

**Umwelt
Bundes
Amt** 
Für Mensch und Umwelt

D E H S t
Deutsche Emissionshandelsstelle

Emissionshandel erwächst den Kinderschuhen: Rückblick und Ausblick aus Sicht der Vollzugsbehörde

Christoph Kühleis

Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im
Umweltbundesamt, FG E 2.3

10. Berliner Energietage, Emissionshandel für THG

5. Mai 2009, Berlin

Übersicht

Rückblick

Die Zeit der Kinderschuhe:

erste Handelsperiode 2005-2007 als Lernphase

Erste Korrekturen: Die zweite Handelsperiode 2008-2012

Status quo und Ausblick

- EU-Klimapaket: Auf dem Weg in die dritte Handelsperiode 2013-2020
- Einbezug des Luftverkehrs in den Emissionshandel

Die Zeit der Kinderschuhe: erste Handelsperiode 2005-2007 als Lernphase

Die erste Handelsperiode als Lernphase

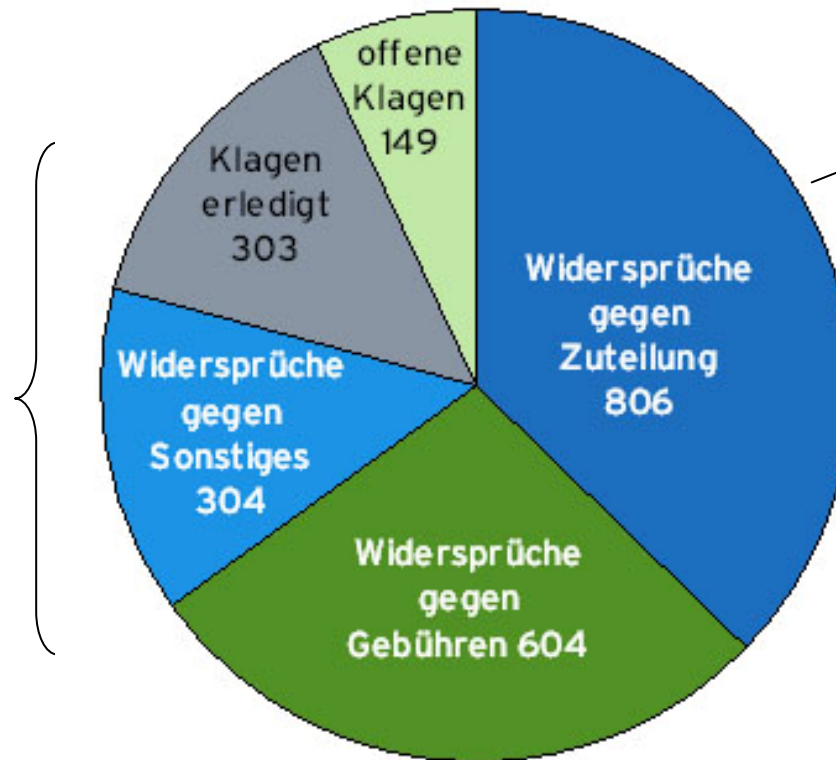
Zweck der Pilotphase

- Die nötigen Institutionen (Behörden, Marktplätze, Regelrahmen) zu schaffen
- Die Mechanismen (Zuteilung, Monitoring, Berichterstattung, Abgabe etc.) für Anlagenbetreiber zu etablieren
- Ein besseres Verständnis des Instruments, seiner Gestaltungsoptionen und ihrer Auswirkungen in Politik, Verwaltung und bei betroffenen Unternehmen zu erreichen
- Die nötige Datenbasis zu schaffen oder zu verbessern, wie etwa detaillierte Emissionsdaten auf Anlagenebene
- Ein robustes vollfunktionsfähiges System für den Emissionshandel zu etablieren

Beachtliche Umsetzungsgeschwindigkeit (14 Monate von Richtlinie bis Beginn der ersten HP)

Rechtsstreitigkeiten Zuteilungsperiode 2005-2007

2166 Verfahren
insgesamt



Davon 50
stattgebende
Widersprüche und 140
Mehrzuteilungen

Sanktionsverfahren Emissionsberichtsprüfungen: 2005: 178, 2006: 58, 2007: 29

Fazit: deutliche Lernkurve erkennbar!

