

Stellungnahme

zum Vorschlag der EU- Kommission zur Einrichtung einer Marktstabilitätsreserve im EU-Emissionshandel

Berlin, 31. März 2014

Die Europäische Kommission hat am 22. Januar 2014 eine **Mitteilung zu den klima- und energiepolitischen Zielen für das Jahr 2030** sowie einen legislativen Vorschlag für die Einführung einer **Marktstabilitätsreserve (MSR)** im Rahmen des Emissionshandelssystems vorgelegt. In ihrer Mitteilung spricht sich die Kommission für ein verbindliches europaweites Treibhausgasminderungsziel von 40 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 bis zum Jahr 2030 aus. Das Ziel soll allein durch innereuropäische Minderungsmaßnahmen erreicht werden.

Der BDEW begrüßt die Vorschläge der EU-Kommission und unterstützt die in der Mitteilung vorgeschlagenen energie- und klimapolitischen Ziele. Aufgrund der langfristigen Investitionszyklen ist es aus Sicht der Energieunternehmen von entscheidender Bedeutung, so frühzeitig wie möglich verlässliche europäische Rahmenbedingungen für 2030 zu erhalten.

Auch der Vorschlag zur Einführung einer Marktstabilitätsreserve wird vom Verband grundsätzlich begrüßt und kann bei sachgerechter Ausgestaltung ein wichtiges Element der geplanten strukturellen Reform des EHS sein. Im Mittelpunkt der Reformbemühungen sollte aber auch weiterhin die **Formulierung verbindlicher Ziele für das Jahr 2030** und die Anpassung der Emissionsobergrenzen an den Klimafahrplan 2050 durch eine **Änderung des linearen Reduktionsfaktors** stehen.

Der Vorschlag für eine Marktstabilitätsreserve (MSR) sieht vor, dass ab dem Jahr 2021 jährlich 12 Prozent des kumulierten Überschusses an Emissionszertifikaten in eine Reserve fließen, sofern die zu überführende Menge eine bestimmte Mindestmenge überschreitet. Sinkt der kumulierte Überschuss unter einen Schwellenwert, werden Zertifikate wieder aus der Reserve in den Markt transferiert. Die vorgeschlagene MSR ist auf die Entwicklungen und Erfordernisse der vierten und darüber hinausgehender Handelsperioden ausgerichtet und zielt auf die Milderung übermäßiger Schwankungen von Angebot und Nachfrage nach Emissionsberechtigungen, insbesondere aufgrund der schwer vorhersagbaren ökonomischen Entwicklung der vom EHS erfassten Sektoren.

Der BDEW hat am 29. November 2013 eine **Stellungnahme zur Ausgestaltung eines flexiblen Anpassungsmechanismus für den EU-Emissionshandel** vorgelegt. In dieser Stellungnahme werden u. a. mögliche Kriterien und Merkmale eines flexiblen Anpassungsmechanismus vorgeschlagen. Der BDEW begrüßt, dass der über den linearen Reduktionspfad festgelegte langfristige und kosteneffiziente Reduktionspfad durch die MSR nicht beeinträchtigt wird. Darüber hinaus greift der Kommissionsvorschlag eine Reihe der **vom BDEW vorgeschlagenen Kriterien für die Ausgestaltung** auf, insbesondere hinsichtlich der Objektivität, Transparenz und Nachvollziehbarkeit eines solchen Mechanismus.

Der jetzt vorgelegte Vorschlag muss allerdings hinsichtlich Ausgestaltung und Wirkweise noch im Detail weiter geprüft und vor allem die gewählten Parameter erläutert werden. Die diesbezüglich vorgelegte, vornehmlich auf die qualitative Wirkung der MSR abstellende Folgenabschätzung ist nicht ausreichend und sollte um quantitative Informationen zu möglichen CO₂-Preisentwicklungen, zu den erwarteten Volumina der Reserve und zu weiteren Erkenntnissen zu den Folgen auf Marktteilnehmer und betroffene Wirtschaftszweige über geeignete modellgestützte Betrachtungen ergänzt werden. Ausgehend hiervon können dann die Schwellenwerte und sonstigen Gestaltungsmerkmale der MSR festgelegt werden. Aktuell ist die Beschreibung des Vorgehens bei der Ableitung der ausgewählten Schwellenwerte unzureichend.

Der BDEW nimmt zu den Einzelheiten des Vorschlags zur Einführung einer Marktstabilitätsreserve im Folgenden im Detail Stellung.

