

Sonderbericht

**Integrität und Umsetzung
des EU-EHS**



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-Mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2356-2	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/179196	QJ-AB-15-005-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-2368-5	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/998617	QJ-AB-15-005-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2351-7	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/98605	QJ-AB-15-005-DE-E

© Europäische Union, 2015
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

Sonderbericht

Integrität und Umsetzung des EU-EHS

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer I (spezialisiert auf die Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) unter Vorsitz von Augustyn Kubik, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Kevin Cardiff, Mitglied des Hofes. Herr Cardiff wurde unterstützt von Mary Kerrigan, Kabinettschefin; Gediminas Macys, Attaché im Kabinett; Colm Friel, Referatsleiter; Emese Fésűs, Teamleiterin; Stefan den Engelsen, stellvertretender Teamleiter; Marco Dentamaro, Prüfer; Andreas Dürrwanger, Prüfer; María Luisa Gómez-Valcárcel, Prüferin; Laura Gores, Prüferin; Joanna Kokot, Prüferin; Loulla Puisais-Jauvin, Prüferin; Frédéric Soblet, Prüfer und Anna Zalega, Prüferin.



Von links nach rechts: S. den Engelsen, E. Fésűs, K. Cardiff, C. Friel

Ziffer

Abkürzungen

Glossar

I – VII Zusammenfassung

1 – 8 Einleitung

1 – 8 Das Emissionshandelssystem der Europäischen Union (EU-EHS)

4 – 6 Das EU-EHS in der Praxis zwischen 2005 und 2012 (Phasen I und II)

7 – 8 Das EU-EHS ab 2013 (Phase III)

9 – 11 Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

12 – 86 Bemerkungen

12 – 41 Der Rahmen zum Schutz der Integrität des EU-EHS

14 – 24 Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes wurden von der Kommission fortlaufend verbessert, doch sind weitere Fortschritte notwendig

25 – 28 Bedenken hinsichtlich der Definition von Zertifikaten

29 – 41 Die mit dem Unionsregister verbundenen Systeme zur Verarbeitung grundlegender EU-EHS-Informationen wiesen gewisse Unzulänglichkeiten auf

42 – 86 Die Umsetzung des EU-EHS

46 – 63 Die Systeme der Mitgliedstaaten zur Erfassung und Berichterstattung betreffend Emissionen während Phase II des EU-EHS waren nicht hinreichend entwickelt

64 – 79 Leitlinien und Überwachung der Kommission in Bezug auf die Umsetzung des EU-EHS durch die Mitgliedstaaten in Phase II waren lückenhaft

80 – 86 Die Umsetzung des EU-EHS-Sanktionsmechanismus auf nationaler Ebene sowie die Verfahren zur Abgabe internationaler Projektgutschriften wiesen gewisse Mängel auf

87 – 97 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Anhang – Hintergrundinformationen

Antworten der Kommission

CDM: *Clean Development Mechanism* (Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung)

CER: *Certified Emission Reduction* (zertifizierte Emissionsreduktion)

CF: Compliance-Forum

CO₂: Kohlendioxid

CO₂e: Kohlendioxidäquivalent

EA: *European Cooperation for Accreditation* (Europäische Kooperation für Akkreditierung)

EHS: Emissionshandelssystem

ERU: *Emission Reduction Unit* (Emissionsreduktionseinheit)

EUA: *European Union Allowance* (EU-Zertifikat)

EU-EHS: Emissionshandelssystem der Europäischen Union

EUTL: *European Union Transaction Log* (Transaktionsprotokoll der Europäischen Union)

EWR-EFTA: Europäischer Wirtschaftsraum – Europäische Freihandelsassoziation

GD: Generaldirektion

IPCC: *Intergovernmental Panel on Climate Change* (zwischenstaatliche Sachverständigengruppe für Klimaänderungen)

IPPC: *Integrated Pollution Prevention and Control* (integrierte Verminderung und Vermeidung der Umweltverschmutzung)

JI: *Joint Implementation* (gemeinsame Umsetzung)

KYC: *Know your customer* (Kenntnis der Kundenidentität)

MAD: *Market Abuse Directive* (Marktmissbrauchsrichtlinie)

MAR: *Market Abuse Regulation* (Marktmissbrauchsverordnung)

MiFID: *Markets in Financial Instruments Directive* (Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente)

MRG: *Monitoring and Reporting Guidelines* (Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung)

MwSt.: Mehrwertsteuer

NAP: *National Allocation Plan* (nationaler Zuteilungsplan)

OTC: *Over-the-counter* (außerbörslich)

THG: Treibhausgas

UNFCCC: *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen)

Abgabe von Zertifikaten: Bis 30. April jeden Jahres muss der Betreiber für jede Anlage eine Anzahl von Zertifikaten abgeben, die den geprüften Gesamtemissionen der Anlage im vorhergehenden Kalenderjahr entspricht¹. In Phase II des EU-EHS haben Betreiber – mit gewissen Einschränkungen – auch die Möglichkeit, internationale Gutschriften (CER und ERU) aus Mechanismen des Kyoto-Protokolls (CDM und JI) abzugeben. Insgesamt muss der Betreiber so viele EUA, CER und ERU abgeben, dass seine geprüften Emissionen abgedeckt sind.

Anlage: Eine Anlage ist eine ortsfeste technische Einheit², in der eine oder mehrere THG emittierende Tätigkeiten sowie andere unmittelbar damit verbundene Tätigkeiten durchgeführt werden, die mit den an diesem Standort durchgeführten Tätigkeiten in einem technischen Zusammenhang stehen und die Auswirkungen auf die Emissionen und die Umweltverschmutzung haben können.

Backloading: Die Kommission hat als kurzfristige Maßnahme die Versteigerung von 900 Millionen Zertifikaten auf die Jahre 2019 und 2020 verschoben, um einen Anstieg der Nachfrage zu bewirken³. Die Gesamtmenge an in Phase III zu versteigernden Zertifikaten ändert sich durch dieses sogenannte *Backloading* nicht; es ändert sich lediglich die Verteilung der versteigerten Zertifikate über den Zeitraum 2013-2020, also der Versteigerungszeitplan. Die zeitliche Verschiebung von Versteigerungen wird durch eine Änderung der EU-EHS-Versteigerungsverordnung⁴ umgesetzt, die von der Kommission im Jahr 2014 nach Genehmigung des EU-Ausschusses für Klimaänderung und Prüfung durch das Europäische Parlament und den Rat angenommen wurde. Darüber hinaus wurde 2013 die EU-EHS-Richtlinie geändert, um diese Änderung zu ermöglichen⁵.

Betreiber: Eine Person⁶, die eine Anlage betreibt oder besitzt oder der – sofern in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen – die ausschlaggebende wirtschaftliche Verfügungsmacht über den technischen Betrieb einer Anlage übertragen worden ist.

Cap and trade: Das EU-EHS ist ein Handelssystem mit festen Obergrenzen (*cap and trade*). Dies bedeutet, dass es eine Obergrenze (*cap*) für die Gesamtmenge an zulässigen Emissionen durch die im System erfassten Anlagen gibt. In den Phasen I und II des EU-EHS wurden die Obergrenzen auf nationaler Ebene festgelegt und von der Kommission genehmigt. Für Phase III wird die Obergrenze auf EU-Ebene bestimmt. Bis zu dieser Obergrenze erhalten Industrieunternehmen und Luftfahrzeugbetreiber Emissionszertifikate, die sie je nach Bedarf untereinander verkaufen oder kaufen können. Freiwillig teilnehmende Händler können ebenfalls in den Markt eintreten, um Zertifikate zu kaufen oder zu verkaufen. Durch die Begrenzung der Gesamtzahl an verfügbaren Zertifikaten wird sichergestellt, dass sie einen bestimmten Wert besitzen.

Gemeinsame Umsetzung (JI): Neben dem CDM ist dies der zweite der projektbasierten Mechanismen, die durch das Kyoto-Protokoll eingeführt wurden. Industrieländer führen gemeinsam mit anderen Industrieländern Projekte zur Emissionsverringerung durch, um handelbare Emissionsreduktionseinheiten (ERU) zu generieren, die – unter bestimmten Bedingungen – im Rahmen des EU-EHS verwendet werden können.

1 Artikel 12 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG.

2 Artikel 3 der Richtlinie 2003/87/EG.

3 Europäische Kommission, GD Klimapolitik: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm.

4 Verordnung (EU) Nr. 176/2014 der Kommission vom 25. Februar 2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1031/2010, insbesondere zur Festlegung der im Zeitraum 2013-2020 zu versteigernden Mengen Treibhausgasemissionszertifikate (ABl. L 56 vom 26.2.2014, S. 11).

5 Beschluss Nr. 1359/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Klarstellung der Bestimmungen über den zeitlichen Ablauf von Versteigerungen von Treibhausgasemissionszertifikaten (ABl. L 343 vom 19.12.2013, S. 1).

6 Artikel 3 der Richtlinie 2003/87/EG.

Harmonisierte Zuteilungsregeln: In Phase III des EU-EHS erstellte die Kommission harmonisierte Zuteilungsregeln⁷ mit Benchmarks pro Produkt auf der Grundlage der THG-Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen. Bei der Berechnung der Benchmarks wurde weder nach eingesetzten Technologien oder Brennstoffen noch nach Größe oder geografischem Standort der Anlage differenziert.

Kontoinhaber: Ein Kontoinhaber⁸ ist eine natürliche oder juristische Person, die über ein Konto im Unionsregister verfügt.

Marktmissbrauchsrichtlinie und -verordnung (MAD/MAR): Die ursprüngliche Marktmissbrauchsrichtlinie – Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch) – wurde aufgehoben und durch neue Vorschriften ersetzt, die 2014 angenommen wurden. Dabei handelt es sich um die Verordnung (EU) Nr. 596/2014 über Marktmissbrauch (MAR)⁹ und die Richtlinie 2014/57/EU über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmissbrauch (MAD)¹⁰. Die Marktmissbrauchsverordnung tritt im Juli 2016 in Kraft; die Mitgliedstaaten haben zwei Jahre Zeit, die neue Richtlinie¹¹ in nationales Recht umzusetzen.

Mechanismen des Kyoto-Protokolls: Durch das Kyoto-Protokoll (siehe **Kasten im Anhang** für nähere Einzelheiten) wurden drei Mechanismen eingeführt, die verwendet werden können, um die Emissionsreduktionsziele zu erreichen: Emissionshandel, Mechanismen für umweltverträgliche Entwicklung (CDM) und gemeinsame Umsetzung (JI). Im Rahmen des Emissionshandels können Länder, die über ungenutzte Emissionseinheiten verfügen, diese an Länder verkaufen, die ihre Obergrenzen überschreiten. JI und CDM sind projektbasierte Mechanismen, aus denen Gutschriften hervorgehen, die gehandelt werden können, um Emissionen zu kompensieren.

Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM): Bei CDM-Projekten im Rahmen des Kyoto-Protokolls werden Investitionen in Projekte zur nachhaltigen Entwicklung in Entwicklungsländern getätigt, um Emissionen zu reduzieren. Daraus gehen handelbare zertifizierte Emissionsreduktionen (CER) hervor. Diese sogenannten Gutschriften können – unter bestimmten Bedingungen – im Rahmen des EU-EHS verwendet werden.

Nationaler Verwalter: Der nationale Verwalter ist der Rechtsträger, der dafür zuständig ist, im Namen eines Mitgliedstaats eine Serie von unter die Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaats fallenden Nutzerkonten im Unionsregister zu verwalten.

OTC: Der Begriff *over-the-counter* (OTC) bezeichnet alle Finanzmarkttransaktionen, die weder an einer Börse gehandelt noch auf einem regulierten Markt durchgeführt, sondern stattdessen privat zwischen zwei Handelspartnern ausgehandelt werden.

7 Beschluss 2011/278/EU der Kommission vom 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 130 vom 17.5.2011, S. 1).

8 Artikel 3 der Verordnung (EU) Nr. 389/2013 der Kommission vom 2. Mai 2013 zur Festlegung eines Unionsregisters gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und den Entscheidungen Nr. 280/2004/EG und Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 920/2010 und (EU) Nr. 1193/2011 der Kommission (ABl. L 122 vom 3.5.2013, S. 1).

9 Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 1).

10 Richtlinie 2014/57/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsrichtlinie) (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 179).

11 http://ec.europa.eu/finance/securities/index_de.htm.

Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID): Die ursprüngliche Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente – Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente – wurde aufgehoben und durch neue Vorschriften ersetzt, die 2014 angenommen wurden. Dabei handelt es sich um die neue Richtlinie 2014/65/EU über Märkte für Finanzinstrumente und die Verordnung (EU) Nr. 600/2014 über Märkte für Finanzinstrumente. Die neuen Vorschriften gelten ab Januar 2017¹².

Sekundärmarkt: Ein Markt, auf dem Anleger Wertpapiere oder Vermögenswerte von anderen Anlegern und nicht vom Emittenten kaufen.

Spotmarkt: Ein Markt, auf dem Wertpapiere oder Waren zur sofortigen Lieferung gehandelt werden, im Gegensatz zum Terminmarkt.

Tonne CO₂-Äquivalent (CO₂e): Eine metrische Tonne Kohlendioxid oder eine Menge eines anderen Treibhausgases mit einem äquivalenten Erderwärmungspotenzial¹³.

Transaktion: Eine Transaktion ist ein Vorgang¹⁴ im Unionsregister, der die Übertragung eines Zertifikats oder einer Kyoto-Einheit von einem Konto auf ein anderes Konto beinhaltet.

Treibhausgas(THG)-Emissionen: Die atmosphärischen Gase, die als Verursacher von globaler Erwärmung und Klimawandel gelten. Die wichtigsten THG sind Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄) und Distickstoffoxid (N₂O). Weniger häufig auftretende – aber überaus klimawirksame – Treibhausgase sind Fluorkohlenwasserstoffe (FKW), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFKW) und Schwefelhexafluorid (SF₆)¹⁵.

Umkehrung der Mehrwertsteuerschuldnerschaft (Reverse-Charge-Verfahren): Bei diesem Verfahren wird die Steuerschuld vom Lieferanten auf den Empfänger verlagert; somit wäre der Kunde, wenn er als steuerpflichtig identifiziert wird, und nicht der Lieferant zur Zahlung der MwSt. verpflichtet. Die umgekehrte Steuerschuldnerschaft würde den MwSt.-Karussellbetrug wahrscheinlich verhindern.

Unionsregister: Das Register ist ein elektronisches System, in dem das Eigentum an Zertifikaten erfasst wird. Das Unionsregister wird vom Zentralverwalter¹⁶ geführt und gewartet. Das Register¹⁷ ist der Öffentlichkeit zugänglich und in getrennte Konten aufgliedert, um die Zertifikate der einzelnen Personen zu erfassen, an die und von denen Zertifikate vergeben oder übertragen werden. Jede Person kann Inhaber von Zertifikaten im Unionsregister sein.