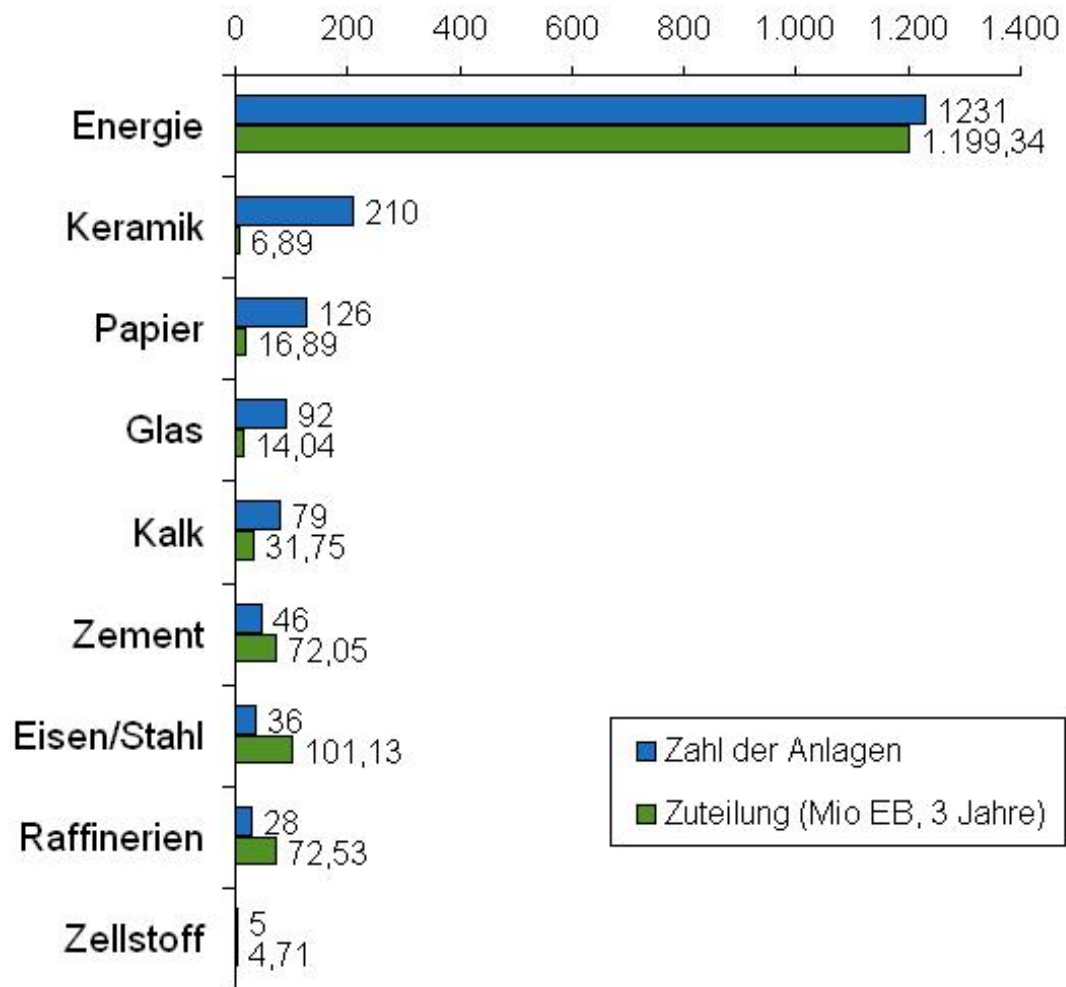
Ergebnisse der Rechtsverfahren

- Verfassungsgemäße Umsetzung, gelungener formaler Systemwechsel zum Emissionshandel als marktwirtschaftlichem Instrument anstelle ordnungsrechtlicher Maßnahmen
- In überwiegenden Fällen wurden die Entscheidungen der DEHSt durch Verwaltungsgerichte, trotz Neuartigkeit der Rechtsmaterie, bestätigt
- Die DEHSt konnte sich nur in wenigen Fällen (Anwendung der anteiligen Kürzung bei Optierern und bei Härtefällen) nicht durchsetzen
- Hoher Ressourcenaufwand bei DEHSt und Betreibern durch rund 800 Widersprüche
- Gerichtliche Klärung wichtiger Fragen (z.B. Fragen zur anteiligen Kürzung) durch Verwaltungsgerichte in der ersten HP führt zur Rechtssicherheit in der zweiten HP