1. Kriterien des BDEW für die Ausgestaltung eines Anpassungsmechanismus

- Über die zweite Handelsperiode ist aufgrund einer Vielzahl von Einflussfaktoren und einiger unvorhergesehener Entwicklungen ein hoher Überschuss an Emissionsberechtigungen aufgetreten. Dieser kumulierte Überschuss an Emissionsberechtigungen sollte im Rahmen des laufenden Backloading-Verfahrens und der anderen strukturellen Reformen (insbesondere im Rahmen der Zielpfadfestlegung) angegangen werden.
- Das neue Instrument darf das Vertrauen in das EHS nicht unterminieren. Es muss einfach, transparent, robust und mit einem hohen Grad an rechtlich bindender Verlässlichkeit ausgestattet sein, um für alle betroffenen Anspruchsgruppen akzeptabel zu sein und unnötigen Verwaltungsaufwand sowie willkürliche, politisch motivierte Eingriffe in den Markt zu verhindern.
- Das Instrument darf nicht in bestehende Eigentumsrechte der Unternehmen eingreifen, sondern nur auf die zukünftige Ausgabe von Zertifikaten gerichtet sein.
- Um Planungs- und Rechtssicherheit zu gewährleisten, muss der Mechanismus auf einer eindeutigen Ermächtigungsgrundlage in Verbindung mit klaren, transparenten und marktorientierten Ex-ante-Kriterien für die Auslösung beruhen. Diese Kriterien müssen für den Markt vorhersehbar und nachvollziehbar sein. Der Auslöser muss automatisch und unausweichlich betätigt werden, wenn die objektiven Kriterien erfüllt sind.
- Auch künftig sollte der Emissionshandel ein reines Mengensteuerungssystem bleiben. Die Auslösekriterien müssen deswegen mengenbasiert sein, um weiterhin eine CO₂-Preisfindung am Markt zuzulassen. Sie müssen auf verlässlichen offiziellen Daten und Analysen beruhen, die allen Marktteilnehmern zum gleichen, nach Möglichkeit vorab determinierten Zeitpunkt zur Verfügung stehen, um Insiderhandel zu verhindern.
- Der Mechanismus sollte lediglich zur Korrektur von unplanmäßig großen Überschüssen bzw. bei Unterversorgung zum Einsatz kommen. Um möglichen Liquiditätsproblemen entgegen zu wirken, sollte ein hinreichend breiter Korridor für die Nicht-Auslösung der Kriterien sowie bestimmte Mindestmengen, insbesondere auch für den Abschluss von Deckungsgeschäften (Hedging), vorgesehen werden.
- Ein solcher regelbasierter Mechanismus sollte über eine ausreichend kurze Reaktionszeit verfügen, um schnell und gezielt auf Grundlage aktueller Informationen auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren zu können.
- Der Mechanismus sollte einen sanften Übergang zwischen zwei Handelsperioden vorsehen.
- Das Banking von in Vorjahren ausgegebenen Emissionsberechtigungen und die kostenlose Zuteilung an von Verlagerungseffekten (Carbon-Leakage) bedrohte Industrie-sektoren sowie die bereits festgelegten Kontingente für die Nutzung von Projektgutschriften sollten durch den Anpassungsmechanismus nicht beeinträchtigt werden.

Der BDEW stellt fest, dass der von der Kommission vorgelegte Vorschlag für die Einführung einer Marktstabilitätsreserve diese Kriterien tendenziell erfüllt. Verbesserungswürdig erscheinen allerdings noch insbesondere der Zeitpunkt für den Beginn des Mechanismus und die bei unvorhergesehenen Ereignissen vergleichsweise lange Reaktionszeit (siehe Abschnitt 3).

2. Wirkweise der von der EU-Kommission vorgeschlagenen MSR

Laut Kommissionsvorschlag soll die Marktstabilitätsreserve ab dem 1. Januar 2021 greifen.

