „backloading“ stellt jedoch nur eine kurzfristige Maßnahme zur Verknappung der Emissionsberechtigungen dar. Als langfristige Maßnahme wird seit einem Jahr eine Reform des Emissionshandels diskutiert. Dazu hat die Europäische Kommission nunmehr in ihrem am 22. Januar 2014 vorgelegten Energie- und Klimapaket für die Periode 2020-2030 vorgeschlagen, ab der vierten Handelsperiode ab 2021 eine so genannte „Marktstabilitätsreserve“ einzuführen (dazu unter II.). Schließlich zeichnet sich ab, dass in den nächsten Wochen - endlich - die Zuteilung von Emissionsberechtigungen für die dritte Zuteilungsperiode erfolgen soll, die seit Anfang 2013 aussteht. Damit könnte die gesetzliche Frist zur Ausgabe von Berechtigungen bis zum 28. Februar (§ 14 Abs. 1 TEHG) noch eingehalten werden. Aufgrund des hohen sektorübergreifenden Korrekturfaktors wird jedoch die zugeteilte Menge an Emissionsberechtigungen stets unterhalb der von einem Anlagenbetreiber beantragten Menge liegen. Daher gerät die Frage des Rechtsschutzes gegen die Zuteilungsbescheide in den Blickpunkt (dazu unter III.).

I. backloading

1. Hintergrund

Zu Beginn der dritten Zuteilungsperiode 2013 soll es nach Angaben der Kommission einen Überschuss von zwei Milliarden Emissionsberechtigungen im Markt gegeben haben. Durch dieses „Überangebot“ kommt es zu einem erheblichen Preisverfall der Emissionsberechtigungen. Um dem Emissionshandel wieder ein Preissignal zu geben, soll dieser Überschuss durch die kurzfristige Maßnahme eines temporären Zurückhaltens einer Teilmenge von Emissionsberechtigungen beseitigt werden. Die rechtliche Grundlage für dieses so genannte „backloading“ ist nach langer politischer Diskussion und einem langwierigen Verfahren (das Europäische Parlament hat dem Vorschlag letztlich am 10. Dezember 2013 zugestimmt, der Rat dann kurz darauf am 13. Dezember 2013) am 17. Dezember 2013 durch eine entsprechende Änderung der Emissionshandels-Richtlinie gelegt worden.

2. Inhalt

Nach dieser Änderung der Richtlinie kann die Kommission unter außergewöhnlichen Umständen den Zeitplan für die Versteigerung von Emissionsberechtigungen in der dritten Zuteilungsperiode anpassen, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Marktes sicherzustellen. Voraussetzung dafür ist, dass keine erheblichen Auswirkungen für die Carbon leakage-Sektoren zu erwarten sind. Die Kommission darf eine derartige Anpassung nur einmal in der dritten Zuteilungsperiode und nur für max. 900 Mio. Emissionsberechtigungen vornehmen.

Parallel zur Änderung der Richtlinie muss die Auktionsverordnung geändert werden. Dort ist als konkreter Zeitplan für die Verschiebung der Versteigerungsmengen vorgesehen, dass 400 Mio. Emissionsberechtigungen im Jahr 2014, 300 Mio. im Jahr 2015 und 200 Mio. im Jahr 2016 aus dem Markt genommen werden sollen. Die Rückführung soll so erfolgen, dass 300 Mio. Emissionsberechtigungen im Jahr 2019 und 600 Mio. und im Jahr 2020 wieder in den Markt gegeben werden sollen.

3. Details

Diese konkrete Verteilung der Kürzungsmenge auf die Jahre 2014-2016 hängt vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung der Auktionsverordnung ab: Diese Änderung der Auktionsverordnung zur zeitlichen Aufteilung der Auktionsmengen hat der Klimaausschuss der Europäischen Union bereits am 8. Januar 2014 beschlossen. Rat und Parlament hatten nun die Möglichkeit, innerhalb von drei Monaten dagegen Einspruch zu erheben, sich nun aber auf ein beschleunigtes Verfahren („fast-track“) geeinigt. Während der Rat dieser Verkürzung der dreimonatigen Einspruchsfrist bereits Ende Januar zugestimmt hatte, einigte sich das Europäische Parlament am 6. Februar 2014 darauf. Stimmt der Rat nunmehr am 24. Februar auch formell zu, so können bereits im laufenden Jahr ab März 400 Mio. Emissionsberechtigungen zurückgehalten werden. Gelingt dieser ambitionierte Zeitplan nicht, so können im laufenden Jahr erst ab Sommer und „nur“ 300 Mio. Emissionsberechtigungen zurückgehalten werden, die Mengen für die Folgejahre müssten entsprechend angepasst werden.