1. Handelsperiode: Zuteilung in Deutschland

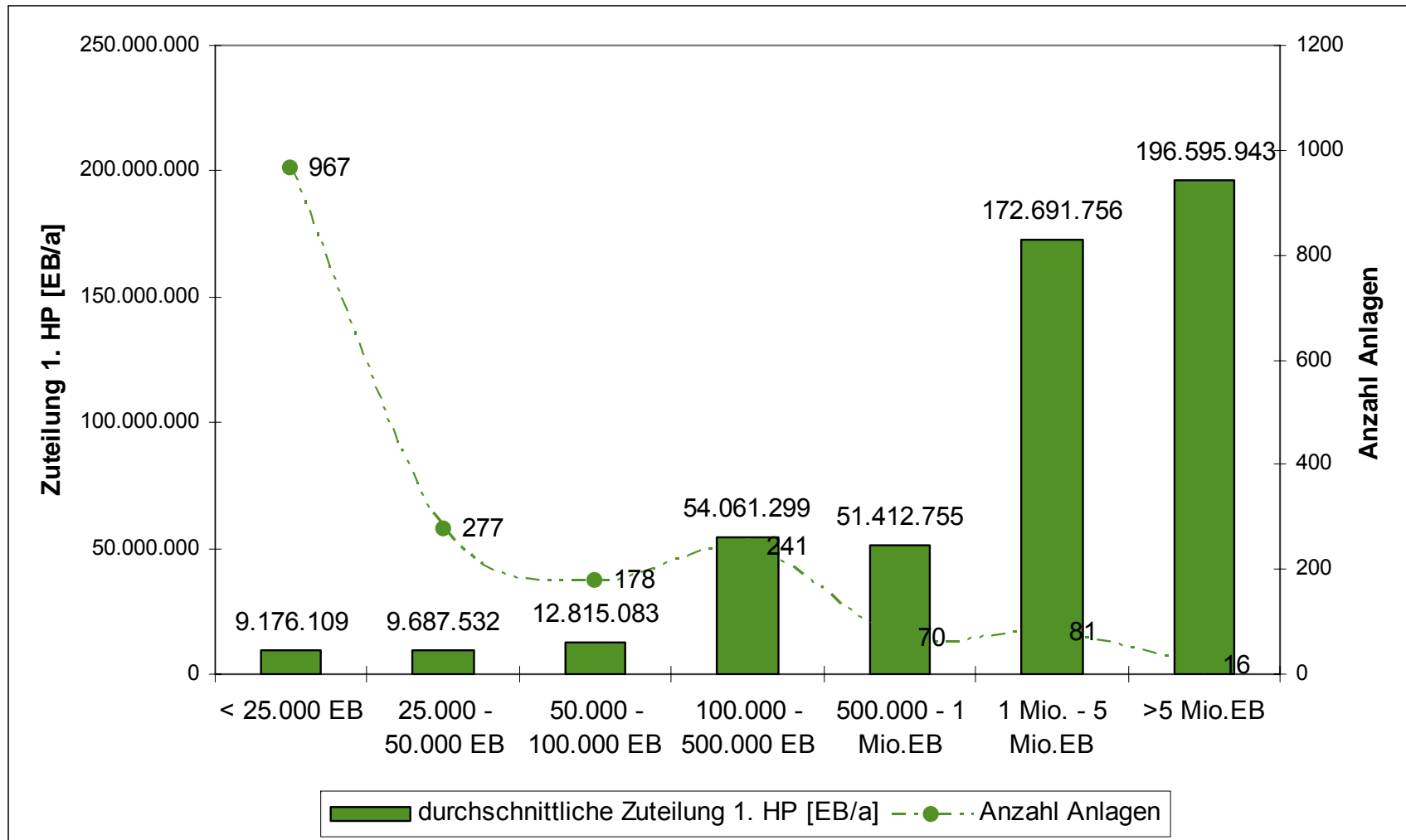
- Trotz Erfüllungsfaktor und anteiliger Kürzung übersteigt insgesamt die jährliche Zuteilungsmenge jeweils die Jahresemissionen.
- Hohe Komplexität und geringe Transparenz der Zuteilungsregeln.
- Anteilige Kürzung: Viele Betreiber haben zu Lasten anderer Betreiber optimiert, Optionsregel führte oftmals zu großzügigen Ausstattungen mit EB.
- Zahlreiche Rechtsverfahren; lange Hängepartie bzgl. Anwendbarkeit der Ex-post Korrektur Regeln.

Übersicht: Anlagen mit Zuteilung in der 1. HP



- 1853 Anlagen mit Zuteilung in der ersten Handelsperiode
- Zwei Drittel der Anlagen sind Anlagen zur Energieumwandlung, diese erhielten rund 80% von 1.519 Millionen EB

Zuteilung nach Größenklassen



Die Ex-Post – Korrektur

- Nachträgliche Korrektur der Zuteilungsmengen, wenn die für die Zuteilung kostenloser EB zugrunde gelegte Produktionsprognose höher war als die tatsächliche Produktionsmenge des betreffenden Kalenderjahres
- Grund: Unsicherheit über die Produktions- und Emissionsentwicklung
- Anpassung nur nach unten vorgesehen → Erwartung der Gesetzgeber, dass Anlagenbetreiber ihre Produktionsprognosen sehr optimistisch einschätzen werden
- Neuanlagenreserve niedrig ausgelegt, da Rückflüsse aus der Ex-Post-Korrektur erwartet
- Ex-Post-Korrektur konnte wg. Verfahren zw. EU und D zunächst nicht angewendet werden – bis zur Entscheidung zugunsten Deutschlands im November 2007
- Vergleichsverfahren: Anlagenbetreiber gaben durch Angebote rund 69,8 Millionen EB (4,6% der ausgegebenen Zuteilungsmenge für die erste HP) zurück
- KfW-Mechanismus (i.H.v. 19 Mio. EB) wäre bei früherem Vollzug der Ex-Post-Korrektur nicht nötig geworden

1. Handelsperiode: Lehre auf europäischer Ebene

- EU-weit große Bandbreite an Zuteilungsregeln und Anlagendefinitionen; Potential für ungleiche Wettbewerbsbedingungen;
- Grandfathering dominierte als Zuteilungsform.
- Option der Auktionierung wurde nur sehr wenig (Irland, Ungarn) genutzt.