Im Einzelnen soll die MSR wie folgt funktionieren:

- Die Kommission veröffentlicht jedes Jahr bis zum 15. Mai, beginnend am 15. Mai 2017, die Zahl der verbleibenden Emissionszertifikate („kumulierter Überschuss“) des Vorjahres.
- Jedes Jahr, beginnend im Jahr 2021, sollen zwölf Prozent des kumulierten Überschusses in eine Reserve verschoben werden, wenn der Überschuss mehr als 833 Millionen Zertifikate beträgt.
- Sollte in einem Jahr die Anzahl des kumulierten Überschusses 400 Millionen unterschreiten, so sollen bis zu 100 Millionen Zertifikate aus der Reserve in den Markt gegeben werden.
- Sollte aufgrund „übermäßiger Preisschwankungen“ im Sinne von Artikel 29a der EHS-Richtlinie ein Eingreifen erforderlich erscheinen, so sollen bis zu 100 Millionen Zertifikate aus der Reserve in den Markt gegeben werden.
- Für den Übergang zwischen zwei Handelsperioden wird eine Übergangsregelung vorgesehen, die eine Glättung der Mengenströme bewirken soll („Banking“).
- Es ist eine Revision des Mechanismus bis Ende 2026 vorgesehen.

Die Berechnungen der Kommission für die laufende dritte Handelsperiode führen zu der Folgerung, dass bis zum Jahr 2020 ein Überschuss an Emissionsberechtigungen (EUA) in Höhe von voraussichtlich 2,5 Milliarden EUA auflaufen wird.

Unter der Annahme der Verabschiedung der neuen energie- und klimapolitischen Ziele für 2030 und einer entsprechenden Hinterlegung mit Maßnahmen und Investitionen ist nach Einschätzung des BDEW zu erwarten, dass ein zügiges Auffüllen der Stabilitätsreserve ab dem Jahr 2021 auf über 1,5 Mrd. Emissionsberechtigungen (EUA) bis zum Ende der 4. Handelsperiode (2028) erfolgen wird. Anschließend würde nach einer Phase der Stabilisierung eine Rückführung aus der Reserve in Höhe von 100 Mio. EUA pro Jahr fortlaufend ggf. bis zum Jahr 2050 erfolgen. Der Maßnahmenvorschlag würde hierbei voraussichtlich eine Stabilisierung des im Markt verfügbaren Überschusses von ca. 400 bis 500 Mio. EUA zum Ende der 4. bzw. ab der 5. Handelsperiode (post 2028) bewirken.

Der BDEW unterstützt den Ansatz der MSR, einen großen Teil des über die vierte Handelsperiode in die Reserve überführten Überschusses an Emissionsberechtigungen zeitlich verzögert in den Markt zurückzugeben.

Dadurch würden nach 2030 dem Markt zusätzliche Emissionsberechtigungen für eine kosteneffiziente Erreichung des langfristigen Minderungspfades bis zum Jahr 2050 zur Verfügung stehen.

3. Vorschläge des BDEW für die Ausgestaltung der MSR

Die konkrete Ausgestaltung der MSR sollte allerdings hinsichtlich Ausgestaltung und Wirkweise noch im Detail weiter geprüft werden. Die diesbezüglich vorgelegte, vornehmlich auf die qualitative Wirkung des Mechanismus abstellende **Folgenabschätzung** der EU-Kommission ist nicht ausreichend und sollte um quantitative Informationen zu möglichen CO₂-Preisentwicklungen, zu der erwarteten Mengenentwicklung der Reserve und zu weiteren Erkenntnissen zu den Folgen auf Marktteilnehmer und betroffene Wirtschaftszweige über geeignete modellgestützte Betrachtungen ergänzt werden.

Ausgehend von einer solchen quantitativen Analyse können dann die Schwellenwerte und sonstigen Gestaltungsmerkmale des neuen Mechanismus festgelegt werden.

Darüber hinaus könnte im Rahmen einer quantitativen Analyse eine Reihe weiterer Verbesserungsvorschläge überprüft werden:

Zeitpunkt für Beginn der Marktstabilitätsreserve

Die EU-Kommission schlägt vor, dass die MSR zu Beginn der vierten Handelsperiode eingesetzt wird, um ausreichende Vorlaufzeit für die Vorbereitung der Marktteilnehmer und Rechtssicherheit über die dritte Handelsperiode zu gewährleisten.

Im Rahmen einer quantitativen Folgenabschätzung sollte aus Sicht des BDEW allerdings unbedingt noch einmal geprüft werden, ob es nicht zur Stabilisierung des Marktes in der dritten Handelsperiode sinnvoll wäre, den Mechanismus zur Auffüllung der Reserve an den Beginn des Rückflusses der über den Backloading-Vorschlag zeitweise zurückgehaltenen Emissionsberechtigungen zu koppeln bzw. den Rückfluss teilweise oder in Gänze direkt in die Reserve zu überführen. Zu diesem Zweck könnte stattdessen auch die Einführung eines zweiten oberen Schwellenwertes in Betracht gezogen werden, bei dessen Überschreiten ein schnelleres Auffüllen der Reserve erfolgen würde. Vorbehaltlich des Ergebnisses der Folgenabschätzung könnte so dem Auflaufen eines politisch schwer zu vermittelnden extremen Überschusses gegen Ende der dritten Handelsperiode frühzeitig entgegengewirkt werden.