Da der Überschuss an Emissionsberechtigungen jedoch zum Ende der Zuteilungsperiode in den Jahren 2019 und 2020 wieder in den Markt gegeben werden soll, würde sich gerade beim Übergang von der dritten auf die vierte Zuteilungsperiode ein Überhang an Emissionsberechtigungen ergeben. Daher ist über die kurzfristige Maßnahme des backloading hinausgehend nach Ansicht der Kommission eine längerfristige Reform des Emissionshandels erforderlich.

II. Reform

1. Bisherige Vorschläge

Bereits Ende 2012 hat die Kommission in ihrem Bericht „Lage des CO₂-Marktes in der EU im Jahr 2012“ sechs Optionen für eine Strukturreform des Emissionshandels vorgestellt. Diese Optionen waren:

1. Anhebung des EU-Reduktionsziels von 20 auf 30 %,
2. Dauerhafte Stilllegung von Emissionsberechtigungen in der dritten Zuteilungsperiode,
3. Verschärfung des jährlichen linearen Reduktionsfaktors von derzeit 1,74 %,
4. Erweiterung des Anwendungsbereichs des Emissionshandels auf andere Sektoren,
5. Beschränkung des Zugangs zu internationalen Gutschriften wie etwa derzeit CERs,
6. Einführung von Preisregulierungsmechanismen wie etwa die Festlegung von Preis-Untergrenzen für Emissionsberechtigungen und die Schaffung von Mechanismen zur Anpassung des Angebots im Wege einer Preisregulierungsreserve.

Von diesen sechs Optionen hat die letzte die stärkste Kritik erfahren. Umso mehr verwundert es, dass die Kommission nunmehr in ihrem am 22. Januar 2014 vorgelegten Energie- und Klimapaket 2030 einen Vorschlag weiterverfolgt, der dieser Option ähnelt.

2. Energie- und Klimapaket 2030

Kern dieses Rahmenpakets für die Energie- und Klimapolitik der EU für die Periode 2020-2030 sind zunächst Ziele im Energie- und Klimabereich. Die Kommission hat dafür zwei Vorschläge vorgelegt:

- Die CO₂-Emissionen sollen bis 2030 um 40 % gegenüber 1990 gesenkt werden, allein durch EU-interne Minderungen, also ohne die Zulassung von internationalen Projektgutschriften.
- Die erneuerbaren Energien sollen - als EU-weites Ziel - um 27 % ausgebaut werden.

Mit diesen Vorschlägen weicht die Kommission also merklich von der bislang bekannten 20/20/20-Zieltrias ab: Bis zum Jahre 2020 sollte eine Reduktion von Treibhausgasemissionen um 20 %, ein Ausbau der erneuerbaren Energien auf einen

20 %-Anteil und als Energieeffizienzziel eine 20 %-Reduktion des Energieverbrauchs erreicht werden.

Das Europäische Parlament hält die Vorschläge der Kommission vor diesem Hintergrund für zu „kurzsichtig und unambitioniert“. In einer nicht-legislativen Entschließung vom 5. Februar 2014 forderte das Europäische Parlament daher verbindliche Ziele für - wie bisher - drei Bereiche bis 2030:

- der Treibhausgasausstoß soll um mindestens 40 % gesenkt werden,
- der Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch soll auf mindestens 30 % erhöht werden - und zwar als verbindliches Ziel auch auf Ebene der Mitgliedstaaten,
- und schließlich soll - was als Ziel bei der Kommission fehlt - die Energieeffizienz um 40 % verbessert werden.

3. Einführung einer Marktstabilitätsreserve

Daneben hat die Kommission eine strukturelle Reform des Emissionshandels für die vierte Handelsperiode ab 2021 vorgeschlagen. Zunächst soll der jährliche Reduktionsspfad von 1,74 % auf 2,2 % verschärft werden. Dies reiche nach Ansicht der Kommission jedoch nicht aus, den bislang angehäuften Überschuss an Emissionsberechtigungen abzubauen. Daher soll darüber hinaus eine „Marktstabilitätsreserve“ eingeführt werden, um die Menge an Emissionsberechtigungen, die zur Versteigerung zur Verfügung stehen, automatisch anpassen zu können: In Zeiten eines Überangebots sollen Emissionsberechtigungen einbehalten werden, im Falle einer Knappheit an Emissionsberechtigungen sollen sie dann wieder zusätzlich in den Markt gegeben werden, um einen übermäßigen Preisanstieg zu verhindern. Mit diesem Mechanismus verfolgt die Kommission den Zweck, das gesamte System des Emissionshandels gegenüber „externen Schocks“ (wie etwa die Wirtschaftskrise in den letzten Jahren und das daraus resultierende Überangebot an Emissionsberechtigungen) zu stärken. Auffallend ist, dass Emissionsberechtigungen nicht dauerhaft gelöscht werden sollen, sondern nur entsprechend der Marktlage in oder aus der Marktstabilitätsreserve fließen. Das „cap“ bleibt also insgesamt unverändert.