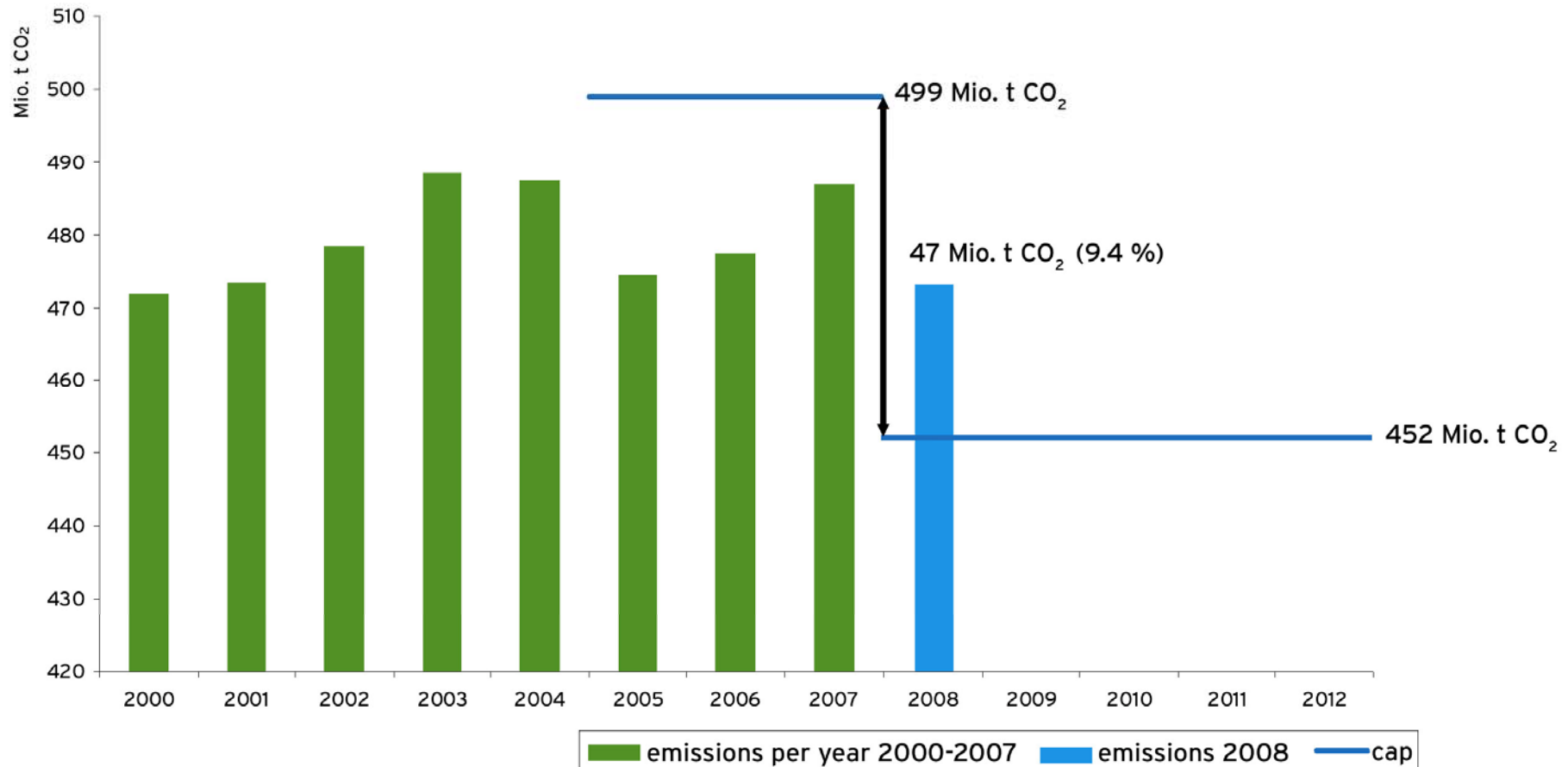
Grundsätzlich stärkere Harmonisierung auf EU-Ebene sinnvoll.

EU-weit großzügig bemessene CAPs führten zu geringer Knappheit im Markt; Preisverfall bot wenig Anreize zur Durchführung von Emissionsminderungen.

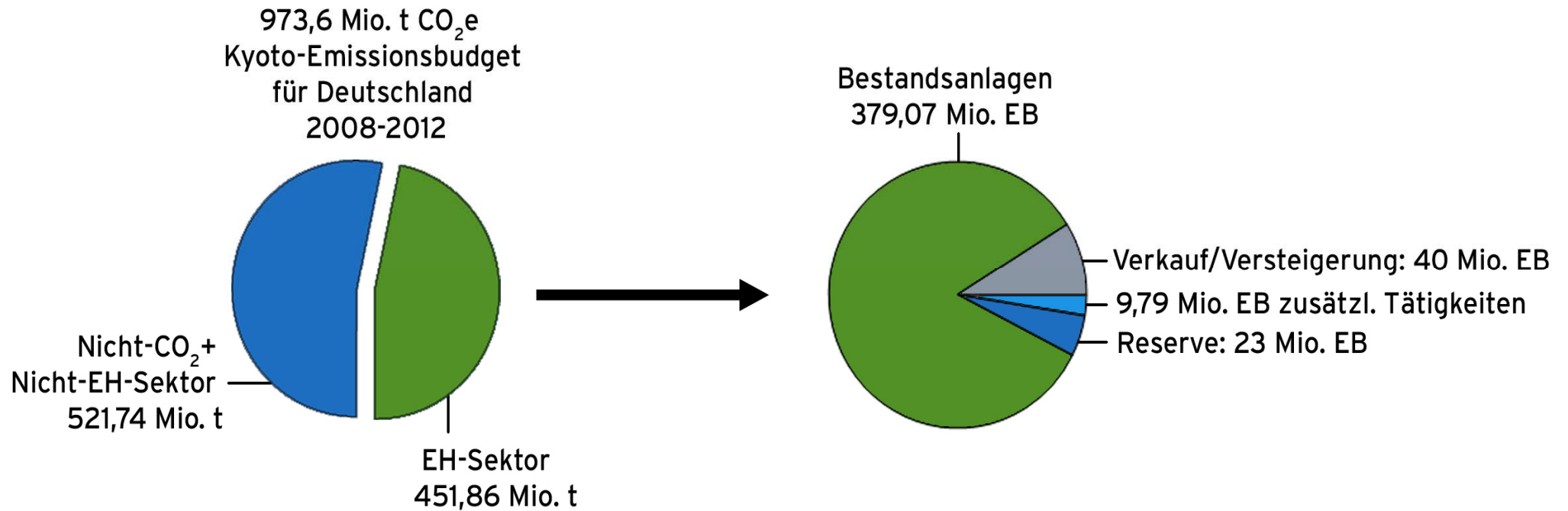
Gelegenheit für hohe Windfall Profits vor allem im Energiesektor durch Einpreisung der Opportunitätskosten. Auktionierung als Lösung

