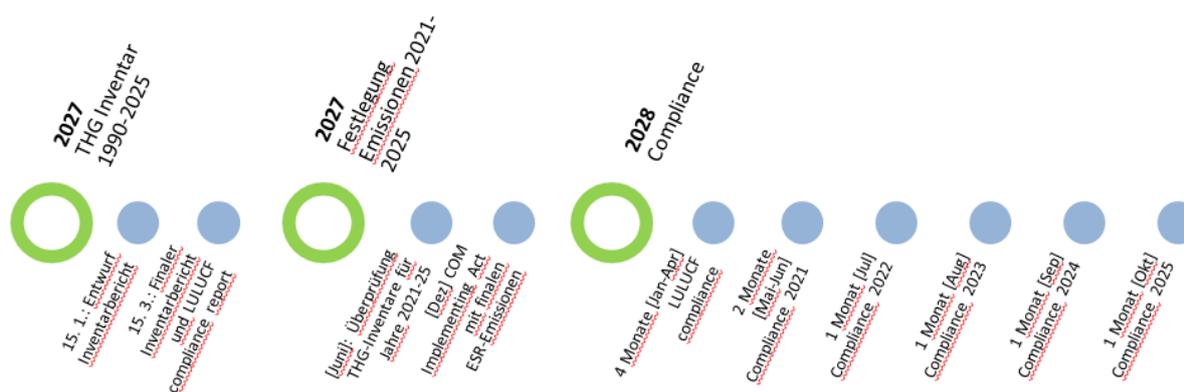


1. Einführung und Zusammenfassung

Ab dem Jahr 2021 startet die Effort Sharing Gesetzgebung in die zweite Phase. Die Regelungen aus der Effort Sharing Gesetzgebung in der ersten Phase von 2013-2020 werden prinzipiell fortgesetzt. Die flexiblen Elemente sind jedoch ergänzt und verändert worden, die Abläufe der Erfüllungskontrolle (der Compliance) wurden deutlich verdichtet. Die Überprüfung erfolgt gesammelt in zwei Compliance-Zeiträumen in den Jahren 2027/2028 jeweils für die Jahre 2021-2025 und 2032/2033 für die Jahre 2026-2030. Ein weiterer Faktor, der in der kommenden Periode für Unterschiede sorgen wird, ist die abzusehende gestiegene Nachfrage nach handelbaren Emissionsberechtigten (Annual Emission Allocation - AEA). Dies liegt einerseits an den derzeit zu erwartenden geringen Erfolgen bei der Reduktion der Emissionen in den betroffenen Sektoren, aber auch in den verschärften Emissionsanforderungen durch die EU-Klimaschutzverordnung („Effort Sharing Regulation“ 2018/842, ESR). Während in der ersten Periode bis 2020 noch ein erheblicher Überschuss an Emissionsberechtigungen vorliegt, ist anzunehmen, dass die Frage nach den verschiedenen Möglichkeiten zur Deckung der Emissionen in der zweiten Periode ab 2021 für die meisten Mitgliedstaaten zur Herausforderung wird.

Im Folgenden wird ein Überblick über die zeitlichen Abläufe der Compliance unter der EU-Klimaschutzverordnung gegeben. Von vordringlicher Notwendigkeit ist die konsequente und kontinuierliche Emissionsreduktion in den betroffenen Sektoren, damit die kostenfrei zur Verfügung gestellten Emissionsberechtigungen in den Jahren 2021-2030 idealerweise zur Deckung der Emissionen ausreichen. Der Compliance-Zeitraum in den Jahren 2028 und 2033 ist sehr eng gesetzt, siehe dazu Abbildung 1-1. Diese kurze Frist zur Compliance dient vor allem der Eintragung in das Register und lässt kaum Zeit für abstimrende Prozesse, weder innerhalb der Mitgliedsstaaten noch zwischen ihnen. Maßnahmen zur Deckung einer sich abzeichnenden Lücke sollten jährlich – so früh wie möglich – geplant und ggf. mit anderen Mitgliedsstaaten ausgehandelt werden. Dieses ist auch wegen der abzusehenden angespannten Nachfragesituation notwendig, unterstreicht aber nochmals die Notwendigkeit der inländischen Emissionsreduktion.