Im Einzelnen soll die Emissionshandels-Richtlinie geändert werden, um folgendes Modell einzufügen: Zunächst wird jährlich die Menge der im Vorjahr in Umlauf befindlichen Emissionsberechtigungen festgestellt. Von dieser Menge sollen im darauf folgenden Jahr 12 % in die Marktstabilitätsreserve fließen, diese 12 % müssen jedoch mindestens 100 Mio. Berechtigungen entsprechen. Für den automatischen Rückfluss von Berechtigungen in den Markt sollen zwei Kriterien gelten: Zum einen sollen

100 Mio. Emissionsberechtigungen automatisch wieder in den Markt gegeben werden, sobald weniger als 400 Mio. Emissionsberechtigungen im Markt zirkulieren. Zum anderen soll unabhängig von der konkreten Menge an Emissionsberechtigungen im Markt ein Rückfluss erfolgen, wenn der Preis pro Emissionsberechtigung sechs Monate in Folge seinen zweijährigen Durchschnittspreis um das Dreifache übersteigt.

Mit Einführung dieses Mechanismus wird das Wesen des Emissionshandels als mengenmäßiges Marktinstrument mit einem im Voraus (*ex ante*) festgelegten „cap“ grundlegend geändert. Denn an Stelle des Marktes würden regulative Mechanismen die Menge der zur Verfügung stehenden Emissionsberechtigungen im Verlaufe einer Handelsperiode bestimmen. Zugute zu halten ist dem Vorschlag, dass dies nicht durch politische Entscheidungen erfolgen soll, sondern auf der Grundlage eines im Vorhinein festgelegten Mechanismus. Bei dessen Anwendung soll der Kommission und den Mitgliedstaaten kein Ermessensspielraum zukommen.

Bei dem vorgeschlagenen Modell handelt es sich bislang um einen Vorschlag der Kommission, der nun im europäischen Gesetzgebungsverfahren beraten werden muss. Dabei ist durchaus fraglich - insbesondere vor dem Hintergrund der bisherigen Debatte zum backloading - ob dieser Vorschlag eine Mehrheit unter den Mitgliedstaaten und im Europäischen Parlament finden wird. Als erster Schritt im Hinblick auf das weitere Vorgehen werden sich die Staats- und Regierungschef beim Europäischen Rat im März 2014 mit dem Paket befassen.

4. Überarbeitung Carbon leakage Liste

Schließlich wird auch die Überarbeitung der Carbon-leakage-Liste im Energie- und Klimapakete erwähnt, die nach der Emissionshandels-Richtlinie routinemäßig alle fünf Jahre und daher nach 2009 nun im laufenden Jahr 2014 erfolgen muss. Diese Liste führt alle von der Gefahr der Verlagerung der CO₂-Emissionen betroffenen Sektoren auf, die aufgrund dieses Risikos mit einer zu 100 % kostenfreien Zuteilung an Emissionsberechtigungen privilegiert werden.

Die Kriterien für die Zuordnung eines Sektors zu diesem Bereich des Carbon leakage sind in der Emissionshandels-Richtlinie festgelegt: Zum einen muss eine Handelsintensität mit Drittstaaten von über 10 % bestehen und zum anderen müssen die durch den Emissionshandel bedingten Mehrkosten einen erheblichen Anstieg der Produktionskosten, gemessen in Prozenten an der Bruttowertschöpfung, um mindestens 5 % bewirken. Für dieses zweite Kriterium ging die Kommission bisher von einem Preis von 30 € pro Emissionsberechtigung aus. Die tatsächlichen Preise sind derzeit jedoch erheblich niedriger, sie betragen nur ca. 5 € pro Emissionsberechtigung.