12 Ebenda.

13 Anhang II der Richtlinie 2003/87/EG.

14 Artikel 3 der Verordnung (EU) Nr. 389/2013 der Kommission.

15 Glossar der Abkürzungen im Bereich der Klimaänderungen, Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC).

16 Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 389/2013 der Kommission.

17 Artikel 19 der Richtlinie 2003/87/EG.

Zentralverwalter: Gemäß der EHS-Richtlinie¹⁸ wird der Zentralverwalter von der Kommission benannt, um ein unabhängiges Transaktionsprotokoll über Vergabe, Übertragung und Löschung der Zertifikate zu führen und eine automatisierte Kontrolle jeder Transaktion durchzuführen, um sicherzustellen, dass keine Unregelmäßigkeiten bezüglich Vergabe, Übertragung und Löschung der Zertifikate vorliegen. In der Register-Verordnung ist festgelegt, dass das Unionsregister vom Zentralverwalter geführt und gewartet wird¹⁹.

Zertifikat: Im Rahmen des Emissionshandelssystems der Europäischen Union (EU-EHS) entspricht ein EU-Zertifikat (EUA) dem Recht zur Emission von 1 Tonne Kohlendioxidäquivalent (CO₂e) in einem bestimmten Zeitraum²⁰. EU-Zertifikate können von Betreibern im Rahmen des EU-EHS zur Abdeckung ihrer geprüften Emissionen verwendet oder mit anderen Betreibern, die EUA benötigen, gehandelt werden.

Zuständige Behörde: Die Mitgliedstaaten benennen eine oder mehrere zuständige Behörden für die Umsetzung der Vorschriften der EU-EHS-Richtlinie.

18 Artikel 20 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32).

19 Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 389/2013 der Kommission.

20 Artikel 3 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32).

Das Emissionshandelssystem der Europäischen Union (EU-EHS) ist das wichtigste Klimaschutzinstrument der EU. Es ist das weltweit größte Handelssystem mit festen 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 mit der Zeit 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. Ein Zertifikat verleiht dem Inhaber das Recht zur Emission von 1 Tonne Kohlendioxidäquivalent (CO₂e). Jedes Jahr müssen die Anlagen Zertifikate entsprechend der ausgestoßenen Menge an Kohlendioxidäquivalent (CO₂e) abgeben.

Das EU-EHS wird im Zusammenhang mit der Entwicklung von Klimaschutzstrategien und Emissionshandelssystemen an anderen Orten der Welt häufig als Referenzmodell genannt. Dieses 2005 eingeführte und schrittweise verbesserte innovative System befindet sich nun in der dritten Phase seiner Umsetzung. Auf europäischer Ebene besteht das umweltpolitische Ziel des EU-EHS nicht nur darin, die Emissionen entsprechend den Obergrenzen zu reduzieren, sondern auch einen Preis für CO₂ festzulegen und jeder Tonne an eingespartem CO₂e einen monetären Wert beizumessen. Der Preis wird dabei vom Markt für Zertifikate bestimmt. Dadurch erhalten Anlagen Anreize, die kosteneffizientesten Maßnahmen zur Emissionssenkung umzusetzen. Außerdem werden dadurch Investitionen in emissionsarme Technologien gefördert, insbesondere wenn die Preise für Zertifikate hoch sind.

Für ein bestimmungsgemäßes Funktionieren des EU-EHS ist es erforderlich, dass die Integrität des Systems gewährleistet und das Instrument ordnungsgemäß umgesetzt wird. Der Hof prüfte, ob das Emissionshandelssystem der Europäischen Union angemessen verwaltet wurde, indem er untersuchte, ob für den Schutz der Integrität des Systems als marktbasierendes Instrument ein geeigneter Rahmen geschaffen wurde, und indem er die konkrete Umsetzung des Systems überprüfte. Hinsichtlich der Umsetzung konzentrierte sich der Hof auf Phase II des EU-EHS (2008-2012), damit Erkenntnisse für weitere Entwicklungen dieser Politik gewonnen werden können.

IV

Insgesamt gelangte der Hof zu dem Schluss, dass die Verwaltung des EU-EHS durch die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht in allen Aspekten angemessen war. Sie wurde durch bestimmte Probleme hinsichtlich der Stabilität des Rahmens für den Schutz der Integrität des EHS sowie durch erhebliche Mängel bei der Umsetzung von Phase II des EU-EHS beeinträchtigt.

V

Der Rahmen für den Schutz der Integrität des Systems wurde deutlich verbessert, insbesondere durch die Aufnahme eines Großteils des Spotmarktes für Zertifikate in den Geltungsbereich der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID) und der Marktmissbrauchsvorschriften (MAD (Marktmissbrauchsrichtlinie)/MAR (Marktmissbrauchsverordnung)), indem Emissionszertifikate als Finanzinstrumente eingestuft wurden. Allerdings gilt es noch immer eine Reihe von Punkten zu klären, um dem Rahmen ausreichende Stabilität zu verleihen, für eine bessere Regulierung und Überwachung zu sorgen, das Vertrauen der Anleger zu stärken und dadurch das EU-EHS als wirksames Instrument der Umweltpolitik zu nutzen.

- a) Es bestehen weiterhin Probleme in Bezug auf Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes im Zusammenhang mit Unternehmen, die zur Teilnahme am System verpflichtet sind („Compliance-Händler“), bilateralen außerbörslichen (*over-the-counter*, OTC) Spotgeschäften und kleineren Marktteilnehmern.
- b) Eine Beaufsichtigung des Emissionsmarktes auf EU-Ebene gibt es nicht, und die Zusammenarbeit im Bereich der Regulierung ist unzureichend.
- c) Die rechtliche Definition von Emissionszertifikaten ist nicht hinreichend klar, zudem mangelt es an Klarheit im Hinblick auf die Schaffung und den Schutz von Sicherungsrechten an Zertifikaten.

- d) Das Unionsregister verarbeitet grundlegende EU-EHS-Daten und birgt angesichts der Höhe der auf dem Spiel stehenden Finanzmittel und der Vielzahl verschiedener Kontoinhaber ein hohes Risikopotenzial. Die Sicherheit des Registers wurde zwar in Phase II des EU-EHS deutlich verbessert, doch bedarf es weiterer Fortschritte. Die Verfahren der Mitgliedstaaten zur Kontrolle der Eröffnung von EU-EHS-Konten, Überwachung von Transaktionen und Zusammenarbeit mit den Regulierungsbehörden wiesen erhebliche Unzulänglichkeiten auf; der Kommission ist eine angemessene Überwachung der Transaktionen aus Datenschutzgründen nicht möglich. Darüber hinaus wurden die Entwicklung und der Betrieb des Registers bei der Kommission durch Probleme im Bereich der internen Koordinierung und knappe Ressourcen beeinträchtigt (siehe dazu Ziffern 39-41).

VI

Die Umsetzung des EU-EHS-Kontrollrahmens durch die Mitgliedstaaten und die Kommission wies in Phase II erhebliche Mängel auf. Diese Mängel müssen in Phase III behoben werden, damit hinreichende Sicherheit dafür besteht, dass das System bestimmungsgemäß funktioniert.

- a) Systeme zur Überwachung, Berichterstattung und Prüfung betreffend Emissionen wurden nicht hinreichend umgesetzt oder harmonisiert. Die zuständigen Behörden haben die Arbeit der Prüfstellen nicht angemessen kontrolliert und nur in begrenztem Umfang Vor-Ort-Kontrollen in Anlagen durchgeführt.
- b) Leitlinien und Überwachung der Kommission in Bezug auf die Umsetzung des EU-EHS durch die Mitgliedstaaten in Phase II wiesen Lücken auf, und die Bewertung der nationalen Zuteilungspläne (NAP) der Mitgliedstaaten für Phase II durch die Kommission war nicht hinreichend transparent.
- c) Einige Mitgliedstaaten legten nicht alle erforderlichen Berichte über die Durchführung des EU-EHS vor, und die Kommission hat den gemäß der EU-EHS-Richtlinie erforderlichen jährlichen Umsetzungsbericht nicht veröffentlicht.

- d) Wertvolle Foren zur Konsultation und Koordinierung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten hatten aufgrund der geringen Teilnahme vonseiten der Mitgliedstaaten nur begrenzte Wirkung.
 - e) Die Kommission sorgte nur in begrenztem Umfang für eine Harmonisierung wesentlicher Kontrollen bei der Umsetzung des EU-EHS durch die Mitgliedstaaten.
 - f) Dem Hof war es nicht möglich, die Wirksamkeit der diversen Sanktionssysteme der Mitgliedstaaten zu bewerten, weil konsolidierte Informationen sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf europäischer Ebene fehlten. Die einzelnen Mitgliedstaaten wendeten in Bezug auf spezifische Vorschriften für die Abgabe internationaler Projektgutschriften unterschiedliche Verfahren an. Derartige Probleme können die Wettbewerbsgleichheit zwischen Betreibern beeinträchtigen.
- 4. 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 berücksichtigt werden (siehe ausführliche Empfehlungen 4 a) bis f) an die Kommission und die Mitgliedstaaten nach Ziffer 94).
 - 5. In Phase III sollten zur Umsetzung des EU-EHS verbesserte Leitlinien und Informationen bereitgestellt werden (siehe ausführliche Empfehlungen 5 a) bis c) an die Kommission und die Mitgliedstaaten nach Ziffer 96).
 - 6. 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 Durchsetzungspraxis in der gesamten EU sowie die konsequente Anwendung nationaler Sanktionen besser überwachen (siehe ausführliche Empfehlungen 6 a) bis c) an die Kommission und die Mitgliedstaaten nach Ziffer 97).

VII

Um den vorstehenden Bemerkungen zum Rahmen für den Schutz der Integrität des Systems und dessen Umsetzung Rechnung zu tragen, spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus.

- 1. Um die Marktintegrität weiter zu verbessern, sollte sich die Kommission mit den verbleibenden Problemen in Bezug auf die Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes befassen (siehe ausführliche Empfehlungen 1 a) bis c) an die Kommission nach Ziffer 91).
- 2. Der rechtliche Status von Zertifikaten sollte weiter präzisiert werden, um die Stabilität und das Vertrauen zu stärken (siehe Empfehlung 2 nach Ziffer 92).
- 3. Bestimmte Aspekte des Systems zur Verarbeitung grundlegender EU-EHS-Informationen (das Unionsregister und die dazugehörigen Verfahren) sollten weiter verbessert werden. Die Kommission sollte insbesondere prüfen, wie eine wirksame Überwachung grenzüberschreitender Transaktionen auf EU-Ebene aufgebaut und koordiniert werden kann, um die Gefahr von Missbrauch und betrügerischen Handlungen zu mindern. Zudem sollte sie Maßnahmen ermitteln, die sich zur Stärkung des Kontrollrahmens eignen, und bewährte Verfahren der Mitgliedstaaten bei Kontoeröffnungen EU-weit verbreiten. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass diese Kontrollen durchgeführt werden (siehe ausführliche Empfehlungen 3 a) bis e) an die Kommission und die Mitgliedstaaten nach Ziffer 93).

Das Emissionshandelssystem der Europäischen Union (EU-EHS)

01

Das EU-EHS bildet eine wesentliche Säule der Klimaschutzpolitik der Europäischen Union (nähere Hintergrundinformationen über den internationalen Rahmen für den Emissionshandel finden sich in **Teil I des Anhangs**). Das System soll die Verringerung von Treibhausgasemissionen auf kosteneffiziente und wirtschaftliche Weise fördern. Es ist einer der Hauptbestandteile des Klima- und Energiepakets der EU²¹, das drei Ziele für das Jahr 2020 umfasst (bekannt als die „20-20-20“-Ziele):

- Senkung der Treibhausgasemissionen der EU um 20 % gegenüber dem Stand von 1990;
- Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch der EU auf 20 %;
- Verbesserung der Energieeffizienz der EU um 20 %.

02

Das EU-EHS ist das weltweit größte Handelssystem mit festen Obergrenzen (*cap and trade*) (siehe **Kasten 1**) für Treibhausgasemissionen und wird häufig als Referenzmodell für die Entwicklung von Klimaschutzstrategien und Emissionshandelssystemen an anderen Orten der Welt genannt. Durch die Obergrenze werden die Emissionen von über 11 000 energieintensiven Anlagen in der gesamten EU gedeckelt²². Seit 2013 erfasst das EU-EHS rund 50 % der Treibhausgasemissionen (THG) in der EU²³. Neben der Beschränkung der Gesamtemissionen mithilfe eines ausreichend hohen CO₂-Preises soll das EU-EHS Anlagenbetreiber dazu veranlassen, die kosteneffizientesten Maßnahmen zur Emissionssenkung umzusetzen, und es soll Investitionen in CO₂-arme Technologien fördern²⁴.

- 21 KOM(2008) 30 endgültig vom 23.1.2008, „20 und 20 bis 2020 – Chancen Europas im Klimawandel“.
- 22 Erfasst sind folgende Hauptsektoren: Verbrennungsanlagen, Zement, Klinker, Kalk, Mineralölraffinerien, Roheisen und Stahl. Zu den nicht erfassten Sektoren zählen Landverkehr, Landwirtschaft und der Dienstleistungssektor.
- 23 COM(2012) 652 final vom 14.11.2012, „Die Lage des CO₂-Marktes in der EU im Jahr 2012“.
- 24 Europäische Kommission Klimapolitik, Infoblatt „Das Emissionshandelssystem der EU (EU ETS)“, abrufbar unter http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_de.pdf.

Kasten 1

Das EU-EHS – ein Cap-and-Trade-System

Das EU-EHS setzt eine Obergrenze für die Gesamtemissionen von Industriezweigen mit hohem CO₂-Ausstoß fest, die mit der Zeit gesenkt wird. Bis zu dieser Obergrenze können Unternehmen je nach Bedarf Emissionszertifikate kaufen und verkaufen. Ein Zertifikat berechtigt den Inhaber zur Emission einer Tonne CO₂e. Die erlaubte Menge an Emissionen wird durch die Menge der Zertifikate bestimmt, d. h., die Emissionen sind „gedeckt“. Die Zertifikate werden den Anlagen zugeteilt und dürfen frei auf dem Markt gehandelt werden²⁵. Die Anlagen müssen jedes Jahr Zertifikate entsprechend der ausgestoßenen Menge an CO₂e abgeben. Der Preis wird vom Markt bestimmt.

25 KOM(2010) 796 endgültig vom 21.12.2010, „Verstärkte Marktaufsicht für das EU-Emissionshandelssystem“.

03

Das EU-EHS wurde mit der Richtlinie 2003/87/EG eingerichtet²⁶. Gemäß dieser Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Systeme und den Verwaltungstechnischen Rahmen zu entwickeln und einzurichten, die für die Umsetzung des EU-EHS auf nationaler Ebene notwendig sind. Durch die Richtlinie wurde auch die Kommission mit einer Reihe spezifischer Aufgaben betraut, deren Ziel vor allem darin besteht, für eine kohärente und koordinierte Umsetzung des EU-EHS zu sorgen. Da im Rahmen des EU-EHS auch ein Markt für den Handel mit Emissionszertifikaten geschaffen wurde, müssen die Mitgliedstaaten und die Kommission die Integrität und Stabilität des EU-EHS sicherstellen, damit das System wirksam zum Erreichen seiner Umweltziele beitragen kann.