Abbildung 1-1: Compliance-Prozess 2027/2028



Anmerkung: Zeitangaben in eckigen Klammern [] basieren auf Erfahrungswerten und sind nicht festgelegt. Der Compliance Prozess beginnt mit der Veröffentlichung des Implementing Act zur Festlegung der Emissionen 2021-2025, die Dauer jedes folgenden Schritts ist vorgegeben.

Der Zyklus findet in 2032/33 analog für die Periode 2026-30 statt.

Quelle: Öko-Institut

2. Ermittlung der Emissionen

Der Compliance Prozess startet im Jahr 2027 bzw. 2032, wenn die Emissionen der Jahre 2021-2025 bzw. 2026-2030 fest stehen.

Hinsichtlich der regelmäßigen Erstellung der Emissionsinventare werden keine zeitlichen Änderungen in den Abläufen erwartet: Am 15. Januar jedes Jahres werden Entwürfe der Treibhausgasinventare für alle Jahre bis zum vorvergangenen Jahr (t-2) an die EEA übermittelt, jährlich am 15. März die finalen Inventare gemäß Europäischer Governance –Vorordnung 2018/1999 (EGR) Art 26 (3). Am 15. April sind diese Inventare an den UNFCCC zu berichten. Vorläufige Schätzungen der Emissionen für das Vorjahr (t-1) sind jeweils bis zum 31. Juli abzugeben (EGR Art. 26 (2)). In Deutschland liegen die vorläufigen Daten schon jeweils im März vor.

Nach der Übermittlung der Emissionsinventare im Jahr 2027 bzw. 2032 beginnt in diesen Jahren ein Review-Prozess (EGR Art 38). Dieser berücksichtigt auch die LULUCF¹-Compliance Berichte, die im März 2027 bzw. 2032 zu übermitteln sind. Die zeitlichen Details des Review-Prozesses werden noch in einem Durchführungsbeschluss festgelegt. Nach dem Abschluss des Reviews werden die Emissionen der fünf geprüften Jahre aller EU-Mitgliedsstaaten in einem Durchführungsbeschluss fixiert, getrennt nach Effort Sharing und LULUCF Emissionen. Es ist anzunehmen, dass dieser Durchführungsbeschluss gegen Ende der Jahre 2027 bzw. 2032 vorliegen wird.

Entscheidend für die Compliance sind die im Jahr 2027 bzw. 2032 ermittelten Emissionen für die jeweiligen Emissionsjahre (2021-25 bzw. 2026-2030). Auch wenn es in jedem Jahr noch leichte Änderungen der Emissionen in der Zeitreihe der Emissionsinventare gibt, sind diese üblicherweise sehr gering. Damit ist eine Abschätzung der Differenz zwischen den Emissionsberechtigungen und den Emissionen schon im März jedes Jahres für die vergangenen Jahre mit hinreichender Verlässlichkeit möglich, um einen Überblick über die Situation eines Landes zu gewinnen.

Vor dem Jahr 2027 sind die Emissionen aus dem LULUCF Bereich und damit die Verfügbarkeit der Land Mitigation Units (LMU) schwerer oder sogar gar nicht abschätzbar. Wegen der ohnehin sehr geringen Anzahl dieser Emissionsberechtigungen für die Compliance unter der EU-Klimaschutzverordnung (s. Abschnitt 3.2), ist eine jährliche Abschätzung aber auch nicht erforderlich.

3. Compliance

3.1. LULUCF Compliance

Vier Monate nach der Veröffentlichung der Durchführungsbeschlüsse Ende 2027 bzw. 2032 mit den festgelegten Emissionen und ggf. LULUCF-Senken wird die Compliance im LULUCF-Bereich geprüft (EGR Art. 38 (5)). EU-Mitgliedsstaaten erfüllen die LULUCF-Regulation, wenn in beiden Perioden (2021-2025 und 2026-2030) jeweils die Emissionen aus dem LULUCF-Bereich durch die Senken gedeckt werden (LULUCF-Reg. Art 4).

Für die Compliance unter der LULUCF-Regulation ist die Verwendung von Flexibilitäten möglich. Dafür stehen vier Monate zur Compliance unter der LULUCF-Regulation zur Verfügung (Art. 11). Sind die Emissionen im LULUCF-Sektor höher als die Senken, muss die Differenz ausgeglichen werden. Dies kann u.a. durch den Einsatz von Emissionsberechtigungen aus dem Effort-Sharing-Bereich oder den Zukauf von LMU aus anderen Mitgliedsstaaten geschehen (LULUCF-Reg. 12(1) & (2)).