Erste Korrekturen: Die zweite Handelsperiode 2008-2012

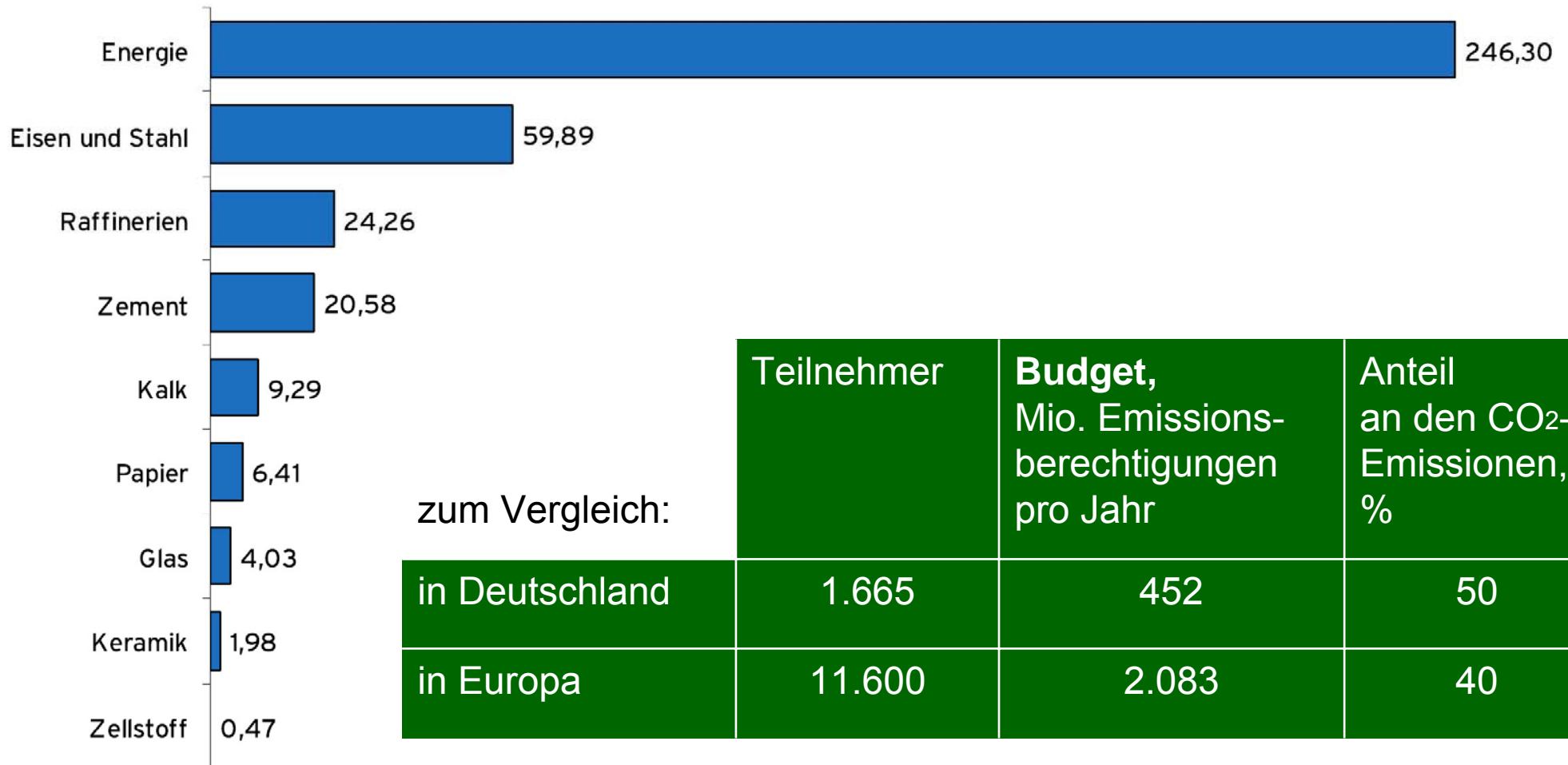
Budgetvergleich 1. und 2. HP sowie nat. Jahresemissionen