Das EU-EHS in der Praxis zwischen 2005 und 2012 (Phasen I und II)

04

Das EU-EHS ist nach Handelszeiträumen oder Phasen strukturiert: Für die ersten beiden Phasen (2005-2012) wurden die Obergrenzen für die Zertifikate anhand nationaler Zuteilungspläne (NAP) festgelegt, die von den Mitgliedstaaten erstellt und von der Kommission bewertet wurden.

05

Bei der ersten Phase (2005-2007) des EU-EHS handelte es sich um einen dreijährigen Pilotzeitraum zur Vorbereitung der zweiten Phase (2008-2012). Die Zertifikate wurden kostenlos zugeteilt. Da die meisten Mitgliedstaaten noch keine historischen Daten über die Emissionen von unter das EU-EHS fallenden Anlagen hatten, basierten die Obergrenzen in Phase I auf Studien und Prognosen. Die Ziele der ersten Phase bestanden darin, einen funktionsfähigen Markt zu schaffen, einen Preis für CO₂ festzulegen und die für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung in Bezug auf die tatsächlichen Emissionen erforderliche Infrastruktur aufzubauen. Mithilfe der in der ersten Phase ermittelten Daten wurden danach die Informationslücken geschlossen und die nationalen Obergrenzen für die zweite Phase festgelegt.

06

Die zweite Phase (2008-2012)²⁷ fiel mit dem ersten Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls zusammen – dem fünfjährigen Zeitraum, in dem die Mitgliedstaaten der EU ihre im Kyoto-Protokoll festgelegten Emissionsreduktionsverpflichtungen erfüllen müssen²⁸. Auf der Grundlage der in Phase I geprüften Emissionen wurde die Menge der genehmigten Emissionszertifikate in Phase II um 6,5 % unter dem Stand von 2005 (d. h. dem ersten Jahr, in dem die EU-EHS-Vorschriften einzuhalten waren) angesetzt, um echte Emissionssenkungen sicherzustellen (siehe **Teil II des Anhangs** für weitere Informationen über die Entwicklungen von Angebot und Nachfrage in Phase II des EU-EHS).

- 26 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32).
- 27 In Phase II schlossen sich die Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums und der Europäischen Freihandelsassoziation (EWR-EFTA-Länder) Island, Liechtenstein und Norwegen dem EU-EHS an.
- 28 Die Europäische Union verpflichtete sich, die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Stand von 1990 im Zeitraum 2008-2012 um insgesamt 8 % zu verringern (was höher ist als das im **Kasten des Anhangs** beschriebene Ziel für die Industrieländer insgesamt). Auf dieses Ziel verständigten sich die 15 Mitgliedstaaten in einer rechtlich verbindlichen Vereinbarung, der Entscheidung 2002/358/EG des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen (ABl. L 130 vom 15.5.2002, S. 1).

Das EU-EHS ab 2013 (Phase III)

07

Für Phase III (2013-2020) wurde das System der nationalen Zuteilungspläne ersetzt. Die Obergrenze für Emissionen von unter das EU-EHS fallenden Anlagen wird nun auf EU-Ebene festgelegt. Für diejenigen Zertifikate, die noch kostenlos zugeteilt werden, gelten harmonisierte Zuteilungsregeln, die auf ehrgeizigen, EU-weiten Richtwerten für die Emissionsleistung beruhen. Wie bereits in den vorherigen Phasen müssen Anlagen, denen keine oder zu wenige kostenlose Zertifikate zur Abdeckung ihrer Emissionen zugeteilt werden, zusätzliche Zertifikate auf dem Markt erwerben oder ihre Emissionen verringern.

08

Zu Beginn von Phase III werden bereits mehr als 40 % aller Zertifikate versteigert. Laut Kommission und wirtschaftswissenschaftlicher Theorie stellt die Versteigerung die transparenteste Zuteilungsmethode dar. Außerdem wird dadurch das Verursacherprinzip umgesetzt (**Teil III des Anhangs** enthält weitere Hintergrundinformationen über Reformen und Zukunftsperspektiven des EU-EHS).

09

Bei der Festlegung des Prüfungsumfangs und Prüfungsansatzes konzentrierte sich der Hof auf die grundlegenden Fragen der Integrität und Umsetzung des Systems. Die Wirksamkeit des EU-EHS insgesamt wurde im Rahmen der Prüfung nicht untersucht. Das Prüfungsziel lag in der Beantwortung der Frage: „Wird das Emissionshandelssystem der Europäischen Union von Kommission und Mitgliedstaaten angemessen verwaltet?“ Dazu wurden folgende Teilfragen untersucht:

- a) **Besteht ein angemessener Rahmen zum Schutz der Integrität des EU-EHS?** Um diese Frage zu beantworten, untersuchte der Hof die Zweckmäßigkeit der für den Emissionshandel geltenden Vorschriften im Bereich der Marktregulierung und -aufsicht, den rechtlichen Status und die Definition von Zertifikaten und das System des Unionsregisters zur Erfassung und Veröffentlichung von EU-EHS-Daten. Bei diesem Teil der Prüfung lag der Schwerpunkt auf einer Reihe von Maßnahmen, die die Kommission seit 2011 in diesen Bereichen ausgearbeitet und vorgeschlagen hat, wobei die Entwicklungen bis 30. September 2014 berücksichtigt wurden. Eine Bewertung nationaler Maßnahmen zur Eindämmung der Gefahr des MwSt.-Karussellbetrugs gehörte nicht zum Prüfungsumfang²⁹.
- b) **Wird das EU-EHS ordnungsgemäß umgesetzt?** Um diese Frage zu beantworten, untersuchte der Hof, wie die Mitgliedstaaten und die Kommission das EU-EHS in Phase II umsetzten. Dieser Teil der Prüfung bezog sich nur auf die Umsetzung des EU-EHS für ortsfeste Anlagen³⁰.

10

Die Prüfung wurde sowohl auf Ebene der Kommission als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten durchgeführt. Bei der Prüfungsarbeit auf Kommissionsebene wurde untersucht, wie die Kommission die Umsetzung des EU-EHS durch die Mitgliedstaaten begleitete und ob sie ihren eigenen Verpflichtungen gemäß dem geltenden Rechtsrahmen nachkam. Prüfungsnachweise wurden in sieben Mitgliedstaaten, die auf der Grundlage von Emissionsmengen und -arten ausgewählt wurden, erlangt. Besuche bei einschlägigen Behörden erfolgten in fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Polen und Vereinigtes Königreich). Von den beiden anderen (Griechenland und Spanien) wurden Nachweise in Form von Dokumenten erlangt. Bei der Prüfung auf Mitgliedstaatenebene lag der Schwerpunkt auf der Zuteilung (NAP) und Abgabe von Zertifikaten, auf Systemen zur Überwachung, Berichterstattung und Prüfung betreffend Emissionen sowie auf Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung der Vorschriften. Auktionen waren nicht Gegenstand der Prüfung, weil Versteigerungen gegen Ende von Phase II noch immer in nur sehr geringem Umfang und in wenigen Mitgliedstaaten durchgeführt wurden.

11

Weitere Nachweise wurden durch eine vertiefte Prüfung der in den nationalen zuständigen Behörden verfügbaren Unterlagen zu 150 Anlagen, die in diesen sieben Mitgliedstaaten ausgewählt worden waren, erlangt. Zudem wurden Daten des öffentlichen EU-Transaktionsprotokolls (EUTL – siehe **Kasten 2**) über Anlagen und die Einhaltung der Vorschriften analysiert. Vor-Ort-Kontrollen der ausgewählten Anlagen fanden nicht statt, da der Hof nicht über die erforderlichen Zugangsrechte verfügte.

29 Siehe **Kasten 3** für weitere Einzelheiten zu MwSt.-Aspekten.

30 Der Sektor Luftfahrt wurde erst 2012 in das EU-EHS aufgenommen.

Der Rahmen zum Schutz der Integrität des EU-EHS

12

Um ausreichende Liquidität auf dem vom EU-EHS geschaffenen Markt für Emissionszertifikate zu gewährleisten und einen gut funktionierenden Mechanismus für das Erreichen der mit der Politik angestrebten Umweltziele einzurichten, sollte der Markt sowohl für Non-Compliance-Käufer³¹ als auch für Betreiber (Compliance-Käufer), die gemäß EU-EHS-Richtlinie zur Teilnahme an dem System verpflichtet sind, sicher und attraktiv sein³². Daher ist es wichtig, zu prüfen, ob die Integrität des EU-EHS hinreichend geschützt ist, um die Stabilität und das Vertrauen der Anleger in den Markt zu wahren. Ein derartiger Schutz erfordert eine angemessene Marktregulierung und -aufsicht sowie Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden. Darüber hinaus sollten der rechtliche Status und die Definition von Zertifikaten klar genug sein, um zum Vertrauen in den Markt für Emissionszertifikate und zu dessen Stabilität beizutragen.

13

Das EU-Register (siehe **Kasten 2**) ist ein zentrales Element zum Schutz der Integrität des EU-EHS, da sich mit ihm alle „physischen Transaktionen“, die Zertifikate betreffen, aufzeichnen und nachverfolgen lassen und dem Markt wesentliche Informationen zugänglich gemacht werden können. Neben dem ökologischen Wert des Instruments sind auch die finanziellen Aspekte des EU-EHS bedeutend. Der Wert aller im Unionsregister erfassten Zertifikate und Einheiten, mit denen EU-EHS-Verpflichtungen erfüllt werden, wird auf mehr als 10 Milliarden Euro geschätzt, je nach Preis dieser Einheiten und Zeitpunkt der Messung. Des Weiteren sollte die Integrität des EU-EHS hinreichend vor Zwischenfällen geschützt werden, wie sie zwischen 2008 und 2011 auftraten (nämlich gemeldete Diebstähle von Zertifikaten, MwSt.-Betrug und Cyber-Bedrohungen wie Phishing). Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass wirksame Verfahren zur Kontrolle von Kontoeröffnungen und Transaktionen im Unionsregister vorhanden sind.

Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes wurden von der Kommission fortlaufend verbessert, doch sind weitere Fortschritte notwendig

14

Die Kommission hat erkannt³³, dass es notwendig ist, die Marktregulierung und -aufsicht zu stärken und die Sicherheit des Registers zu verbessern, um ein erneutes Auftreten sicherheitsrelevanter Zwischenfälle (siehe auch Ziffern 12 und 13 sowie **Kasten 2**) wie in Phase II zu verhindern. Daher hat die Kommission ein umfassendes Maßnahmenpaket entwickelt, um diesen Risiken zu begegnen (wie im Folgenden in den Ziffern 15 und 16 erörtert).

- 31 Non-Compliance-Käufer (oder Non-Compliance-Händler) sind Akteure, die freiwillig am Emissionsmarkt teilnehmen (z. B. Händler, Anleger, Einzelpersonen, Finanzintermediäre usw.) und sich insofern von den Compliance-Käufern (Betreiber, die per Gesetz zur Teilnahme verpflichtet sind) unterscheiden.
- 32 Siehe beispielsweise KOM(2010) 796 endgültig.
- 33 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm. Gemäß einem Eintrag unter häufig gestellte Fragen (FAQ) zur „Sicherstellung der Integrität des europäischen CO₂-Marktes“ von April 2014 besteht eines der Ziele der Finanzmarktvorschriften darin, ein sicheres und effizientes Handelsumfeld zu schaffen, um nach einer Reihe von bedauerlichen betrügerischen Handlungen vor einigen Jahren das Vertrauen in den CO₂-Markt wieder zu stärken. Siehe auch KOM(2010) 796 endgültig, insbesondere Kapitel 1 – Einleitung.

Das System der nationalen Register und das Unionsregister

In Phase I und fast der ganzen Phase II führten die Mitgliedstaaten nationale Register mit Konten, in denen Emissionszertifikate und internationale Gutschriften verbucht und übertragen werden konnten. Zur Vereinfachung des Systems und im Hinblick auf die künftige Verknüpfung des EU-EHS mit anderen internationalen Emissionshandelsystemen wurde 2009 von den beiden gesetzgebenden Organen beschlossen, die nationalen Register in einem zentralen Unionsregister zu bündeln, das von der Europäischen Kommission geführt und verwaltet wird. Zwischen 2008 und 2011 kam es zu einer Reihe sicherheitsrelevanter Zwischenfälle, insbesondere im Zusammenhang mit MwSt.-Betrug und Cyber-Angriffen. Die Migration der Konten und Daten erfolgte im Juni 2012. Trotz dieser Zentralisierung des Registrierungssystems tragen die Mitgliedstaaten noch immer die alleinige Verantwortung für die Eröffnung, Verwaltung und Aktualisierung von Konten in ihrem jeweiligen nationalen Teil des Unionsregisters. Der Zentralverwalter der Kommission ist in diese Tätigkeiten nicht eingebunden. Mithilfe eines EU-Transaktionsprotokolls (EUTL) werden alle im Unionsregister veranlassten Transaktionen überprüft, aufgezeichnet und genehmigt, um sicherzustellen, dass jede Übertragung von Zertifikaten den EU-EHS-Vorschriften entspricht³⁴. Über eine öffentliche Version des EUTL werden relevante EU-EHS-Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Der Betrieb des Registers (sowie des früheren Systems nationaler Register) wird durch Verordnungen der Kommission geregelt³⁵.

34 http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/index_en.htm.

35 Dazu zählen insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 2216/2004 der Kommission vom 21. Dezember 2004 über ein standardisiertes und sicheres Registrierungssystem gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Entscheidung 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 386 vom 29.12.2004, S. 1) sowie die Verordnung (EU) Nr. 920/2010 der Kommission vom 7. Oktober 2010 über ein standardisiertes und sicheres Registrierungssystem gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Entscheidung Nr. 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 270 vom 14.10.2010, S. 1), die Verordnung (EU) Nr. 1193/2011 der Kommission zur Festlegung eines Unionsregisters ab dem 1. Januar 2013 sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2216/2004 und Nr. 920/2010 der Kommission über die Einführung eines Unionsregisters für den am 31. Dezember 2012 auslaufenden Zeitraum und die Verordnung (EU) Nr. 389/2013 der Kommission zur Festlegung eines Unionsregisters für Phase III.