Eine solche Vorverlegung des Beginns der MSR kommt allerdings nur infrage, wenn das Regelungsverfahren der MSR zügig verabschiedet wird, damit noch ausreichende Vorlaufzeit für alle Marktteilnehmer besteht.

Verkürzung der Reaktionszeit bei unvorhergesehenen Ereignissen

Der aktuell vorgeschlagene Mechanismus, im laufenden Jahr auf Basis der Emissionen des letzten Jahres die Auktionsmengen für das nächste Jahr festzulegen – also mit einem Zeitverzug von zwei Jahren zu arbeiten –, ist unzureichend, wenn auf unvorhergesehene Ereignisse regelbasiert zügig eingegriffen werden soll. Auch Artikel 29a der EHS-Richtlinie ermöglicht in der derzeitigen Form keine schnelle Reaktion. Hier sollte noch einmal geprüft werden, ob unter bestimmten, vordefinierten, objektiven und transparenten Bedingungen eine schnellere Reaktion ermöglicht werden sollte. Hierfür könnte Artikel 29a entsprechend angepasst werden.

Festlegung eines zweiten unteren Schwellenwertes

Der Vorschlag der Kommission sieht bei Unterschreitung eines Schwellenwertes von 400 Millionen EUA an Überschuss eine Ausschüttung von bis zu 100 Millionen EUA aus der Reserve vor. Diese Menge entspricht in etwa 5% der gegenwärtigen jährlichen Emissionen der ortsfesten Anlagen und wird von der EU-Kommission in Verbindung mit der Weiterführung der Regelungen nach Artikel 29a der EHS-Richtlinie als ausreichend erachtet, um einer eventuellen Knappheit auf dem Markt vorzubeugen. Diesbezüglich wäre allerdings nach Auffassung des BDEW die Einrichtung eines zweiten Schwellenwertes von beispielsweise 200 Millionen EUA sinnvoll, bei dessen Unterschreitung die aus der Reserve in den Markt auszusüttende Menge an EUA auf bis zu 200 Millionen zusätzliche EUA angehoben würde (so weit in der Reserve verfügbar).

Einbeziehung der Nachfrage nach EUA durch den Flugverkehr

Für die Erfüllung der Abgabepflicht können nach bestehender Rechtslage Luftverkehrsbetreiber sowohl Luftverkehrs-Emissionsberechtigungen (EUAA) als auch Emissionsberechtigungen aus dem stationären Bereich des Emissionshandels (EUA) nutzen. Darüber hinaus können Gutschriften aus den projektbasierten Mechanismen (JI und CDM) in begrenztem Umfang genutzt werden. EUAA dürfen nur von Luftverkehrsbetreibern, aber nicht von ortsfesten Industrieanlagen zur Erfüllung ihrer Abgabepflicht genutzt werden („Einbahnstraße“).

Artikel 1 (2) des MSR-Vorschlages bezieht sich nur auf ortsfeste Anlagen. Die Nutzung von allgemeinen EUA zur Erfüllung der Abgabepflichten durch Luftverkehrsbetreiber sollte bei der Bestimmung der Gesamtzahl der im Umlauf befindlichen Emissionsberechtigungen aber berücksichtigt werden, da diese nach Abgabe durch den Luftverkehrsbetreiber dem allgemeinen Markt an Emissionsberechtigungen für ortsfeste Anlagen aufgrund der „Einbahnstraßenregelung“ für die Erfüllung der Abgabepflicht nicht mehr zur Verfügung stehen.

Anknüpfung an andere Handelssysteme

Die Einführung der MSR sollte die Anknüpfung des europäischen Handelssystems an den globalen Kohlenstoffmarkt und insbesondere an andere Emissionshandelssysteme nicht behindern. Bei einer entsprechenden Anbindung an andere mengenrelevante Handelssysteme ist der Reservemechanismus auf seine Notwendigkeit hin zu überprüfen und, falls erforderlich, entsprechend anzupassen. Eine entsprechende Prüfklausel könnte in den legislativen Vorschlag aufgenommen werden.

Ansprechpartner:

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