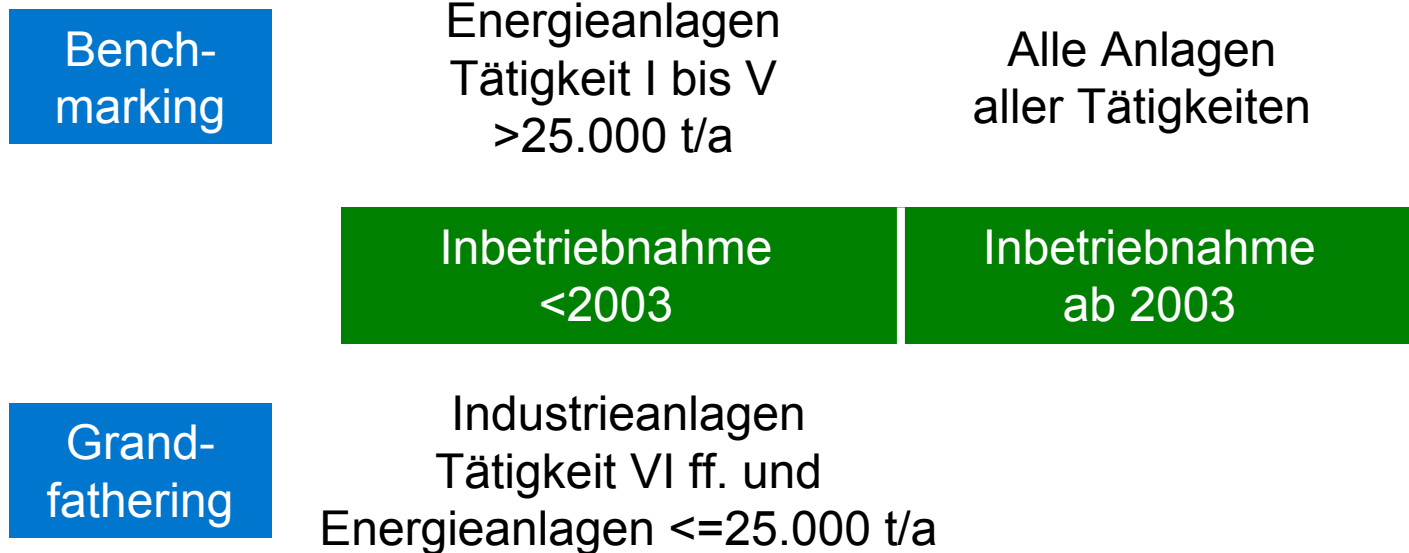
Aufteilung des deutschen Budgets 2008-2012