15

Die notwendige Verbesserung der CO₂-Markt-Regulierung fiel zusammen mit der Überarbeitung des Rahmens für die Finanzmarktregulierung (MiFID/MAD)³⁶. Dadurch bot sich der Kommission die Gelegenheit, die Regulierung des CO₂-Marktes vor dem Hintergrund der Regulierung der Finanzmärkte insgesamt zu betrachten. Gemäß der Folgenabschätzung³⁷, die dem im Oktober 2011 vorgelegten Vorschlag für eine Überprüfung der MiFID beigefügt war, bestanden die beiden von der Kommission geprüften Hauptoptionen darin, entweder eine maßgeschneiderte Regelung für den CO₂-Markt zu schaffen oder Emissionszertifikate als Finanzinstrumente einzustufen und sie in den Rahmen der MiFID-/MAD-Vorschriften aufzunehmen. Die Frage, welcher Regulierungsansatz für den Emissionsmarkt am besten geeignet wäre, war nicht Gegenstand der Prüfung des Hofes. Emissionsderivate³⁸, die Schätzungen der Kommission zufolge über 90 % des CO₂-Marktes ausmachen, sind Finanzinstrumente und unterlagen als solche bereits in den Phasen I und II des EU-EHS (2005-2012) der MiFID und der MAD. Für den Handel mit Emissionszertifikaten an Spot-Sekundärmärkten war dies nicht der Fall. Die Kommission schlug 2011 vor, die MiFID zu erweitern und gezielt anzupassen, um auch den Handel mit Emissionszertifikaten an Spot-Sekundärmärkten abzudecken, indem Emissionszertifikate ausdrücklich als Finanzinstrumente eingestuft werden. Dieser Vorschlag wurde 2014 angenommen³⁹ und bezieht Emissionszertifikate überdies in den Geltungsbereich des MAD/MAR-Rahmens ein. Diese neuen Vorschriften gelten ab Januar 2017⁴⁰.

16

Weitere wichtige Maßnahmen der Kommission zur Verbesserung der Integrität und Sicherheit des EU-EHS waren u. a.

- die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, eine Umkehrung der Steuerschuldnerschaft (*Reverse-Charge-Verfahren*) anzuwenden, um gegen Mehrwertsteuerbetrug vorzugehen (siehe **Kasten 3**);
- zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen für das Unionsregister, um potenzielle Cyber-Verbrechen und internationales Gutschriftenrecycling zu bekämpfen;
- die Aufnahme von Bestimmungen zur Bekämpfung von Geldwäsche in die Register-Verordnungen auf der Grundlage der Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche⁴¹;
- die Festlegung von Verhaltens- und Teilnahmeregeln für den Primärmarkt in der Verordnung über Versteigerungen⁴².

17

Durch diese Maßnahmen wurde die Regulierung des CO₂-Marktes erheblich verbessert, und tatsächlich wurden in den letzten Jahren deutlich weniger Zwischenfälle gemeldet. Trotz dieser Bemühungen ermittelte der Hof jedoch eine Reihe von Schwachstellen in Bezug auf die Einführung der Maßnahmen und noch offene Fragen, die geklärt werden müssen, um dem Rahmen ausreichende Stabilität zu verleihen. Diese Schwachstellen und Fragen werden in den folgenden Abschnitten beleuchtet.

- 36 Die MiFID und die MAD bilden die beiden wesentlichen Säulen der Finanzmarktregulierung. Die Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID) regelt die Erbringung von Wertpapierdienstleistungen im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten, die Marktmissbrauchsrichtlinie (MAD) gilt für Marktmissbrauch.
- 37 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Finanzinstrumente (Neufassung) und zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Finanzinstrumente vom 20. Oktober 2011 (SEC(2011) 1226 final).
- 38 Ein Derivat ist ein Finanzkontrakt über den zukünftigen Wert oder Status des ihm zugrunde liegenden Basiswerts (z. B. Entwicklung von Zinssätzen oder eines Devisenkurses oder möglicher Konkurs eines Schuldners) (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en).
- 39 Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 349).
- 40 Im Falle der Marktmissbrauchsverordnung ab Juli 2016.
- 41 Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 15). Im Jahr 2013 nahm die Kommission Vorschläge zur Aktualisierung dieser Richtlinie an, zu denen das Europäische Parlament und der Rat Ende 2014 eine politische Einigung erzielten.
- 42 Verordnung (EU) Nr. 1031/2010 der Kommission vom 12. November 2010 über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (ABl. L 302 vom 18.11.2010, S. 1).

Der EHS-Markt ist nach wie vor anfällig für MwSt.-Betrug

In seinem allgemeinen Tätigkeitsbericht für 2009 schätzte das Europäische Polizeiamt Europol, dass sich der durch Emissionshandelsbetrug (mithilfe von MwSt.-Karussellbetrug) verursachte Schaden zwischen Juni 2008 und Dezember 2009 auf rund 5 Milliarden Euro belief. Der EHS-Markt war für diese Art krimineller Handlungen im Bereich des grenzüberschreitenden Handels besonders anfällig. Als Reaktion auf die Betrugsfälle wurde eine Richtlinie (2010/23/EU)⁴³ angenommen, um den Mitgliedstaaten die Möglichkeiten zu geben, ein Verfahren zur Umkehrung der Mehrwertsteuerschuldnerschaft (*Reverse-Charge*-Verfahren) anzuwenden, durch das die Verpflichtung zur Zahlung der Mehrwertsteuer auf die Person verlagert wird, auf die Zertifikate und andere Einheiten zur Erfüllung der EU-EHS-Verpflichtungen übertragen werden. Die Geltungsdauer dieser Bestimmung wurde bis Dezember 2018 verlängert (Richtlinie 2013/43/EU)⁴⁴.

Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte fast ein Drittel der Mitgliedstaaten das *Reverse-Charge*-Verfahren für Emissionszertifikate nicht angewendet. Das Risiko des Mehrwertsteuerbetrugs bei EU-EHS-Zertifikaten wird folglich in der Europäischen Union noch immer nicht in vollem Umfang bekämpft.

Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte von den fünf vom Hof besuchten Mitgliedstaaten nur Italien das *Reverse-Charge*-Verfahren für die MwSt. noch nicht angewendet. Die einzige Handelsplattform für Emissionszertifikate in Italien setzte ihre Tätigkeiten am Emissionshandelsmarkt im Dezember 2010 aus, da Unregelmäßigkeiten in den Handelsströmen festgestellt worden waren. Im März 2014 wurden die Tätigkeiten dieser Börse dauerhaft eingestellt. Der bilaterale Handel mit Zertifikaten unter Beteiligung italienischer Konten im EU-EHS-Register ist natürlich nach wie vor möglich. Die zuständige Behörde und der nationale Registerverwalter vertraten zum Zeitpunkt der Prüfung die Auffassung, dass aufgrund des fehlenden *Reverse-Charge*-Verfahrens für die MwSt. in Italien ein erhebliches Risiko für MwSt.-Karussellbetrug bestand.

43 Richtlinie 2010/23/EU des Rates vom 16. März 2010 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf eine fakultative und zeitweilige Anwendung des *Reverse-Charge*-Verfahrens auf die Erbringung bestimmter betrugsanfälliger Dienstleistungen (ABl. L 72 vom 20.3.2010, S. 1).

44 Richtlinie 2013/43/EU des Rates vom 22. Juli 2013 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf eine fakultative und zeitweilige Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft (*Reverse-Charge*-Verfahren) auf Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen (ABl. L 201 vom 26.7.2013, S. 4).

Trotz der Einstufung von Emissionszertifikaten als Finanzinstrumente wurden bei der Prüfung bestimmte noch offene Punkte hinsichtlich der Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes ermittelt

18

Der Hof prüfte, auf welche Weise im Kommissionsvorschlag von 2011 zur Überarbeitung der MiFID den Besonderheiten des Emissionshandels Rechnung getragen wurde. Eine dieser Besonderheiten ist die Tatsache, dass es auf dem Emissionsmarkt des EU-EHS Compliance-Händler (die sowohl mit Spot-Zertifikaten als auch mit Derivaten handeln) gibt. Dieser Markt ist nun größtenteils ein Finanzmarkt, für den jedoch die Teilnahme von Compliance-Händlern kennzeichnend ist, sodass bei der Überarbeitung von Vorschriften mit großer Umsicht vorgegangen werden muss. Im Kommissionsvorschlag zur Überarbeitung war unter anderem vorgesehen, EU-EHS-Compliance-Händler von der Verpflichtung zur Erlangung einer MiFID-Zulassung auszunehmen⁴⁵. Der Hof ermittelte einige Aspekte der Anwendung der MiFID auf den Emissionsmarkt, die Fragen in Bezug auf dessen Regulierung und Beaufsichtigung aufwerfen und nicht hinreichend untersucht wurden. Diese werden in den folgenden Ziffern näher erläutert.

19

Compliance-Händler sowie bestimmte andere Einrichtungen, die mit Emissionszertifikaten handeln⁴⁶, werden gemäß dem überarbeiteten MiFID-Rahmen von der Pflicht ausgenommen sein, eine MiFID-Zulassung zu erlangen. Insbesondere werden große Compliance-Händler, die oftmals über bedeutende spezialisierte Handelsabteilungen verfügen, ausgenommen sein, wenn sie für eigene Rechnung im EU-EHS handeln⁴⁷. Auch kleine Einrichtungen, die freiwillig für eigene Rechnung mit Spot-Emissionszertifikaten handeln, benötigen keine MiFID-Zulassung⁴⁸. Nach Auffassung des Hofes ist die Integrität des Marktes gefährdet, wenn derartige Einrichtungen die durch die MiFID eingeführte Ausnahme missbrauchen, indem sie Handelstätigkeiten ausüben, die nicht Gegenstand der für sie geltenden Ausnahmeregelung sind. Ferner ergibt sich aus Sicht des Hofes ein Risiko, dass die MiFID-Ausnahme von Compliance-Händlern von bestimmten Akteuren missbraucht werden könnte, indem sie versuchen, Anlagen zu erwerben, um ohne MiFID-Zulassung Spot-Emissionszertifikate zu kaufen oder zu verkaufen. Der Hof stellte fest, dass die Kommission die Auswirkungen von Compliance-Händlern auf den Emissionsmarkt nicht ausreichend untersucht hatte, um nachzuweisen, dass mögliche Risiken infolge der Ausnahme bestimmter Gruppen von Marktteilnehmern nicht signifikant sind.

- 45 Um Wertpapierdienstleistungen zu erbringen, muss eine Wertpapierfirma von der nationalen Regulierungsbehörde zugelassen werden.
- 46 Vgl. z. B. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe j Ziffer i der Richtlinie 2014/65/EU: Personen, die für eigene Rechnung mit Emissionszertifikaten oder Derivaten davon handeln.
- 47 Sofern sie die Anforderungen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 2014/65/EU erfüllen.
- 48 In einem von der Kommission in Auftrag gegebenen Sachverständigenbericht von 2012 über die für den Emissionsmarkt relevanten Teile der MiFID-Folgenabschätzung wurden ebenfalls die potenziellen Auswirkungen von voraussichtlichen MiFID-Ausnahmen für kleinere Marktteilnehmer beleuchtet, die womöglich auch in Betrug oder mutmaßlichen Zertifikatsdiebstahl verwickelt waren und keine MiFID-Zulassung benötigen, selbst wenn CO₂-Zertifikate als Finanzinstrumente eingestuft würden.

Bemerkungen

20

Darüber hinaus werden rein bilaterale OTC-Handelsgeschäfte – einschließlich des Handels mit Emissionszertifikaten –, die außerhalb von MiFID-regulierten Handelsplätzen abgewickelt werden, weiterhin nicht Gegenstand der überarbeiteten MiFID sein. Die „physische“ Weitergabe von Emissionszertifikaten, die zwischen zwei Parteien gehandelt werden, setzt voraus, dass beide Parteien über ein Konto im EU-EHS-Unionsregister verfügen. Wie jedoch nachstehend in den Ziffern 37 und 38 dargelegt werden diese „physischen“ Transaktionen im Unionsregister nicht überwacht. Das heißt, dass Akteure möglicherweise in Teilen des Marktes tätig sind, die von den Regulierungsbehörden und zuständigen Behörden nur in begrenztem Umfang beaufsichtigt werden. Die Einstufung von Emissionszertifikaten als Finanzinstrumente gemäß der MiFID wird somit diese Regelungslücke nicht schließen. Allerdings macht der nicht regulierte bilaterale Spot-Handel bezogen auf den Derivatehandel nach Angaben der Kommission nur einen geringen Teil (ungefähr 1 %) des Sekundär-Emissionsmarktes aus.

21

Ferner hat die Kommission vorgeschlagen⁴⁹, unter Anwendung eines Schwellenwerts kleinere Marktteilnehmer im Rahmen der überarbeiteten Marktmissbrauchsvorschriften (MAD/MAR) von der Verpflichtung zur Offenlegung von Insider-Informationen zu befreien. Im Zuge der Prüfung fanden sich keine Nachweise dafür, dass die Kommission die Identität und das Verhalten solcher Marktteilnehmer, die Informationen, die ihnen zur Verfügung stehen, sowie ihre potenziellen kumulierten Effekte auf den Emissionsmarkt ausreichend analysiert hat. Die Bedeutung dieses Aspekts hängt davon ab, wie „kleinere“ Marktteilnehmer definiert werden, was zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht festgelegt worden war.

Es bestehen Bedenken hinsichtlich der Eignung einiger Elemente des Aufsichtsrahmens für den Markt für Emissionszertifikate

22

Wie bei jedem Marktmechanismus bedarf es zum Schutz der Integrität des EU-EHS einer angemessenen Marktaufsicht (siehe auch Ziffer 12). Zu diesem Zweck sollte sich die Kommission unter anderem mit den nationalen Finanzregulierungsbehörden über das Funktionieren des Emissionsmarktes austauschen und eine Zusammenarbeit in Regulierungsfragen in Erwägung ziehen. Des Weiteren ist es wichtig, dass innerhalb der Europäischen Kommission – vor allem zwischen den für das EU-EHS und die Finanzmarktregulierung zuständigen Dienststellen, nämlich der GD Klimapolitik⁵⁰ bzw. der GD Binnenmarkt und Dienstleistungen⁵¹ – eine ständige und wirksame Zusammenarbeit mit Blick auf das Funktionieren des CO₂-Marktes etabliert wird.

49 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch) und zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über strafrechtliche Sanktionen für Insider-Geschäfte und Marktmanipulation vom 20.10.2011, SEC(2011) 1217 final.

50 Für Klimapolitik zuständige Generaldirektion der Kommission.

51 Für Binnenmarkt und Dienstleistungen zuständige Generaldirektion der Kommission. 2015 wurde die GD Binnenmarkt und Dienstleistungen umbenannt in GD Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Union der Kapitalmärkte.

