



Pressemitteilung
Luxemburg, den 2. Juli 2015

EU-Emissionshandelssystem: Der Rahmen für den Schutz der Marktintegrität und die Umsetzung des EHS müssen weiter verbessert werden, so die EU-Prüfer

Aus einem heute vom Europäischen Rechnungshof (EuRH) veröffentlichten Bericht geht hervor, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht alle Aspekte des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS), das ein Hauptbestandteil des Klima- und Energiepakets der EU ist, angemessen verwaltet haben. Wie die Prüfer feststellten, wurden auf Initiative der Kommission zwar kontinuierliche Verbesserungen zum Schutz der Integrität des EU-EHS als marktbasierter Mechanismus vorgenommen, doch bestanden im Hinblick auf die weitere Verbesserung der Marktintegrität nach wie vor einige Probleme. Das System wurde in Phase II (2008-2012) auch durch erhebliche Schwachstellen bei der Umsetzung beeinträchtigt. Im Bericht wird empfohlen, die Marktregulierung und -aufsicht zu verbessern, um das Vertrauen der Anleger zu stärken und das EU-EHS als wirksames Instrument der Umweltpolitik zu nutzen.

"Das EU-EHS ist der Eckpfeiler der Klimapolitik der EU. Es wurde seit seiner Einführung vor zehn Jahren stetig verbessert. In einigen Bereichen könnte allerdings noch mehr getan werden. Dies gilt beispielsweise für die Kontrollen bei der Eröffnung von EHS-Konten, die Überwachung von Transaktionen, die Marktaufsicht und die Prüfung der Emissionsmengen in Anlagen. Unsere Empfehlungen können von der Kommission und den Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Marktintegrität und Umsetzung des Systems herangezogen werden, damit das EU-EHS zu einem schlagkräftigeren Instrument im Hinblick auf die Erreichung der Klimaziele bis 2020 und darüber hinaus wird", erläuterte Kevin Cardiff, das für den Bericht zuständige EuRH-Mitglied. "In Anbetracht der mit dem milliardenschweren CO2-Markt verbundenen finanziellen Interessen und früherer sicherheitsrelevanter Zwischenfälle sowie des Ziels, einen echten Beitrag zur Verringerung der Treibhausgasemissionen zu leisten, muss der Rahmen für den Schutz der Marktintegrität verbessert werden, und insgesamt muss das System besser umgesetzt werden."

Im Mittelpunkt der laufenden Reform des EHS (Einführung einer "Marktstabilitätsreserve") und der diesbezüglichen Debatte stehen die Wirksamkeit des Systems sowie die Frage nach der Behandlung der überschüssigen Zertifikate, was nicht Gegenstand dieses Berichts war.

Unsere Prüfung zeigt, dass der Marktintegrität und der Umsetzung Beachtung geschenkt werden müssen, sodass die EU stärker darauf vertrauen kann, dass dieses Kerninstrument bestens gerüstet ist, die Erwartungen bei Emissionsreduktionen und kohlenstoffarmen Technologien zu erfüllen. Die Prüfer stellten fest, dass die Verwaltung bestimmter Aspekte des EU-EHS durch die Kommission und die Mitgliedstaaten - insbesondere in Phase II - nicht in jeder Hinsicht angemessen war. Probleme wurden im Zusammenhang mit dem Rahmen zum Schutz des Marktes für Zertifikate sowie der konkreten Umsetzung des Systems festgestellt.