Budgetverteilung über Branchen

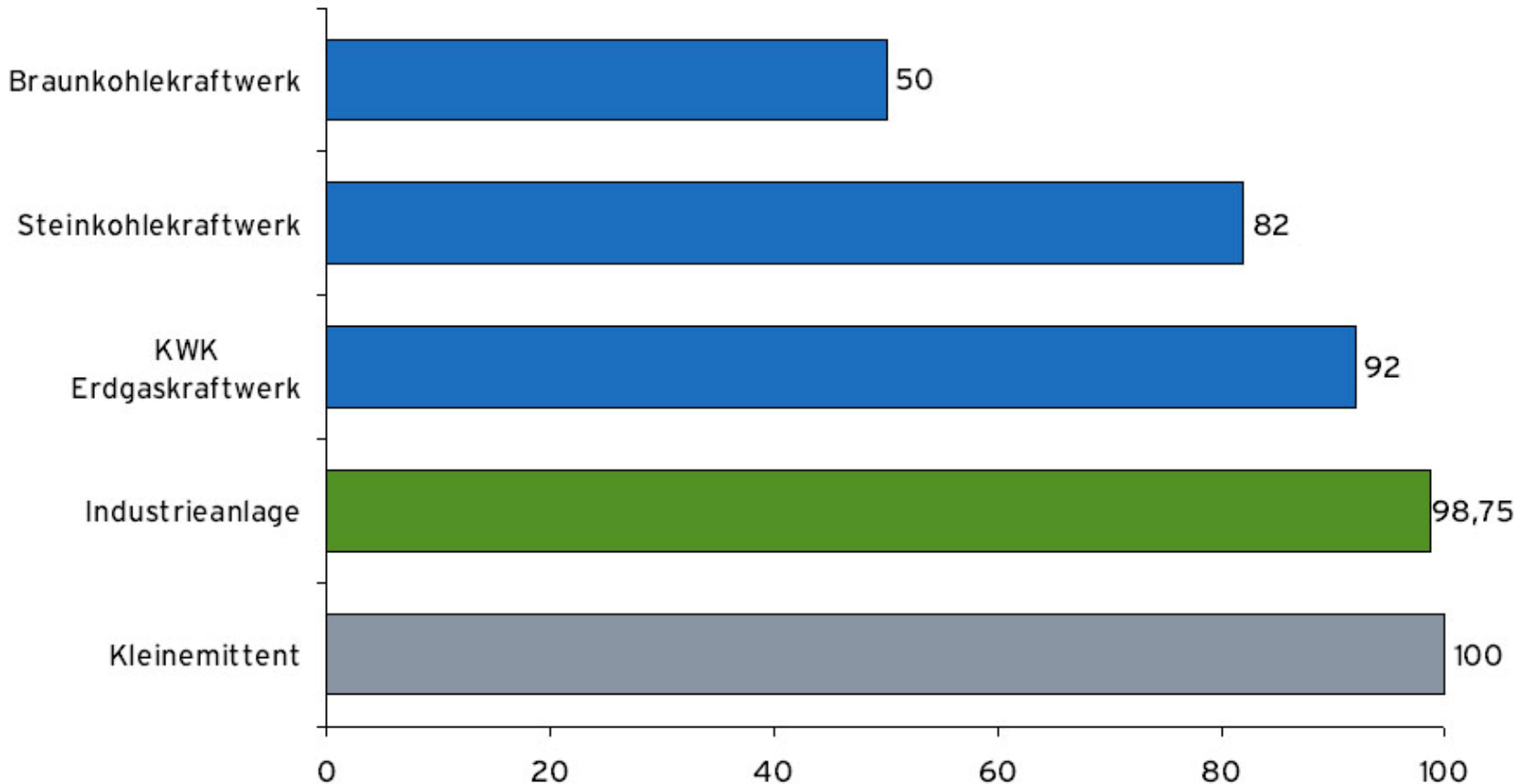


Zuteilungsregeln im Überblick



Deutlicher Trend zum Benchmarking als Allokationsmethode

Handlungsdruck auf ineffiziente Kraftwerke wächst



Gesetzliche Zuteilung nach Benchmarks, veräußerungsbedingter Kürzungsfaktor und anteilige Kürzung zur Budgetsicherung ursächlich für die beabsichtigte geringere Ausstattung von energiewirtschaftlichen Anlagen.

Fazit für die Zuteilung 2008 - 2012

Prägende Elemente der Zuteilung 2008 - 2012

- Kleinemittentenregel ist tatsächlich eine Vereinfachung und Erleichterung für immerhin knapp die Hälfte aller Anlagen.
- Dennoch ist Vereinfachung nur teilweise gelungen, Komplexität der Regeln weiterhin sehr hoch, wenn auch nur für eine Teilmenge der Anlagen angewandt.
- Zuteilung nach Benchmarks, veräußerungsbedingter Kürzungsfaktor und anteilige Kürzung zur Budgetsicherung ursächlich für die beabsichtigte geringere Ausstattung von energiewirtschaftlichen Anlagen.
- Einstieg in Auktionierung. Deutschland steht mit 9 % des Budgets im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten weit vorn (UK 7%, NL 3,7%).
In der EU werden insgesamt um die 3 % des Budgets veräußert.

Rechtsverfahren in der 2. Handelsperiode

- 373 Widersprüche gegen Zuteilungsentscheidungen
- Schwerpunkte: die gesetzlichen Regelungen selbst, vor allem:
 - „Veräußerungskürzung“ zu Lasten der Stromproduzenten
 - Kürzungen bei Braunkohlekraftwerken
 - (Nicht-)Fortführung früherer Zuteilungsregeln aus ZuG 2007
- Führung von gerichtlichen Musterverfahren bis zum BVerfG

Zahl der Verfahren gesunken. Allerdings ist auch die Qualität gestiegen.

EU-Klimapaket: Auf dem Weg in die dritte Handelsperiode 2013-2020

Wesentliche Änderungen für die 3. Handelsperiode

- EU Cap ersetzt nationale Caps.
- EU-weit einheitliche Zuteilungsregeln und -verfahren
- Versteigerung als Standardzuteilungsmethode, zumindest perspektisch
- Energiesektor: Versteigerung, Ausnahmen: eff. KWK, Fernwärme, Kuppelgase
- Industrie: kostenlose Zuteilung auf Basis anspruchsvoller Benchmarks, Start bei 80 % in 2013, 30% in 2020.
- Carbon Leakage Regel: 100 % der BM-bezogenen Menge für Anlagen betroffener Sektoren oder Subsektoren (COM veröffentlicht Liste Ende 2010).
- EU-weite Reserve ersetzt nationale Reserven
- Erweiterung des Teilnehmerkreises, Einbezug neuer Gase und Sektoren
- EU-Gemeinschaftsregister bereits ab 2012

Einbezug neuer Treibhausgase und Sektoren ab 2013

Einbeziehung anderer Gase (N₂O, PFC) und Sektoren

- alle Verbrennungsanlagen > 20 MW
- Chemische Industrie: z.B. Ammoniak, Salpetersäure (CO₂ und N₂O), Adipinsäure, Glyoxyl, Glyoxalsäure (CO₂ und N₂O)
- Metalle: Eisen-, Nichteisen-, Aluminiumschmelzen (CO₂ und PFC) > 20 MW
- Organische Grundchemikalien ≥ 100 t/d
- Gips > 20 MW

Anstehende Aufgaben bis zur 3. Handelsperiode

Änderungen stellen eine Stärkung des Emissionshandels dar.

Aber mit dem Klimapakett und dem Einbezug des Luftverkehrs in den Emissionshandel beginnt die Arbeit in vielen Punkten erst jetzt.

- Zuteilungsverfahren
 - Erarbeitung der Benchmarks bis Ende 2010.
 - Erfassung der Emissionendaten der Anlagen der neu aufgenommenen Tätigkeiten (Meldung der MS bis Juni 2010; Veröffentlichung des Teilbudget durch KOM September 2010).
 - Nat. Zuteilungsverfahren in 2011; Abgabepflicht der Anlagenliste mit Zuteilung an KOM bis Ende September 2011.
 - Start der Auktionierung soll nach KOM möglichst schon in 2011 erfolgen.