23

Trotz des grenzüberschreitenden Charakters des Emissionsmarktes und Bedenken hinsichtlich Betrug und anderer krimineller Handlungen (siehe auch Ziffern 13 und 14 sowie **Kasten 2**) stellte der Hof fest, dass bislang kein Aufsichtsmechanismus auf EU-Ebene eingerichtet wurde. Einzelstaatliche Finanzregulierungsbehörden können im Rahmen eingeschränkter Verfahren, die in der Register-Verordnung festgelegt wurden, über den nationalen Verwalter oder den Zentralverwalter aus dem Unionsregister Informationen über Transaktionen im Zusammenhang mit Emissionszertifikaten beziehen. Der Hof stellte jedoch fest, dass zum Zeitpunkt der Prüfung auf Ebene der Mitgliedstaaten selten von diesen Verfahren Gebrauch gemacht wurde. Zudem sind im Unionsregister keine Preis- oder Finanzinformationen für Transaktionen erfasst. Folglich können sich die nationalen Regulierungsbehörden kein vollständiges Bild von grenzüberschreitenden Transaktionen machen, die ihnen verdächtig erscheinen, und es stehen ihnen weniger Informationen über Transaktionen zur Verfügung, die verdächtig sein könnten. Die Kommission hat in diesem Bereich keine Aufsichtsbefugnisse (siehe auch Ziffern 37 und 38). Dadurch kommt der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsbehörden eine noch größere Bedeutung zu, damit sichergestellt wird, dass der Handel mit Emissionszertifikaten angemessen überwacht wird und das Missbrauchspotenzial möglichst gering bleibt.

24

Der Hof vertritt die Auffassung, dass keine integrierten Verfahren zwischen den nationalen Regulierungsbehörden bestehen, um auf EU-Ebene eine speziell auf den Emissionsmarkt ausgerichtete Beaufsichtigung zu organisieren, und dass bezüglich des Rahmens für die Beaufsichtigung des Emissionsmarktes auch nach Inkrafttreten der überarbeiteten MiFID und MAR nicht alle Bedenken ausgeräumt sind⁵². Innerhalb der Kommission selbst erfolgt die Zusammenarbeit zwischen der GD Klimapolitik und der GD Binnenmarkt und Dienstleistungen informell und ad hoc, wodurch ein koordinierter Ansatz hinsichtlich der Überwachung des Emissionsmarktes nicht ausreichend gefördert wird. Die bestehenden förmlichen Verfahren für die dienststellenübergreifende Konsultation und die Vorlage von Legislativvorschlägen sind nicht auf die Koordination der Regulierung und Überwachung des Emissionsmarktes ausgelegt.

Bedenken hinsichtlich der Definition von Zertifikaten

25

Um gut zu funktionieren, benötigt der Emissionsmarkt ausreichende Liquidität (siehe auch Ziffer 12). Vor diesem Hintergrund könnte der Emissionsmarkt besser funktionieren, wenn mehr Sicherheit bezüglich der EU-weiten Definition von Zertifikaten gegeben wäre und wenn Emissionszertifikate für freiwillige Teilnehmer wirtschaftlich interessanter wären, indem beispielsweise die Schaffung und der Schutz von sicheren und rechtswirksamen Sicherungsrechten unterstützt werden⁵³.

52 In einem von der Kommission in Auftrag gegebenen Sachverständigenbericht wird ebenfalls festgestellt, dass selbst nach der Annahme der überarbeiteten Vorschriften zur Finanzmarktregulierung noch potenzielle Lücken im Aufsichtsrahmen für den Handel mit Emissionszertifikaten bestehen bleiben. Die Verantwortung für die Beaufsichtigung des CO₂-Marktes wird auf viele verschiedene Akteure aufgeteilt werden. Dies lässt Bedenken hinsichtlich verbleibender Lücken aufkommen, die möglicherweise künftige Anpassungen der Vorschriften notwendig machen, sollte es zu Störungen in der Funktionsweise des Marktes kommen.

53 Sicherungsrechte sind gesetzliche Rechte von Dritten wie Hypotheken oder andere rechtliche Ansprüche.

Bemerkungen

26

In der EU-EHS-Richtlinie wurde der rechtliche Status von Zertifikaten nicht definiert. Die Beschreibung von Zertifikaten als handelbare, fungible, dematerialisierte Instrumente in der Verordnung zur Festlegung eines Unionsregisters⁵⁴ spiegelt lediglich einige der Möglichkeiten wider, wie Zertifikate verwendet werden können. Darüber hinaus wird durch die Bezeichnung von Zertifikaten als Finanzinstrumente nur Klarheit dahin gehend geschaffen, wie sie im Rahmen der Rechtsvorschriften für Finanzdienstleistungen zu behandeln sind. Welche Rechte die Inhaber von Emissionszertifikaten haben, bleibt unklar. Die geprüften Mitgliedstaaten verfolgen unterschiedliche Ansätze, was den rechtlichen Status und das Wesen von Zertifikaten anbelangt. In Frankreich und im Vereinigten Königreich sind die Merkmale von Zertifikaten mit den rechtlichen Eigenschaften von Eigentumswerten vereinbar, oder sie werden als solche behandelt. In den meisten geprüften Mitgliedstaaten gibt es jedoch keine rechtliche Definition von Emissionszertifikaten.

27

Die mangelnde Rechtssicherheit auf EU-Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten und die unterschiedlichen Herangehensweisen führen dazu, dass auftretende rechtliche Probleme auf Einzelfallbasis behandelt werden. Dadurch erhöht sich das Risiko einer unterschiedlichen rechtlichen Definition und Handhabung von Zertifikaten, und zwar nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten (von denen die meisten in ihren nationalen Rechtssystemen bislang noch keine Definition von Zertifikaten festgeschrieben haben), sondern auch innerhalb des nationalen Rechts einzelner Mitgliedstaaten. Dieses Problem einer fehlenden EU-weiten rechtlichen Definition von Zertifikaten wurde bereits in mehreren von der Kommission in Auftrag gegebenen Sachverständigenberichten angesprochen⁵⁵. Die Kommission hat bislang jedoch noch keinerlei Maßnahmen ergriffen, um es zu lösen. Der Hof vertritt die Auffassung, dass mehr Klarheit hinsichtlich der

rechtlichen Definition von Zertifikaten günstige Auswirkungen auf das Funktionieren des Marktes haben könnte.

28

Darüber hinaus ist derzeit weder aus rechtlicher noch praktischer Sicht klar, ob Emissionszertifikate als Sicherungsrechte herangezogen werden können, wie es bei traditionellen Finanzinstrumenten von wirtschaftlichem Wert der Fall ist. Eine ausdrückliche Bestimmung zur Registrierung von Sicherungsrechten an Zertifikaten gibt es nicht. Im Rahmen der Unionsregister-Verordnung besteht die praktische Lösung zur Registrierung solcher Rechte an Zertifikaten in der Ernennung „zusätzlicher Kontobevollmächtigter“⁵⁶, deren Genehmigung für die Durchführung von Transaktionen mit diesen Zertifikaten erforderlich ist. Durch eine ausdrückliche Bestimmung auf EU-Ebene, wonach Emissionszertifikate als Sicherungsrechte dienen können, und einen Registrierungsmechanismus für solche Rechte könnte der wirtschaftliche Wert von Emissionszertifikaten für Marktteilnehmer erhöht werden.

54 Artikel 40 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 389/2013 der Kommission.

55 Dem Hof lagen zwei von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Sachverständigenberichte vor: einer über die für den Emissionsmarkt relevanten Teile der MiFID-Folgenabschätzung (2012), und einer über das Zusammenspiel zwischen dem EU-EHS-Register und der Nachhandelsinfrastruktur (2013). In beiden wurden ähnliche Risiken ermittelt, wie sie der Hof festgestellt hat.

56 Artikel 21 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1193/2011 der Kommission und Artikel 23 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 389/2013 der Kommission.

Bemerkungen

Die mit dem Unionsregister verbundenen Systeme zur Verarbeitung grundlegender EU-EHS-Informationen wiesen gewisse Unzulänglichkeiten auf

29

Das Unionsregister ist das elektronische System zur Erfassung von Zertifikaten und den Eigentumsrechten daran sowie zur Verarbeitung grundlegender EU-EHS-Daten zu Anlagen und Handelsunternehmen (siehe auch Ziffer 13 und **Kasten 2** oben). Vorschriften für die Verfahren zur Kontoeröffnung finden sich in der Register-Verordnung⁵⁷ und werden von den nationalen Verwaltern umgesetzt. Die Kontoeröffnungsverfahren für freiwillige Teilnehmer (z. B. für Handels- oder Investitionszwecke) sind von besonderer Bedeutung, da damit die Bedingungen festgelegt werden, unter denen Einrichtungen, bei denen es sich nicht um Compliance-Händler handelt, ein Konto einrichten können, um mit Zertifikaten zu handeln. Darüber hinaus können Händler, sobald sie Zugang zu einem Konto haben, grenzüberschreitende Transaktionen in die Wege leiten.

30

Das Unionsregister birgt hohe Risiken, weshalb im Rahmen der Registerführung Transaktionen identifiziert und gezielt überwacht sowie Kontoinhaber und -salden kontrolliert und identifiziert werden sollten. Zur Förderung der Marktintegrität sollten alle Mitgliedstaaten strenge Kontoeröffnungsverfahren auf kohärente Weise umsetzen und potenziell verdächtige Transaktionen grenzüberschreitend überwacht werden, um betrügerische oder kriminelle

Handlungen zu verhindern und aufzudecken. In die Register-Verordnung wurden Bestimmungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aufgenommen, mit denen festgelegt wurde, wie nationale Verwalter mit den zuständigen Behörden, insbesondere den zentralen Meldestellen und Strafverfolgungsbehörden, in diesen Bereichen zusammenarbeiten sollten. Angesichts der Höhe der auf dem Spiel stehenden Finanzmittel und der bedeutenden Sicherheitsrisiken erfordert die erfolgreiche Registerführung solide Verwaltungsstrukturen mit einer angemessenen Trennung der IT- und operativen Aufgaben in der internen Organisation der Kommission sowie ausreichende Ressourcen.

31

Bei der Entwicklung der Sicherheitsarchitektur für das Unionsregister wurde auch früheren Zwischenfällen Rechnung getragen (siehe Ziffer 13). Der Hof stellte fest, dass die Registrierungssysteme und -verfahren mit der Zeit zwar verbessert wurden, gewisse Unzulänglichkeiten jedoch nach wie vor bestehen, die in den folgenden Abschnitten beschrieben werden.

⁵⁷ Verordnung (EU) Nr. 920/2010 der Kommission.

Verfahren für die Eröffnung von Konten waren nicht solide genug

32

Nach einer Reihe schwerwiegender Zwischenfälle zwischen 2008 und 2011, die die Sicherheit des Registrierungssystems beeinträchtigten (siehe Ziffer 13 und **Kasten 2**), wurde die Sicherheit des EU-EHS im Jahr 2011 weiter gestärkt. Die Regeln für die Kontoeröffnung und die Zulassung von Kontobevollmächtigten (die sogenannten KYC⁵⁸-Kontrollen) wurden deutlich ausgeweitet. In der Register-Verordnung werden Regeln für die Eröffnung von Personenkonten im Unionsregister festgelegt und die Gründe angeführt, aus denen nationale Verwalter die Eröffnung eines Kontos für freiwillige Teilnehmer ablehnen können. So kann als Begründung insbesondere angeführt werden, dass gegen die die Kontoeröffnung beantragende Person wegen Verwicklung in Betrugsfälle, die Zertifikate oder Kyoto-Einheiten betreffen, wegen Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder anderer schwerer Straftaten, bei denen das Konto als Instrument dienen kann, ermittelt wird. Des Weiteren erhielten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, detailliertere nationale Vorschriften zur Ablehnung der Eröffnung eines Kontos im Register festzulegen. Zudem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Informationen über abgelehnte Kontoeröffnungen untereinander auszutauschen.

33

Obwohl im Juni 2012 mit der Überführung der nationalen Register in das neue, von der Kommission verwaltete Unionsregister eine Zentralisierung des Registrierungssystems erfolgte, fällt die Verwaltung der Konten (und des Zugangs natürlicher und juristischer Personen zu Emissionshandelskonten) noch immer in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und ihrer nationalen Verwalter. Wie in der Zeit vor der Zentralisierung der nationalen Register haben die nationalen Verwalter keinen Zugang zu Registerdaten, die sich in den nationalen Teilen anderer Mitgliedstaaten befinden.

34

Der Hof stellte fest, dass zwischen den Mitgliedstaaten zahlreiche Unterschiede bei den Vorgehensweisen, der internen Organisation und der Verwaltungskapazität hinsichtlich der KYC-Kontrollen und Verfahren zur Erstellung von Risikoprofilen bestehen, wobei Frankreich und das Vereinigte Königreich beispielsweise über die diesbezüglichen Mindestanforderungen hinausgehen. In diesen Mitgliedstaaten bestehen umfassende Verfahren zur Risikobewertung und ausführlichen Zuverlässigkeitsüberprüfung.

35

Trotz der Stärkung des Rahmens für die Kontoeröffnung seit 2011 stellte der Hof fest, dass in den meisten der besuchten Mitgliedstaaten weiterhin folgende Schwachstellen bestanden:

- Anträge auf Kontoeröffnung wurden nicht abgelehnt⁵⁹, selbst wenn dies aufgrund der in der Register-Verordnung enthaltenen Kriterien zur Ablehnung einer Kontoeröffnung gerechtfertigt gewesen wäre (siehe Ziffer 32).
- Informationen über verdächtige Anträge auf Kontoeröffnung wurden nicht auf wirksame Weise zwischen den nationalen Verwaltern und der Kommission ausgetauscht (wegen der fehlenden Rechtsgrundlage gibt es beispielsweise keine EU-weite ständige Liste für abgelehnte Kontoeröffnungen, diese Informationen werden nur von Zeit zu Zeit ausgetauscht; zudem wurden Anträge, die zwar nicht förmlich abgelehnt, aufgrund eines Verdachts des nationalen Verwalters jedoch ausgesetzt wurden, den anderen Mitgliedstaaten nicht als abgelehnte Kontoeröffnungen mitgeteilt).

58 Das *Know Your Customer*-Prinzip (KYC) ist das Verfahren, das Finanzinstitute oder andere Einrichtungen im Rahmen der Sorgfaltspflicht bei der Feststellung der Kundenidentität (*customer due diligence*) anwenden (d. h. Durchführung von Kontrollen bei Kunden, um deren Identität und die Identität des wirtschaftlichen Eigentümers zu überprüfen, die Wesensart der Geschäftsbeziehung zu verstehen und für deren kontinuierliche Überwachung zu sorgen). Dies ist erforderlich, um Rechtsvorschriften zur Sorgfaltspflicht und Finanzregulierung, etwa im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, zu erfüllen (http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf).

59 Während der Prüfung erlangte der Hof nur von drei derartigen Fällen aus Deutschland (1) und Frankreich (2) Kenntnis, von denen sich zwei auf Phase III bezogen.

Bemerkungen

- Die wenigsten besuchten Mitgliedstaaten nutzten die Option, nationale Regeln für die Kontoeröffnung festzulegen.
- Interne Verfahren für Kontoeröffnungen zur Überprüfung, dass alle erforderlichen Antrags Elemente von den angehenden Kontoinhabern eingeholt worden waren, wurden in vielen Fällen nicht ordnungsgemäß dokumentiert oder folgten nicht dem „Vier-Augen-Prinzip“ (z. B. in Deutschland, Italien, Polen).
- Förmliche Beziehungen zwischen zuständigen Behörden, nationalen Verwaltern und nationalen zentralen Meldestellen oder Strafverfolgungsbehörden befanden sich zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Entwicklung und waren noch nicht operativ (insbesondere in Italien und Polen).