Auch nach Einbeziehung des Marktes für EHS-Zertifikate in den Geltungsbereich der Europäischen Richtlinien über Märkte für Finanzinstrumente und Finanzmarktregulierung weist der Rahmen in Bezug auf Unternehmen, die zur Teilnahme am System verpflichtet sind (Compliance-Händler), bilaterale außerbörsliche (*over the counter, OTC*) Spotgeschäfte und kleinere Marktteilnehmer noch Schwachstellen auf. Eine Beaufsichtigung des Emissionsmarktes auf EU-Ebene gibt es nicht, und die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsbehörden und der Kommission war unzureichend. Dies könnte zur Folge haben, dass Marktverzerrungen und -anomalien mit potenziell schwerwiegenden Auswirkungen nicht angemessen gehandhabt werden. Die Prüfer stellten fest, dass die rechtliche Definition für Emissionszertifikate sowie für die Schaffung und den Schutz von Sicherungsrechten an Zertifikaten klarer gefasst werden muss. Dies könnte zu einem wirksameren Funktionieren des Marktes beitragen. Auch in Bezug auf das

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des vom Europäischen Rechnungshof angenommenen Sonderberichts. Der vollständige Bericht ist auf der Website des Hofes www.eca.europa.eu abrufbar.

ECA Press

Damijan Fišer - Press Officer

12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg

T: (+352) 4398 45410 M: (+352) 621 55 22 24

E: press@eca.europa.eu @EUAuditorsECA Youtube: EUAuditorsECA eca.europa.eu

mit einem hohen Risikopotenzial verbundene Unionsregister für die Verarbeitung grundlegender EHS-Daten müssen weitere Maßnahmen vorgesehen werden, und zwar insbesondere strengere Kontrollen von Kontoeröffnungen und eine bessere Überwachung von Transaktionen. Nichtsdestotrotz wird im Bericht anerkannt, dass in den letzten Jahren deutlich weniger Zwischenfälle gemeldet wurden.

Die Prüfer ermittelten erhebliche Schwachstellen bei der Umsetzung des Systems durch die Mitgliedstaaten und die Kommission. Insbesondere wurden die Systeme zur Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen in Phase II nicht hinreichend umgesetzt und harmonisiert. Leitlinien und Begleitung der Mitgliedstaaten durch die Kommission waren lückenhaft, und die von ihr vorgenommene Bewertung der nationalen Zuteilungspläne war nicht transparent. Einige Mitgliedstaaten legten nicht alle erforderlichen Berichte über die Durchführung des Systems vor, und die Kommission hat den vorgeschriebenen jährlichen Umsetzungsbericht nicht veröffentlicht. Foren zur Konsultation und Koordinierung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten hatten aufgrund der geringen Teilnahme vonseiten der Mitgliedstaaten relativ wenig Wirkung.

Die Kommission sorgte nur in begrenztem Umfang für eine Harmonisierung wesentlicher Kontrollen bei der Umsetzung des Systems durch die Mitgliedstaaten. Die Prüfer waren nicht in der Lage, die Wirksamkeit der diversen Sanktionssysteme zu bewerten, weil konsolidierte Informationen sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf EU-Ebene fehlten. Sie machen darauf aufmerksam, dass die von den Mitgliedstaaten angewandten unterschiedlichen Verfahren in Bezug auf die Vorschriften für die Abgabe internationaler Projektgutschriften die Wettbewerbsgleichheit zwischen den Betreibern beeinträchtigen könnten.

Hinweise für den Herausgeber

Die Sonderberichte des EuRH, welche die Ergebnisse ausgewählter Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen der EU enthalten, werden über das gesamte Jahr hinweg veröffentlicht. In diesem Sonderbericht (Nr. 6/2015) mit dem Titel "**Integrität und Umsetzung des EU-EHS**" wird bewertet, ob das Emissionshandelssystem von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten angemessen verwaltet wurde.

Das EU-EHS wurde 2005 eingeführt und befindet sich derzeit in Phase III der Umsetzung. Es ist das wichtigste Klimaschutzinstrument der EU und das weltweit größte Handelssystem mit Obergrenzen (*cap and trade*) für Treibhausgas(THG)-Emissionen. Mit dem System wurde eine Obergrenze für die Gesamtemissionen von Industriezweigen mit hohem CO₂-Ausstoß eingeführt, die stetig gesenkt wird. Durch die Obergrenze werden die Emissionen von über 11 000 energieintensiven Anlagen in der gesamten EU begrenzt, wodurch rund die Hälfte der THG-Emissionen erfasst wird. Diese Anlagen erhalten Emissionszertifikate oder erwerben diese Zertifikate bei Versteigerungen. Bei Bedarf können die Zertifikate auch gehandelt werden.