Anspruchsvolle Aufgaben für den Vollzug in den kommenden Jahren (unvollständig) (I)

Neben dem laufenden Geschäft für die 2. HP zu erledigen:

- Aufbau, Vorbereitung und Start des Vollzugs für Einbeziehung des Luftverkehrs in 2009.
- Vorbereitung, Durchführung und Auswertung einer Datenerhebung für die zusätzlichen Tätigkeiten: DEV 2020 (ähnlich zu DEV 2012) bis Anfang 2010.
- Auktionierung für 2. HP ab 2010; Entwurf Versteigerungsverordnung sieht DEHSt als zuständige Stelle vor. Einzelheiten noch offen.
- Mitarbeit bei der Beratung und Erarbeitung von Benchmarks läuft bereits.
- Vorbereitung Zuteilungsverfahren für 2011 muss in 2010 starten.
 - EU-weite Regeln erst Ende 2010 verabschiedet. Nationale Umsetzung muss parallel vorbereitet werden (ZuG 2020, ZuV 2020;).

Anspruchsvolle Aufgaben für den Vollzug in den kommenden Jahren (unvollständig) (II)

- Vorbereitung Zuteilungsverfahren für 2011 muss in 2010 starten.
 - EU-weite Regeln erst Ende 2010 verabschiedet. Nationale Umsetzung muss parallel vorbereitet werden (ZuG 2020, ZuV 2020;).

Konzeptionierung und Entwicklung eines Gemeinschaftsregisters

Weitere Eckpunkte:

EU-VersteigerungsVO bis Juni 2010

EU-MonitoringVO bis Ende 2011

EU SachverständigenVO bis Ende 2011



Einbezug des Luftverkehrs in den Emissionshandel

ETS-Luftverkehr – Festlegungen gemäß EH-RL (I)

Änderung der Emissionshandelsrichtlinie in Kraft seit 2.2. 2009

Anwendungsbereich

- alle Flüge über 5,7t MTOW die von EU Flugplätzen starten / landen

Cap

- 97% (2012) / 95% (ab 2013) des Durchschnitts von 2004-2006

Zuteilungsmethode

- 15% Versteigerung (2012 und ab 2013),
- 82% (+3% Reserve) kostenlose Zuteilung / einheitlicher europäischer Benchmark (Tonnenkilometer)

Monitoring

- Berichterstattungspflicht ab 2010, Abgabepflicht ab 2012 (eigentlicher Start)

ETS-Luftverkehr – Festlegungen gemäß EH-RL (II)

Änderung der Emissionshandelsrichtlinie in Kraft seit 2.2. 2009

Menge JI / CDM

– 2012 15% der abzugebenden Menge; ab 2013 1,5%

Reserve

– zentral von KOM berechnet; 3 % des Cap

– Einsatz: a) Neubetrieb b) Wachstum zwischen 2010-2014 > 18% pro Jahr

Sanktionsregeln

– ähnlich stationärem EH

– aber: Sanktionierung reicht bis zu europaweitem Betriebsverbot ("operation ban")

Zeitplan

2009

- 31. August (elektronische) Abgabe der zwei Monitoringkonzepte
- 31. Dezember Genehmigung der Monitoringkonzepte durch DEHSt

2010

- (laufend) Monitoring der Emissionen und Tonnenkilometer

2011

- 31. März Abgabe des ersten verifizierten Emissionsberichts
- 31. März Abgabe des Zuteilungsantrags mit verifizierten Tonnenkilometer-Bericht
- 30. Juni Weiterleitung der Anträge an die KOM
- 30. September KOM veröffentlicht Benchmarkwerte (2012 und 2013-2020)
- 31. Dezember Zuteilungsbescheide versandt

-> Insbesondere der Zeitplan für 2009 ist sehr eng!

ETS Luftverkehr – Abstimmungen für einheitlichen Vollzug

Monitoringkonzepte und Berichte

- Abgabepflicht der Betreiber:
 - Monitoring-Konzepte: für Tonnenkilometer (Produktionsdaten: Personen / Fracht) und Emissionen (Verbrauchsdaten) zum 31.08.2009
 - Berichte: für Tonnenkilometer und Emissionen erstmals im Jahr 2011
 - KOM gibt EU-einheitliche elektronische Templates für Monitoringkonzepte und Berichte vor
 - zuständige Behörden erarbeiten ein einheitliches Verständnis
 - Interpretation der Richtlinie und der Monitoring Leitlinien
 - Abstimmung erwarteter Eingabeinhalte („Antworten in den Templates“)
- > Harmonisierung des Monitoring durch einheitliche Vorgaben**

Unterschiede stationärer EH / Luftverkehr-EH

Wesentliche Unterschiede

- europäischer Benchmark
- Cap und Auktionsanteil konstant, dafür niedriges „CDM-JI-Budget“
- Reserve (zentral)
- Monitoringkonzepte und Berichte zweifach (Emissionen und Tonnenkilometer)
- für Luftverkehr: eigene Berechtigungsart (Halboffenes System)
- betreiber- statt anlagenbezogener Ansatz
- DEHSt prüft Monitoringkonzepte
- Verifizierung: Datenströme sehr komplex
- nur eine zuständige Behörde in Deutschland

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Christoph Kühleis

E-Mail: emissionshandel@uba.de

Internet: www.uba.de/emissionshandel