36

Die Verfahren zur Kontoeröffnung regeln den Zugang zum System, indem die Integrität der Marktteilnehmer bewertet wird. Länder mit weniger strengen Kontrollen bei Kontoeröffnungen könnten das Ziel von Personen mit kriminellen Absichten werden. Dennoch verleiht die Register-Verordnung in Bezug auf diese Verfahren der Kommission (in ihrer Rolle als Zentralverwalter) nicht die Befugnis, eine koordinierte Umsetzung der Systeme der Mitgliedstaaten durchzusetzen.

Transaktionen werden auf EU-Ebene nicht hinreichend beaufsichtigt und überwacht

37

Durch kriminelle Handlungen (siehe Ziffer 13 und **Kasten 2**) im Zusammenhang mit dem EU-EHS entstanden den Mitgliedstaaten und einigen einzelnen Teilnehmern in der Vergangenheit gravierende finanzielle Schäden; zudem stellten sie ein erhebliches Risiko für die Reputation des EU-EHS und der Europäischen Kommission dar. Dies wird auch an dem Vorbehalt deutlich, den die GD Klimapolitik in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Jahre 2012 und 2013, die seit der Zentralisierung des Registers im Jahr 2012 erstellt wurden, äußerte (siehe auch Ziffer 41). Auch wenn die Kommission das Unionsregister auf zentraler Ebene führt, so hat sie dennoch keine Rechtsgrundlage zur Beaufsichtigung und Überwachung der Transaktionen. Eine Überwachung potenziell verdächtiger Transaktionen im Unionsregister auf EU-Ebene gibt es nicht (siehe auch Ziffer 23). Diese Situation könnte die Integrität des EU-EHS gefährden.

Bemerkungen

38

Die Registerverwalter der Mitgliedstaaten müssen bei Verdacht auf Geldwäsche oder kriminelle Aktivität die auf nationaler Ebene für Geldwäsche zuständigen Behörden (zentrale Meldestellen) informieren. Um diesbezüglich ein wirksames Vorgehen zu ermöglichen, sollten nach Auffassung des Hofes geeignete Verfahren zur Überwachung potenziell verdächtiger Transaktionen entwickelt werden. Seit der Zentralisierung des Unionsregisters auf Kommissionsebene im Jahr 2012 haben die Mitgliedstaaten nicht länger direkten Zugriff auf die Datenbanken mit den nationalen Registern und sehen sich bei der Analyse von Daten zu grenzüberschreitenden Transaktionen Schwierigkeiten gegenüber. Einige Mitgliedstaaten⁶⁰ arbeiten auf Ad-hoc-Basis zusammen und entwickeln gemeinsame Instrumente außerhalb des Registrierungssystems. Obwohl die Kommission für die Verwaltung der zentralisierten Datenbank zuständig ist, kann sie die ihr zur Verfügung stehenden Daten aus Gründen des Datenschutzes und der Vertraulichkeit nicht in vollem Umfang nutzen. Der Hof ist der Auffassung, dass angesichts dieser Situation, in der die Mitgliedstaaten und die Kommission auf technische und datenschutzrechtliche Einschränkungen treffen, nicht umfassend auf die bereits eingetretenen Missbrauchsrisiken reagiert werden kann.

Probleme bei der internen Koordinierung und knappe Ressourcen erschweren die Verwaltung und Entwicklung des Unionsregisters

39

Wie in Ziffer 30 erwähnt, erfordert die wirksame Umsetzung des Registers eine sorgfältige Bewertung der Ziele und Prioritäten sowie eine angemessene Zuteilung von Ressourcen. Darüber hinaus sollten geeignete Vorkehrungen zur Trennung der IT- von den operativen Aufgaben in der zuständigen Kommissionsdienststelle getroffen werden.

40

Die Prüfung des Hofes ergab, dass sich die Kommission in Phase II des EU-EHS aktiv an vielen wichtigen Tätigkeiten beteiligte (siehe Ziffer 16), mit denen die Ausgereiftheit und Glaubwürdigkeit des EU-EHS erhöht werden sollten.

41

Der Hof ist allerdings der Ansicht, dass die Verwaltung und Entwicklung des Registers nicht ausreichend durch die Organisationsstruktur und verfügbaren Ressourcen der Kommissionsdienststellen unterstützt wurden. Er stellte fest, dass die Zuständigkeiten für IT- und operative Aufgaben in den mit der Umsetzung des EU-EHS beauftragten Dienststellen der GD Klimapolitik nicht angemessen definiert und getrennt waren. Die Aufgabenbeschreibungen des innerhalb der GD Klimapolitik für das Register zuständigen Teams waren sehr allgemein und überschneiden sich. Der Interne Auditdienst der Kommission hat diesbezüglich bereits Prüfungsempfehlungen ausgesprochen⁶¹. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde zwar ein Aktionsplan zu diesen Empfehlungen umgesetzt, doch sind weitere Fortschritte notwendig, um die Wirksamkeit der Verwaltung und Entwicklung des Registers zu erhöhen. In diesem Zusammenhang verweist der Hof auf die Vorbehalte, die die GD Klimapolitik in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2012 und 2013 in Bezug auf Sicherheitsbedrohungen für das Unionsregister geäußert hat⁶².

60 Laut Kommission waren es zum Zeitpunkt der Prüfung ca. 10 Mitgliedstaaten.

61 Die Feststellungen des Hofes werden durch einen internen Kommissionsbericht bestätigt. Weitere Informationen sind dem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 der GD Klimapolitik, Kapitel 2.3 *Assessments of audit results and follow-up of audit recommendations* (Bewertung der Prüfungsergebnisse und Weiterbehandlung der Prüfungsempfehlungen) zu entnehmen.

62 In der Zusammenfassung des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2013 der GD Klimapolitik heißt es: Der in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2010, 2011 und 2012 geäußerte Vorbehalt aus Reputationsgründen im Zusammenhang mit den nach wie vor bestehenden schwerwiegenden Schwachstellen in Bezug auf die Sicherheit des Unionsregisters für das EU-Emissionshandelsystem (EU-EHS) wird im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2013 erneut ausgesprochen. Es besteht keine hinreichende Gewähr, dass die aktuellen Sicherheitsmaßnahmen einen künftigen Angriff erfolgreich verhindern könnten. Eine derartige Sicherheitsgarantie ist Bedingung für die Aufhebung des Vorbehalts.

Die Umsetzung des EU-EHS

42

Die Umsetzung des EU-EHS begann im Jahr 2005, doch der erste wirkliche Verpflichtungszeitraum gemäß dem Kyoto-Protokoll dauerte von 2008 bis 2012 (Phase II des EU-EHS). Die Umsetzung des EU-EHS durch die Mitgliedstaaten sollte folgende Elemente umfassen: die Zuteilung von Zertifikaten an Anlagen, die Umsetzung der NAP sowie der einschlägigen Vorschriften durch die Mitgliedstaaten, Verfahren zur Überwachung, Berichterstattung und Prüfung betreffend Emissionen, was gegebenenfalls auch die Akkreditierung oder Anerkennung von Prüfstellen einschließt.

43

Der jährliche EU-EHS-Erfüllungszeitraum in den Mitgliedstaaten während der Phase II wird in **Kasten 4** beschrieben. In diesem Rahmen ist die Genehmigung der Monitoringkonzepte ein wesentlicher Kontrollschritt, da es für eine zuverlässige Berichterstattung über Emissionen von entscheidender Bedeutung ist, dass die in diesen Plänen enthaltenen Daten und Parameter korrekt sind. In der EU-EHS-Richtlinie sowie den von der Kommission für Phase II herausgegebenen Leitlinien für Überwachung und Berichterstattung (*Monitoring and Reporting Guidelines, MRG*)⁶³ wurden die Inhalte der Emissionsgenehmigungen, Monitoringkonzepte, Emissionsberichte und in gewissem Umfang der Prüfberichte sowie die Fristen für deren Vorlage beschrieben. Welche diesbezüglichen Kontrollen die zuständigen Behörden vornehmen sollten, wurde darin nicht festgelegt. Mit dem überarbeiteten Kontrollrahmen für Phase III wurden zusätzliche Zuständigkeiten im Bereich der Prüfung und der Akkreditierung von Prüfstellen eingeführt⁶⁴.

44

Gemäß der Richtlinie bestand die Rolle der Europäischen Kommission unter anderem in der Bewertung der NAP, der Bereitstellung von Leitlinien für die Mitgliedstaaten, der Koordinierung des Informationsaustauschs zwischen den zuständigen Behörden und bis zu einem gewissen Grad der Überwachung der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.

45

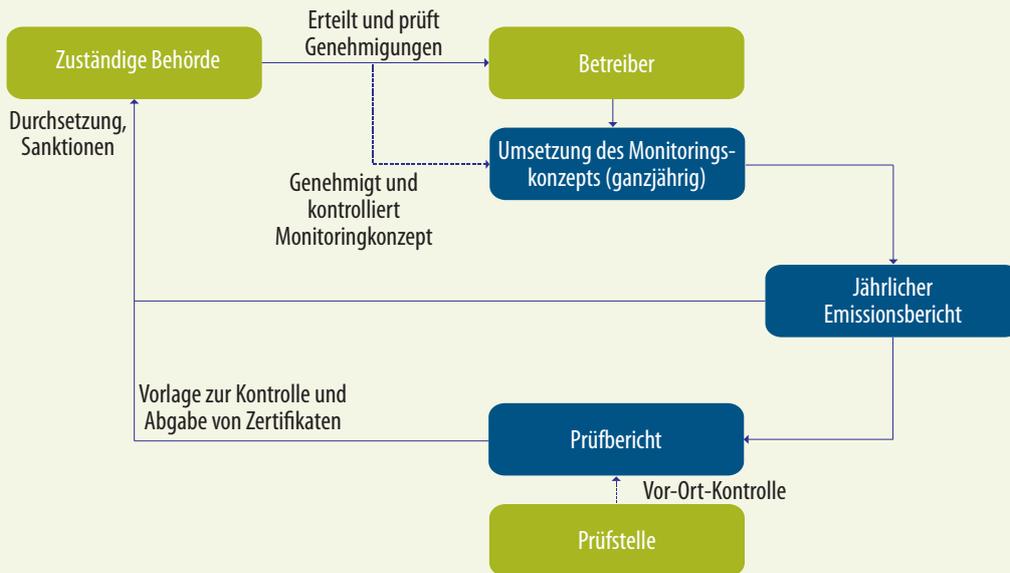
Um die ordnungsgemäße Abgabe von Zertifikaten durchzusetzen, sollten angemessene Sanktionsmechanismen gelten, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. In der Richtlinie ist für die Fälle, in denen Betreiber keine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung ihrer Emissionen im betreffenden Jahr abgeben, eine Sanktion in Höhe von 100 Euro je Tonne CO₂e vorgesehen⁶⁵. Darüber hinaus waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, nationale Bestimmungen über Sanktionen für andere Arten von Verstößen gegen die EU-EHS-Vorschriften zu erlassen.

63 Am 18. Juli 2007 erließ die Kommission die Entscheidung 2007/589/EG zur Festlegung von Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung betreffend Treibhausgasemissionen im Sinne der EU-EHS-Richtlinie, die während der Phase II (2008-2012) angewendet und aktualisiert wurden (ABl. L 229 vom 31.8.2007, S. 1).

64 Verordnung (EU) Nr. 600/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Prüfung von Treibhausgasemissionsberichten und Tonnenkilometerberichten sowie die Akkreditierung von Prüfstellen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 181 vom 12.7.2012, S. 1).

65 Artikel 16 der Richtlinie 2003/87/EG.

Gesamtübersicht über den EU-EHS-Erfüllungszeitraum in Phase II



Zuständige Behörde: Die Mitgliedstaaten benennen eine oder mehrere (auf regionaler Ebene) zuständige Behörden für die Umsetzung der EU-EHS-Richtlinie.

Genehmigung und Monitoringkonzept: Entsprechend der EHS-Richtlinie und den von der Kommission herausgegebenen Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung erteilt die zuständige Behörde für die Anlagen der Betreiber Genehmigungen für THG-Emissionen; darin enthalten ist ein Monitoringkonzept, in dem die technischen Daten der Anlage beschrieben sind und angegeben ist, wie die Emissionen überwacht (d. h. mittels Berechnungen und/oder Messungen) und gemeldet werden.

Jährlicher Emissionsbericht und Prüfbericht: Auf der Grundlage der im Lauf des Jahres erfolgten Überwachung erstellen die Betreiber einen jährlichen Emissionsbericht, der von einer unabhängigen Prüfstelle in ihrem Auftrag überprüft wird. Die Prüfstelle prüft den jährlichen Emissionsbericht und erstellt einen Prüfbericht mit einem Prüfgutachten. Diese Dokumente werden der zuständigen Behörde vor dem 31. März des Folgejahres übermittelt. Des Weiteren verfasst die Prüfstelle einen ausführlicheren internen Prüfbericht, der dem Betreiber und/oder der zuständigen Behörde übermittelt werden kann.

Abgabe von Zertifikaten: Basierend auf den Zahlen der geprüften jährlichen Emissionsberichte wird im Register vor dem 30. April des Folgejahres die korrekte Anzahl an Zertifikaten vom Konto des Betreibers abgegeben.

Quelle: Analyse des Hofes auf der Grundlage des Rechtsrahmens und der Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung.

Die Systeme der Mitgliedstaaten zur Erfassung und Berichterstattung betreffend Emissionen während Phase II des EU-EHS waren nicht hinreichend entwickelt

46

Die Systeme der Mitgliedstaaten zur Erfassung und Berichterstattung betreffend Emissionen umfassten

- Verfahren zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Überwachung der Emissionen von Anlagen;
- Verfahren zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Prüfung der Emissionsberichte von Anlagen;

- Verfahren zur Sicherstellung der Qualität der Arbeit der Prüfstellen;
- Kontrollen von Anlagen durch die zuständigen Behörden;
- Berichterstattung über die Umsetzung des EU-EHS.

47

Da das EU-EHS durch eine Richtlinie im Rahmen des Titels „Umwelt“ des Vertrags eingerichtet wurde, fällt es in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die folglich die Möglichkeit haben, das System auf unterschiedliche Weise umzusetzen, wie in **Kasten 5** veranschaulicht wird.