¹ Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF), also der Landnutzungsbereich

3.2. Compliance unter der EU-Klimaschutzverordnung

Vier Monate nach der Veröffentlichung der Emissionen in der Durchführungsrichtlinie startet die Compliance unter der EU-Klimaschutzverordnung für das Jahr 2021 mit dem Eintrag der LULUCF-Compliance im Register. Spätestens jetzt müssen Innerhalb von zwei Monaten die Emissionen dieses Jahres durch Emissionsberechtigungen im Register ausgeglichen werden (EGR Art. 12). Direkt anschließend erfolgt im monatlichen Rhythmus die Compliance für die Folgejahre, also für die Jahre 2022 bis 2025 im Jahr 2028 bzw. 2026 bis 2030 im Jahr 2033. Zu beachten ist, dass für diese Folgejahre jeweils innerhalb nur eines Monats die notwendigen Emissionszuweisungen nachzuweisen sind. Die entsprechenden Registereintragungen müssen also in diesem Zeitraum erfolgen. Welche Einheiten zur Erfüllung genutzt werden sollen, kann i.d.R. nicht in diesem kurzen Zeitraum beschlossen werden, sondern muss frühzeitig innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten vorbereitet werden. Sollte ein Land in der gegebenen Zeit nicht in der Lage sein die Compliance zu erreichen, wird die verbliebene Differenz mit einem Strafaufschlag von jährlich 8% zu den Emissionen des jeweiligen Folgejahres addiert (ESR Art. 9(1)a). Verhandlungen über den Ankauf von Emissionszuweisungen zwischen den Ländern sollten also bereits in der Zeit davor stattfinden. Zu beachten ist auch, dass hinzugekaufte Emissionszuweisungen nur für das aktuelle Jahr und zukünftige Jahre, aber nicht für zurückliegende Jahre verwendet werden können

Zur Compliance können damit verschiedene Berechtigungen verwendet werden:

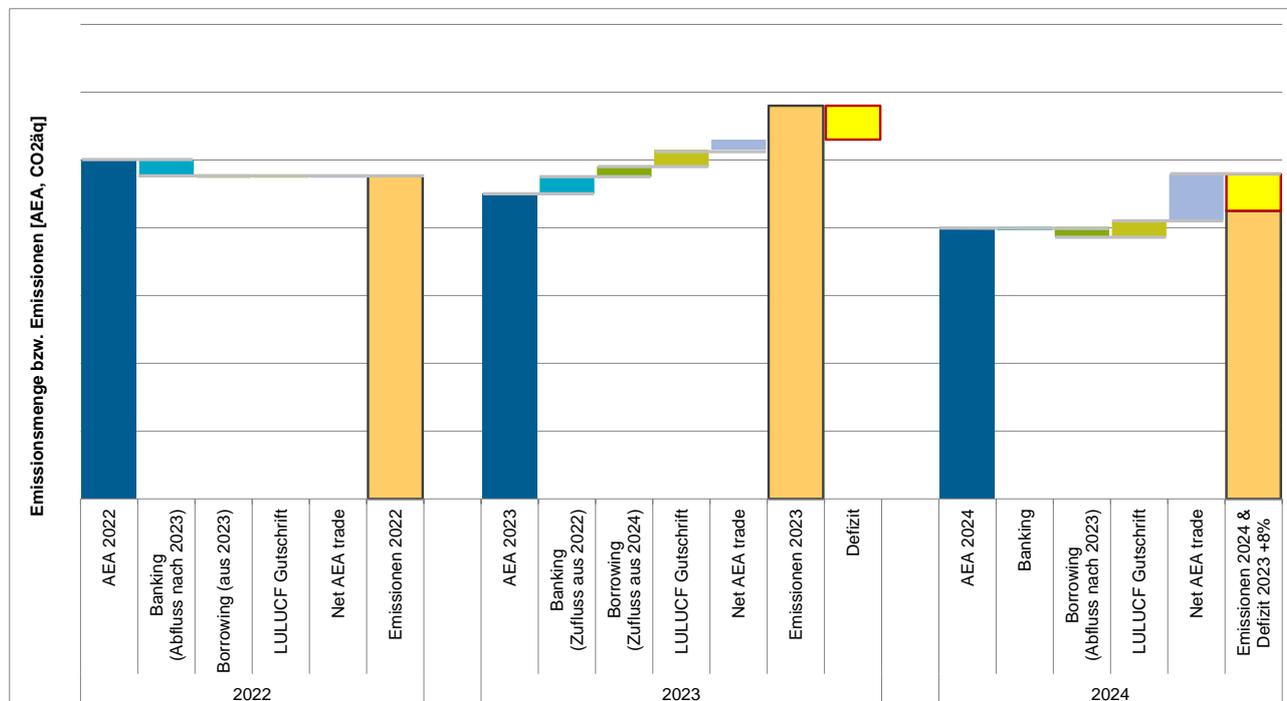
- Die zugeteilten Emissionsberechtigungen, deren absoluten Mengen für die Jahre 2021-2030 durch einen Durchführungsbeschluss im Jahr 2020 festgelegt werden (ESR Art. 4(3)).
- In begrenztem Maße aufgesparte Emissionsberechtigungen (Banking / Übertragung) bzw. Emissionsberechtigung aus dem Folgejahr (Borrowing / Vorwegnahme) (ESR Art.5 (1-3)).
- In einzelnen Ländern in geringem Umfang ETS²-Zertifikate, so diese bis Ende 2019 an die Europäische Kommission gemeldet wurde (ESR Art. 6 sowie Annex II). Deutschland kann diesen Mechanismus nicht verwenden.
- In begrenztem Maße LULUCF-Gutschriften (LMU, ESR Art. 7 sowie Annex III). Für Deutschland können insgesamt maximal 22,3 Mio. LMU eingesetzt werden.
- In unbegrenztem Maße von anderen EU-Mitgliedsstaaten übertragene Emissionsberechtigungen:
 - EU-Mitgliedsstaaten (MS) können einen Teil ihrer Emissionsberechtigung eines bestimmten Jahres an andere MS übertragen. Für die Jahre 2021-2025 beträgt das Limit 5 %, danach 10 % (ESR Art. 5 (4)). Diese übertragenen Emissionsberechtigungen können zur Compliance desselben Jahres oder späterer Jahre bis 2030 genutzt werden.
 - MS können nach dem erfolgten Review und unter Berücksichtigung der Inanspruchnahme aller Flexibilitäten jegliche Überschüsse vorheriger Jahre an andere MS übertragen (ESR Art. 5 (5)).
- Emissionsreduktionen aus zwischenstaatlichen Projekten zur Emissionsminderung (ESR Art. 5(8)). Solche Projekte wurden derzeit jedoch noch nicht implementiert.