Würde die Kommission daher das jetzige Preisniveau für die Zuordnung zu den Carbon leakage Sektoren zugrunde legen, so würde sich die Liste erheblich verkleinern. Entgegen ersten Erwartungen legt die Kommission jedoch zum jetzigen Zeitpunkt noch keinen konkreten Vorschlag einer geänderten Liste vor. Sie weist aber darauf hin, dass im Sinne einer Kontinuität die bisherigen Kriterien und Annahmen bei der Untersuchung der Frage, welche Sektoren dem Carbon leakage Risiko unterliegen, weiterhin angewandt werden sollen. Die Kommission nennt hier ausdrücklich einen angenommenen Preis von 30 € pro Emissionsberechtigung, der - wie bisher - den Berechnungen zu Grunde liegen soll. Befürchtungen, dass die Carbon leakage Liste bei Annahme der derzeitigen Preise pro Emissionsberechtigung von ca. 5 € erheblich verkürzt werde, scheinen sich damit nicht zu bewahrheiten.

III. Zuteilung

1. Anstehende Zuteilung

Die dritte Zuteilungsperiode hat bereits zum 1. Januar 2013 begonnen. Eine Zuteilung an Emissionsberechtigungen steht aber immer noch aus. Dieser Umstand wird nun in nächster Zeit kritisch, da zum 30. April 2014 zum ersten Mal in der dritten Zuteilungsperiode die Abgabe von Emissionsberechtigungen für Emissionen im Kalenderjahr 2013 ansteht (§ 7 Abs. 1 TEHG).

Die Besonderheit des Zuteilungsverfahrens in der dritten Zuteilungsperiode ist die Beteiligung der Europäischen Kommission, die die nationalen vorläufigen Zuteilungen überprüft. Diese Überprüfung nahm lange Zeit in Anspruch, wurde jedoch mit dem NIM-Beschluss vom 5. September 2013 abgeschlossen. Dabei hatte die Kommission die deutsche Zuteilung in drei Aspekten kritisiert (Härtefallregelung, Zuteilung für flüssiges Roheisen, Einbeziehung von Polymerisationsanlagen). Daraufhin musste Deutschland seine Nationale Zuteilungstabelle (National Allocation Table - NAT) überarbeiten und der Kommission abermals zur Genehmigung vorlegen.

Diese Genehmigung des NAT und seiner ersten Änderung ist nun zum 27. Januar 2014 erfolgt. Die Anlagenbetreiber können ihre vorläufige Zuteilung bereits jetzt auf der von der Kommission genehmigten NAT-Tabelle auf der Homepage der DEHSt einsehen:

http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/DE/Zuteilung_2013-2020/Anlagenliste_2013-2020/NAT_25-11-2013.pdf?__blob=publicationFile

Die endgültige Zuteilung erfolgt indes durch die Zuteilungsbescheide. Diese erwartet die DEHSt nun in der nächsten Zeit, spätestens bis zum 28. Februar 2014. Damit kann Deutschland zu den bisher 14 Mitgliedstaaten (Stand: 3. Februar 2014), bei denen bereits eine Zuteilung erfolgt ist, stoßen.

2. Rechtsschutz

Sollte ein Anlagenbetreiber mit der ihm zugeteilten Menge an Emissionsberechtigungen nicht zufrieden sein oder fällt diese geringer aus als die beantragte Menge, so kann er Widerspruch gegen diesen Bescheid bei der DEHSt einlegen. Dieser Widerspruch ist innerhalb eines Monats, nachdem der Bescheid bekanntgegeben, also per VPS übermittelt worden ist, zu erheben. In praktischer Hinsicht ist dabei zu beachten, dass innerhalb dieser - recht knappen - Frist der Widerspruch lediglich formal zu erheben ist. Eine rechtliche Begründung kann zu einem späteren Zeitpunkt nachgereicht werden.

Führt dieser Widerspruch bei der DEHSt nicht zum Erfolg, so kann gegen einen ablehnenden Widerspruchsbescheid vor dem Verwaltungsgericht Berlin geklagt werden. Bei diesem gerichtlichen Verfahren ist zu beachten, dass die Zuteilungsregeln in der dritten Zuteilungsperiode grundlegend europarechtlich determiniert und harmonisiert sind. Gegebenenfalls ist also in einem solchen gerichtlichen Verfahren eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) einzuholen. Dadurch kann sich insgesamt eine längere Verfahrensdauer ergeben.

Mit diesem Widerspruch kann schließlich auch der sektorübergreifende Korrekturfaktor, den die Kommission mit ihrer Entscheidung vom 5. September 2013 mit durchschnittlich 11,5 % der Höhe nach überraschend hoch festgesetzt hat, angegriffen werden.

Hamburg, den 6. Februar 2014

Dr. Markus Ehrmann
ehrmann@kk-rae.de