Kasten 5

Unterschiedliche Umsetzungsmodelle in den Mitgliedstaaten

In Griechenland wird das EU-EHS auf zentraler Ebene umgesetzt. Die für das EU-EHS zuständige Behörde ist die Emissionshandelsstelle der Generaldirektion Umwelt im Ministerium für Umwelt, Energie und Klimawandel. Sie ist für die meisten Elemente des jährlichen Erfüllungszeitraums zuständig und erteilt die Emissionsgenehmigungen, billigt die Monitoringkonzepte, sammelt die geprüften jährlichen Emissionsberichte und übermittelt dem nationalen Registerverwalter die geprüften Emissionszahlen. Zudem ist sie für die Festlegung von Strafen und Sanktionen verantwortlich.

Italien verfolgt ebenfalls einen zentralen Ansatz. Die Umsetzung des EU-EHS obliegt einem Ausschuss, der von einem Technischen Sekretariat des Umweltministeriums in Rom unterstützt wird. Während der Phase II war der Ausschuss zuständig für die Freigabe der EU-EHS-Genehmigungen und der Monitoringkonzepte, für den Berichterstattungszyklus sowie für die Anerkennung der Prüfstellen.

In Spanien erfolgt die Umsetzung des EU-EHS weitgehend auf dezentraler Ebene. Dabei sind die einschlägigen Behörden der autonomen Gemeinschaften für die Freigabe der Genehmigungen und Monitoringkonzepte sowie die Überwachung des Berichterstattungszyklus zuständig. Die dem Umweltministerium unterstehende zentrale zuständige Behörde ist verantwortlich für die Gesamtkoordinierung der Umsetzung des EU-EHS in Spanien und fördert die Harmonisierung, indem sie Leitlinien herausgibt und einen speziellen Koordinierungsausschuss einberuft.

In Deutschland, Frankreich und Polen waren die regionalen und/oder lokalen Behörden gewöhnlich mit der Ausstellung von Emissionsgenehmigungen sowie der Billigung und Überprüfung von Monitoringkonzepten befasst, während die nationale zuständige Behörde im Allgemeinen eine führende Rolle in der Kette der Emissionsberichterstattung wahrnahm und die Gesamtumsetzung des EU-EHS koordinierte.

Bei den Verfahren zur Genehmigung der Monitoringkonzepte traten Mängel und Verzögerungen auf

48

Die Genehmigung der Monitoringkonzepte der Anlagen ist von entscheidender Bedeutung im Hinblick auf die Ausstellung von Emissionsgenehmigungen für die Anlagen und die künftige zuverlässige Berichterstattung über Emissionen.

49

Der Hof stellte fest, dass die Verfahren zur Genehmigung der Monitoringkonzepte in den meisten geprüften Mitgliedstaaten mangelhaft waren, wie in **Kasten 6** beschrieben.

Kasten 6

Mängel in den Verfahren zur Genehmigung der Monitoringkonzepte

In Frankreich gibt es auf nationaler Ebene keine harmonisierte Methode zur Analyse, Kontrolle und Genehmigung der Monitoringkonzepte. Selbst innerhalb einzelner Regionen können die Verfahren je nach Kontrolleur (Umweltinspektor) unterschiedlich sein. In Polen hat die Prüfung ergeben, dass sich die Kontrollen der Monitoringkonzepte durch die lokalen Behörden auf eine Aktenprüfung der grundlegenden Elemente dieser Konzepte beschränken. Die Anlagen werden keinen weiteren eingehenderen Kontrollen unterzogen, um die Zuverlässigkeit der übermittelten Daten zu überprüfen und sicherzustellen, dass die Monitoringkonzepte die Situation in den einzelnen Anlagen genau wiedergeben.

In Deutschland wurden den Erkenntnissen des Hofes zufolge in Phase II des EU-EHS die Vorschriften für die Definition einer Anlage in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich angewendet. In der Praxis war es möglich, dass ein bestimmter Anlagenstandort in einem Bundesland eine einzige Genehmigung für den gesamten Standort mit allen zugehörigen Einrichtungen erhielt, während der Standort in anderen Bundesländern in mehrere Anlagen mit getrennten Genehmigungen aufgeteilt wurde. Die in der Genehmigung angegebene Größe der Anlage war unter Umständen jedoch ausschlaggebend dafür, ob die Anlage den Schwellenwert für die Teilnahme am EU-EHS erreichte oder nicht. Darüber hinaus gingen die Bundesländer in der ersten Hälfte von Phase II bei der Genehmigung der Monitoringkonzepte unterschiedlich vor, sodass einige von ihnen mit Beginn von Phase II das gesamte Monitoringkonzept genehmigten, während andere lediglich Abweichungen von den Überwachungsleitlinien genehmigten. In einem Gerichtsurteil⁶⁶ wurde später eine Harmonisierung der Genehmigungsverfahren mit der Begründung angeordnet, dass die behördliche Genehmigung eines umfassenden Monitoringkonzepts für die gesamte Phase II wichtig sei, weil dadurch die Gefahr einer fehlerhaften Emissionsberichterstattung minimiert werde.

In Spanien, Italien und Griechenland kam es bei der Ausarbeitung und Genehmigung der Monitoringkonzepte für Phase II – nach der Annahme der MRG für Phase II im Juli 2007 – zu Verzögerungen von bis zu zwei Jahren. Den Angaben der zuständigen Behörden zufolge waren die Fristen zu kurz, um noch vor Beginn des Berichtszeitraums die neuen Vorschriften in nationale Leitlinien oder Verordnungen umzusetzen und das neue Monitoringkonzept in die Emissionsgenehmigung zu integrieren. In einigen Fällen wurden die Monitoringkonzepte erst im Jahr 2010 förmlich genehmigt.

⁶⁶ Bundesverwaltungsgericht 7 C 10.09 vom 18.2.2010.

Die Prüfstellen legten ihre Feststellungen in den Berichten nicht klar genug dar, und die Folgemaßnahmen der zuständigen Behörden waren begrenzt

50

Gemäß der EU-EHS-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die allgemeine Verantwortung, dafür zu sorgen, dass die Emissionen auf Ebene der Anlagen überwacht und entsprechend den Vorschriften der EU-EHS-Richtlinie und der Leitlinien der Kommission geprüft werden⁶⁷. Die wichtigsten Schritte im Zusammenhang mit Überwachung, Berichterstattung und Prüfung im jährlichen Erfüllungszeitraum des EU-EHS, die in Phase II auf diesen Leitlinien und Grundsätzen basierten, sind im vorstehenden **Kasten 4** dargelegt. Vor diesem Hintergrund bildet die Überprüfung der von den Betreibern bereitgestellten geprüften jährlichen Emissionsberichte ein zentrales Element des Kontrollrahmens auf Ebene der zuständigen Behörde. Anhand seiner Untersuchung der Unterlagen zu 150 Anlagen in sieben ausgewählten Mitgliedstaaten ermittelte der Hof zahlreiche Unterschiede in den Ansätzen zur Organisation derartiger Kontrollen und in Bezug auf deren Wirksamkeit.

51

Während der Phase II des EU-EHS gab es keine Standardvorlage mit den obligatorischen Inhalten eines Prüfberichts. Da weder eine derartige Vorlage noch spezifischere Leitlinien zu Wesen und Inhalt dieses Berichts zur Verfügung standen, wurden zahlreiche verschiedene Formate und Ansätze entwickelt, die oftmals keinen klaren Überblick über die Prüfungsfeststellungen und die entsprechenden Schlussfolgerungen zuließen.

52

Der Hof stellte fest, dass die bei den zuständigen Behörden verfügbaren Nachweise über die ordnungsgemäße Durchführung der Prüfungen bisweilen unzureichend oder unklar waren⁶⁸. Beispielsweise wurden bestimmte Prüfungsfeststellungen nur unzureichend beschrieben, Feststellungen aus dem Vorjahr oder die Ergebnisse von Abhilfemaßnahmen wurden nicht weiterverfolgt. In den meisten ausgewählten Mitgliedstaaten konnten keine Nachweise dafür erlangt werden, dass die zuständigen Behörden Maßnahmen ergriffen, wenn Feststellungen wiederholt berichtet wurden. So wurde beispielsweise mehrfach festgestellt, dass Emissionsberechnungen nicht die erforderliche Detailgenauigkeit aufwiesen, Mess- oder Wiegevorrichtungen nicht in den vorgegebenen Zeitabständen kalibriert wurden oder keine ordnungsgemäß akkreditierten Laboratorien beauftragt wurden. Der Hof ermittelte in den meisten Mitgliedstaaten Fälle, in denen sich die Feststellungen der Prüfstellen jedes Jahr wiederholten, ohne dass angemessene Angaben über die entsprechenden Gründe, Hintergründe oder Folgemaßnahmen gemacht wurden. Der Hof stieß jedoch in den meisten Mitgliedstaaten auch auf viele Fälle, in denen die Prüfstellen überhaupt keine Feststellungen übermittelten, und das trotz der Komplexität und Größe einzelner Anlagen bzw. der relativ geringen Erfahrungswerte bezüglich der Emissionsüberwachung und -berichterstattung im Rahmen des EU-EHS. **Kasten 7** enthält weitere Einzelheiten zu diesen Feststellungen.

67 Entscheidung 2007/589/EG.

68 Der Hof stellte zudem fest, dass die zuständigen Behörden in keinem der ausgewählten Mitgliedstaaten von der – in den Leitlinien vorgesehenen – Möglichkeit Gebrauch machten, die internen Prüfberichte der Prüfstellen anzufordern und zu überprüfen, um deren Arbeit zu evaluieren. Dieser Punkt wird in den Ziffern 53-57 näher erläutert.

Beispiele für mangelnde Kohärenz bei der Berichterstattung über Prüfungsfeststellungen

In Deutschland wird ein hoch automatisiertes und standardisiertes elektronisches System für die Übermittlung der geprüften jährlichen Emissionsberichte angewendet. Dadurch bot sich ein klares Bild der Ergebnisse der Prüfungsarbeit und des eigentlichen Gutachtens der Prüfstelle über die Emissionszahlen. Ausführliche Angaben zu der von den Prüfstellen verwendeten Methode und geleisteten Arbeit fehlten hingegen. Darüber hinaus enthielten die Formulare in dem für die Prüfstellen bestimmten Teil keine speziellen Textfelder, in denen die Prüfstellen Empfehlungen für Verbesserungen aufführen oder spezifische Folgemaßnahmen zu den Feststellungen und Anmerkungen des Vorjahres eintragen müssen.

In Frankreich erhielt die zuständige Behörde von den Prüfstellen eine Erklärung, in der sie bescheinigten, dass die jährlichen Emissionsberichte hinreichende Sicherheit bieten. In diesen Erklärungen tragen die Prüfstellen ihre Anmerkungen und Verstöße gegen die Vorschriften ein. Bei seiner Prüfung stellte der Hof jedoch fest, dass einige Prüfstellen in ihren Erklärungen nie Probleme meldeten, obwohl die internen Prüfberichte entsprechende Feststellungen enthielten, und dass die Inhalte der Zuverlässigkeitserklärungen je nach Prüfstelle unterschiedlich waren.

In den nationalen Rechtsvorschriften Italiens ist vorgesehen, dass die Prüfstellen spezifische Berichtsvorlagen verwenden sollen. Die Berichterstattungskette weist daher einen hohen Standardisierungsgrad auf. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Prüfstellen in den meisten Fällen keine Feststellungen meldeten. Dem gegenüber stand das Beispiel des Vereinigten Königreichs, wo die Prüfstellen in der Mehrzahl der Fälle Feststellungen meldeten.

In einem Fall in Italien übermittelte eine Prüfstelle für die ersten drei Jahre zahlreiche Feststellungen. Aus den Unterlagen ging nicht hervor, wie und ob alle Probleme gelöst wurden oder ob die zuständige Behörde eingegriffen hatte. Für das Berichtsjahr 2011 beauftragte der Betreiber jedoch eine neue Prüfstelle, die für das betreffende Jahr keinerlei Feststellungen meldete.

In Polen verwendet die zuständige Behörde eine elektronische Datenbank, um die gemeldeten Emissionen einer Gegenkontrolle zu unterziehen; eventuelle Feststellungen aus den Gutachten der Prüfstellen werden allerdings nicht weiterverfolgt.

Bemerkungen

Die Qualität der Arbeit der Prüfstellen wurde nicht hinreichend kontrolliert

53

Durch die EU-EHS-Richtlinie und die dazugehörigen Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung in Phase II wurden keine eindeutigen Vorgaben in Bezug auf die Akkreditierung unabhängiger Prüfstellen oder die Kontrolle der Qualität der von ihnen geleisteten Arbeit eingeführt. In der Richtlinie wurden Mindestanforderungen an die Kompetenz der Prüfstellen festgelegt, und gemäß den MRG, in denen u. a. die Begriffe „Prüfstelle“ und „Akkreditierung“ definiert wurden, sollten die Mitgliedstaaten den im Rahmen der Europäischen Kooperation für Akkreditierung (*European Cooperation for Accreditation*, EA) herausgegebenen Leitlinien Rechnung tragen⁶⁹. Durch die MRG erhielten die zuständigen Behörden und Akkreditierungsstellen zudem die Möglichkeit, den internen Prüfbericht der Prüfstellen zu bewerten⁷⁰. Die Mitgliedstaaten hatten in diesen Bereichen erheblichen Ermessensspielraum, was einer wirksamen Umsetzung der Leitlinien entgegenstand. Somit galten für die Betreiber keine EU-weit einheitlichen Anforderungen, und die aus den Prüfungstätigkeiten ableitbare Sicherheit war begrenzt.

54

Alle für die Prüfung ausgewählten Mitgliedstaaten wendeten eine Form von Verfahren zur Akkreditierung oder Anerkennung von Prüfstellen an, um einen Pool zugelassener Prüfstellen zu bilden, die von den Betreibern beauftragt werden können. In Italien wurde die Anerkennung von Prüfstellen von der nationalen zuständigen Behörde durchgeführt, die eine Liste von 23 anerkannten Prüfstellen für das EU-EHS in Italien erstellte, deren Arbeit jedoch keinen regelmäßigen Qualitätsbewertungen oder Kontrollen unterzog. Dieses Modell wurde in Phase III eingestellt. In anderen geprüften Mitgliedstaaten wurde die Akkreditierung oder Anerkennung von einer bestehenden Akkreditierungs- bzw. Anerkennungsstelle erteilt.

55

Der Hof gelangte zu der Feststellung, dass sich die zuständigen Behörden in den ausgewählten Mitgliedstaaten in hohem Maße auf die von den Prüfstellen geleistete Arbeit stützten, um Sicherheit für die jährlichen Emissionsberichte zu erlangen. Allerdings unterzog keine der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten Qualität und Inhalt der Prüfberichte und dazugehörigen Dokumente spezifischen Kontrollen, da dies ihres Erachtens in den Zuständigkeitsbereich der Akkreditierungsstellen fiel. Ebenso machte keiner der ausgewählten Mitgliedstaaten von der in den Leitlinien vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, interne Prüfberichte der Prüfstellen anzufordern⁷¹ und anhand dieser deren Arbeit zu evaluieren.