Die Kommission hat in ihrem langfristigen Fahrplan für die Treibhausgasemissionen ein Reduktionsziel von 80 % bis 2050 gesetzt. Der Rat hat den in einem Rahmen für die Klima- und Energiepolitik für 2030 vorgeschlagenen Zielen zugestimmt und als verbindliches EU-Ziel die Verringerung der EU-internen Treibhausgasemissionen um mindestens 40 % bis 2030 gegenüber dem Niveau von 1990 bestätigt. Das EU-EHS wird bei der Erreichung dieser Ziele weiterhin eine zentrale Rolle spielen. Außerdem haben sich Rat und Parlament kürzlich auf die Einführung einer Marktstabilitätsreserve geeinigt, um das Problem der überschüssigen Zertifikate zu lösen, die den Markt belasten und die Marktpreise drücken.

Die Prüfer untersuchten, ob für den Schutz der Integrität des Systems als marktbasierendes Instrument ein geeigneter Rahmen geschaffen wurde. Sie analysierten zudem die konkrete Umsetzung des EU-EHS in Phase II (2008-2012), damit Erkenntnisse für die weitere Entwicklung dieser Politik gewonnen werden können. Die Prüfer untersuchten, wie die Kommission die Umsetzung des EU-EHS durch die Mitgliedstaaten begleitete und ob sie ihren eigenen Verpflichtungen nachkam. Prüfungsnachweise wurden in sieben Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Polen, Vereinigtes Königreich, Griechenland und Spanien) erlangt, die auf der Grundlage von Emissionsmengen und -arten ausgewählt wurden. Bei der Prüfung auf mitgliedstaatlicher Ebene lag der Schwerpunkt auf der Zuteilung und Abgabe von Zertifikaten, auf Systemen zur Überwachung, Berichterstattung und Prüfung betreffend Emissionen sowie auf Sanktionen.

Empfehlungen

Die EU-Prüfer sprechen die folgenden Empfehlungen aus:

- Um die Marktintegrität weiter zu verbessern, sollte sich die Kommission mit den verbleibenden Problemen in Bezug auf die Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes befassen.
- Der rechtliche Status von Zertifikaten sollte weiter präzisiert werden, um die Stabilität und das Vertrauen zu stärken.
- Bestimmte Aspekte des Systems zur Verarbeitung grundlegender EU-EHS-Informationen (das Unionsregister und die dazugehörigen Verfahren) sollten weiter verbessert werden.
- Die Anwendung des Kontrollrahmens auf Ebene der Mitgliedstaaten sollte verbessert werden, um dafür zu sorgen, dass die ermittelten Schwachstellen bei der Umsetzung von Phase III des EU-EHS (2013-2020) berücksichtigt werden.
- In Phase III sollten zur Umsetzung des EU-EHS verbesserte Leitlinien und Informationen bereitgestellt werden.
- Sanktionen im Zusammenhang mit dem EU-EHS sollten transparenter angewendet werden. Auf Ebene der Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene sollten aktuelle und genaue Informationen über die Anwendung und die Ergebnisse von Sanktionsverfahren verfügbar sein. Die Kommission sollte die Durchsetzungsverfahren in der gesamten EU sowie die konsequente Anwendung nationaler Sanktionen besser überwachen.

Diese Empfehlungen wurden von der Kommission akzeptiert und werden weiterverfolgt. Die vollständigen Empfehlungen sind zusammen mit den Antworten der Kommission dem Sonderbericht zu entnehmen.