In Abbildung 3-1 wird exemplarisch dargestellt, wie die Emissionen der Jahre 2022 bis 2024 mit Emissionsberechtigungen ausgeglichen werden. Im Jahr 2023 liegen die Emissionen über den verfügbaren

² Emission Trading System (ETS)

Emissionsberechtigungen. Dadurch tritt ESR Art. 9(1)a in Kraft: Die Differenz im Jahr 2023 wird den Emissionen des Folgejahres mit einem Aufschlag von 8 % zugewiesen und erhöht damit die Menge, die im Folgejahr ausgeglichen werden muss.

Abbildung 3-1: Exemplarische Darstellung der Compliance für drei Jahre



Anmerkungen:

- Beispiele: 2022 Überschuss mit Banking nach 2023, 2023 Defizit trotz Borrowing aus 2024, 2024 wird Compliance durch AEA Handel erreicht.
- Banking: (ESR Art. 5.3): bis zu 30% der kumulierten AEA bis zu dem jeweiligen Jahr, keine Begrenzung für Überschuss aus 2021.
- Borrowing (ESR Art. 5.1/5.2): 2021-25 bis zu 10% aus Folgejahr, 2026-29 bis zu 5%. Kein Borrowing aus 2031.
- AEA Handel (trade) (ESR Art. 5.4/5.5): unbegrenzt für Überschüsse aus Vorjahren sowie bis zu 5% des AEA-budget des jeweiligen Jahres.
- LULUCF (ESR Art. 7): Anrechnung nur möglich wenn in dem jeweiligen Jahr Emissionen > AEA incl. Banking aller Folgejahre. Falls LULUCF Emissionsquelle ist, muss mit AEA kompensiert werden (d.h. AEA Abfluss) (LULUCF Art.12.1).
- Defizit (ESR Art. 9.1): besteht ein Defizit, wird es mit 1.08 multipliziert und den Emissionen des Folgejahrs zugerechnet.

Quelle: Öko-Institut