56

Darüber hinaus mangelte es in drei (Deutschland, Polen, Vereinigtes Königreich) der fünf besuchten Mitgliedstaaten, in denen die Prüfstellen von einer unabhängigen Stelle akkreditiert wurden, an Koordinierung oder regelmäßigem Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden und den Akkreditierungsstellen bezüglich der Vollständigkeit und Qualität der Prüfberichte und der aus ihnen ableitbaren Sicherheit. Der Hof stellt fest, dass nur die zuständigen Behörden direkten und uneingeschränkten Zugang zu den ihnen übermittelten geprüften jährlichen Emissionsberichten hatten. Der Hof vertritt die Auffassung, dass die oben ausgeführten Feststellungen teilweise darauf zurückzuführen sind, dass im EU-EHS-Rahmen Bestimmungen zu Akkreditierungs- und (Qualitäts-) Kontrolltätigkeiten fehlten und die zuständigen Behörden nicht verpflichtet waren, die während der Phase II des EU-EHS geleistete Arbeit der Prüfstellen zu überprüfen.

69 Die Europäische Kooperation für Akkreditierung <http://www.european-accreditation.org/home> (EA) ist eine Vereinigung nationaler Akkreditierungsstellen in Europa, die von ihren jeweiligen nationalen Regierungen offiziell anerkannt sind, um – anhand internationaler Standards – Organisationen zu bewerten und zu überprüfen, die Evaluierungsdienstleistungen wie Zertifizierungen, Prüfungen, Inspektionen, Tests und Kalibrierung (auch Konformitätsbewertungen genannt) erbringen (<http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Entscheidung 2007/589/EG der Kommission, Abschnitt 10.4.2 Buchstabe d, siehe auch **Kasten 4**.

71 Siehe **Kasten 4** für weitere Hintergrundinformationen.

Bemerkungen

57

Zudem wurde in keinem der Mitgliedstaaten ein Rotationsverfahren angewendet, um die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Prüfstellen zu stärken. In Frankreich und Polen ermittelte der Hof Fälle, in denen die Prüfstellen nicht nur mit der Prüfung der Emissionsberichte befasst, sondern auch an der Ausarbeitung des Monitoringkonzepts für dieselbe Anlage oder anderen verbundenen Tätigkeiten (wie Kontrollen von Anlagen für die zuständige Behörde) beteiligt waren, die zu einem Interessenkonflikt führen konnten.

Vor-Ort-Kontrollen von Anlagen fanden sehr begrenzt statt

58

Weder in der EU-EHS-Richtlinie noch in den MRG wurde festgelegt, welche Kontrollen die zuständigen Behörden bei den betreffenden Anlagen durchführen sollten. Insbesondere bestand keine Verpflichtung für die zuständigen Behörden zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen in Anlagen, um die Umsetzung des Monitoringkonzepts oder die Zuverlässigkeit der geprüften Emissionsberichte zu bewerten.

59

Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs stellte der Hof in den geprüften Mitgliedstaaten fest, dass die zuständigen Behörden keine Vor-Ort-Kontrollen im Zusammenhang mit dem EU-EHS durchführten. Oftmals nahmen staatliche Stellen andere Kontrollen in den Anlagen vor, beispielsweise im Zusammenhang mit IPPC⁷²-Genehmigungen oder Abfall- und Umweltvorschriften, denen höhere Priorität beigemessen wurde (z. B. in Deutschland, Frankreich und Polen). Bei diesen Kontrollen ging es allerdings nicht speziell um EU-EHS-Aspekte. In Deutschland und Spanien ermittelte der Hof einige Fälle, in denen regionale zuständige Behörden die Prüfstellen auf Ad-hoc-Basis bei Vor-Ort-Kontrollen begleiteten.

60

In keinem der ausgewählten Mitgliedstaaten war es möglich, zentrale Statistiken über EU-EHS-Kontrollen zu erhalten, mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, wo die Zahl der Kontrollen gegen Ende von Phase II allmählich abnahm⁷³.

Die Berichterstattung über die Umsetzung des EU-EHS durch die Mitgliedstaaten wies Unzulänglichkeiten auf

61

Die Mitgliedstaaten haben nach Artikel 21 der EU-EHS-Richtlinie eine jährliche Berichterstattungspflicht. Ihre jährlichen Berichte über wichtige Aspekte der Anwendung der Richtlinie sind der Kommission zu übermitteln. Nach Auffassung des Hofes sollten die Mitgliedstaaten zusätzlich zu dieser obligatorischen jährlichen Berichterstattung auch die breite Öffentlichkeit über die Umsetzung des EU-EHS auf nationaler Ebene und die entsprechenden Ergebnisse informieren.

62

Der Hof stellte fest, dass Italien die gemäß Artikel 21 erforderlichen Berichte für die Jahre 2010, 2011 und 2012 nicht angefertigt und der Kommission übermittelt hat und dass Frankreich den Bericht für 2012 erst nach Aufforderung des Hofes angefertigt hat.

72 Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (bis 2013), auf der Grundlage der Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. L 24 vom 29.1.2008, S. 8), ersetzt durch die Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industriemissionen (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17).

73 Im Vereinigten Königreich sank der Prozentsatz der kontrollierten Anlagen von rund 5 % zu Beginn der Phase II im Jahr 2008 auf ca. 1 % am Ende der Phase II im Jahr 2012.

Bemerkungen

63

Andere Arten der Berichterstattung zur Information der Öffentlichkeit über die Umsetzung des EU-EHS auf nationaler Ebene waren in Deutschland und Spanien zu finden, wo umfangreiche jährliche Berichte über das EU-EHS erstellt wurden, die unter anderem Trend- und Sektoranalysen von Emissionswerten und Erfüllungsquoten enthielten. In Griechenland, Frankreich und Italien hingegen war die spezifische öffentliche Berichterstattung über die einzelstaatliche Umsetzung und die Ergebnisse des EU-EHS schwach ausgeprägt. Das Vereinigte Königreich erstellte nur bis 2010 einen jährlichen nationalen Bericht über das EU-EHS.

Leitlinien und Überwachung der Kommission in Bezug auf die Umsetzung des EU-EHS durch die Mitgliedstaaten in Phase II waren lückenhaft

64

In Phase II umfasste der Zuständigkeitsbereich der Kommission⁷⁴ unter anderem eine Bewertung der in den NAP dargelegten Zuteilungsregeln der Mitgliedstaaten, die Bereitstellung von Leitlinien für die Mitgliedstaaten und die Überwachung der Umsetzung der Politik. Durch diese Beauftragung der Kommission sollte vor allem sichergestellt werden, dass das EU-EHS ordnungsgemäß als europaweites System funktioniert, Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden und andere Probleme aufgrund mangelnder Harmonisierung keine negativen Auswirkungen auf das wirksame Funktionieren des EU-EHS als marktbasierendes Instrument für möglichst kosteneffiziente Emissionsminderungen haben. Das Vertrauen der Beteiligten in das ordnungsgemäße Funktionieren des EU-EHS würde gestärkt, wenn regelmäßig detaillierte und sachdienliche Informationen über die Gesamtumsetzung und das allgemeine Funktionieren des Systems veröffentlicht werden, insbesondere bei dezentraler Umsetzung.

Der Bewertung der NAP für Phase II durch die Kommission mangelte es an Transparenz

65

Für die Phasen I und II des EU-EHS entwickelten die Mitgliedstaaten nationale Zuteilungspläne, in denen sie die Gesamtmenge an Zertifikaten angaben, die sie den Betreibern zuzuteilen beabsichtigten. Die Kommission erstellte dafür spezielle Leitlinien⁷⁵. Diese Leitlinien enthielten Beschreibungen der wichtigsten Kriterien für Emissionstrends wie BIP-Wachstum und Kohlenstoffintensität sowie Wege zur Bewertung des Reduktionspotenzials der Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage des Reduktionspotenzials und der Emissionen eines geeigneten Basisjahrs war es möglich, eine Obergrenze als Richtwert zu berechnen.

66

Nach der Genehmigung der ersten zehn NAP für Phase II gab die Kommission im Jahr 2006 eine Mitteilung⁷⁶ heraus, der zufolge sie die in dem Papier *European Energy and Transport Trends to 2030 – update 2005*⁷⁷ dargelegte Methodik als Grundlage für die Ermittlung der Zahlen zur Kohlenstoffintensität und zum Wirtschaftswachstum verwendete, die für die Berechnung der Emissionsobergrenzen erforderlich waren. Die Ergebnisse dieses Berichts wurden mithilfe des von der Universität Athen entwickelten PRIMES-Modells⁷⁸ abgeleitet. Allerdings wurden die Mitgliedstaaten im Vorfeld (d. h. in den NAP-Leitlinien) nicht über die Verwendung dieser Bewertungsmethode informiert.

74 Artikel 9, 14, 19, 20, 21 und 30 der EU-EHS-Richtlinie.

75 KOM(2005) 703 endgültig vom 22.12.2005.

76 KOM(2006) 725 endgültig vom 29.11.2006.

77 Erstellt von der GD Energie und Verkehr der Kommission auf der Grundlage des PRIMES-Modells.

78 *European Energy and Transport Trends to 2030 – update 2005*, erstellt vom Institut für Kommunikation und Computersysteme der Nationalen Technischen Universität Athen (ICTS-NTUA), Griechenland, im Auftrag der Kommission. Das PRIMES-Modell ist ein vielseitiges Modell; es wurde für Zukunftsprognosen, die Entwicklung von Szenarien und politische Wirkungsanalysen konzipiert. In dem Modell werden Energienachfrage sowie Versorgungstechnologien und Emissionsminderungstechnologien berücksichtigt. Das System trägt Überlegungen zu marktwirtschaftlichen Aspekten, Branchenstrukturen sowie energie-/umweltpolitischen Strategien und Vorschriften Rechnung, die als Einflussfaktoren für das Marktverhalten der Akteure im Energiesystem gelten (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf).

67

Die Kommission hat für die Berechnungen der Obergrenzen für Phase II das PRIMES-Modell verwendet und 2005 als Basisjahr zugrunde gelegt. Der Hof stellte fest, dass diese Entscheidung nicht auf transparente Weise getroffen wurde, da die Mitgliedstaaten begonnen hatten, ihre NAP auf der Grundlage der verfügbaren NAP-Leitlinien zu erstellen, in denen das PRIMES-Modell an keiner Stelle erwähnt wird. Dies führte zu erheblichen Ineffizienzen für die Mitgliedstaaten, die ihre NAP anhand der neuen Kriterien überarbeiten mussten, sowie zu einem Mangel an Transparenz bei der Ausarbeitung und Bewertung der NAP für Phase II.

68

Um zu prüfen, ob die NAP für Phase II auf kohärente, faire und gleichermaßen ausführliche Weise bewertet worden waren, ersuchte der Hof die Kommission zudem um Übermittlung ihrer zur Bewertung der NAP für Phase II herangezogenen internen Dokumente und Arbeitspapiere.

69

Da die Aufbewahrungsfrist für diese Dokumente bereits abgelaufen war, konnten die Dienststellen der Kommission lediglich das Muster für die verwendeten Checklisten sowie die ausgefüllten Checklisten für zwei Mitgliedstaaten vorlegen. Für die übrigen Mitgliedstaaten konnten sie die ausgefüllten Checklisten nicht vorlegen. Da keine einschlägigen Dokumente verfügbar waren, konnte der Hof nicht feststellen, ob die von der Kommission zur Bewertung der NAP geleistete Arbeit für alle ausgewählten Mitgliedstaaten gleichermaßen ausführlich und vollständig war.

Die Kommission hat die gemäß der EU-EHS-Richtlinie erforderlichen jährlichen Umsetzungsberichte nicht veröffentlicht

70

Gemäß Artikel 21 der EU-EHS-Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission einen jährlichen Bericht über die Anwendung der Richtlinie vorlegen (siehe auch Ziffern 61 und 62). Auf der Grundlage der jährlich von den Mitgliedstaaten vorgelegten Berichte sollte die Kommission binnen drei Monaten nach Eingang der Berichte aus den Mitgliedstaaten einen konsolidierten Jahresbericht über die Anwendung der EU-EHS-Richtlinie veröffentlichen. Um diesen Bericht veröffentlichen zu können, sollte die Kommission auf eine fristgerechte Übermittlung der Berichte der Mitgliedstaaten achten, die die Grundlage für den konsolidierten Bericht bilden. Zudem sollte sie Methoden zur Konsolidierung und Auswertung der in diesen Berichten enthaltenen Informationen entwickeln.

71

Der Hof stellte fest, dass die Kommission diesen jährlichen Umsetzungsbericht während der Phase II des EU-EHS nicht veröffentlicht hat. Somit hat die Kommission in Phase II keine umfassenden Informationen über den Stand der Umsetzung des EU-EHS in allen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt.

Bemerkungen

72

Des Weiteren stellte der Hof fest, dass die Dienststellen der Kommission weder die fristgerechte und lückenlose Vorlage der jährlichen Umsetzungsberichte durch die Mitgliedstaaten angemessen überwachten, noch konsolidierte Aufzeichnungen über die erhaltenen Informationen führten. Die Kommission hat diese Informationsquelle über die Umsetzung des EU-EHS nicht systematisch genutzt.

Die Umsetzung des EU-EHS durch die Mitgliedstaaten wurde von der Kommission nur bedingt überwacht

73

Eine harmonisierte Umsetzung des Emissionshandelssystems durch die Mitgliedstaaten ist unerlässlich, wenn die Vorteile des Emissionshandels besser genutzt und Verzerrungen auf dem Binnenmarkt vermieden werden sollen⁷⁹. Das EU-EHS wird weitgehend von den Mitgliedstaaten finanziert und umgesetzt, die dabei den in der Richtlinie vorgesehenen Ermessensspielraum nutzen; der Hof räumt ein, dass der Kommission nur begrenzt Instrumente zur Verfügung stehen, um eine Harmonisierung durchzusetzen. Dennoch wurden der Kommission für Phase II des EU-EHS durch die Richtlinie bestimmte Zuständigkeiten im Hinblick auf Leitlinien, Überwachung und Umsetzung übertragen. Um ermitteln zu können, in welchen Bereichen mehr Harmonisierung notwendig ist, sollte die Kommission die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten angemessen überwachen.

74

Der Hof stellte fest, dass in den Bereichen, in denen die Kommission sich aktiv – etwa durch den Erlass von Leitlinien⁸⁰ – um Harmonisierung bemühte, bis zu einem gewissen Grad auch Ergebnisse erzielt wurden. In allen Fällen jedoch, in denen die Kommission keine ausführlichen Leitlinien festlegte, waren zentrale Aspekte der Umsetzung nicht harmonisiert; dies traf beispielsweise auf die Bereiche Kontoeröffnung (siehe Ziffern 32-36), Transaktionsanalyse (siehe Ziffern 37 und 38), Prüfung und Akkreditierung (siehe Ziffern 50-57), Kontrollrahmen und Sanktionsmechanismen (siehe Ziffern 80-85) zu.

75

Infolge der Vielzahl von Umsetzungskonzepten in den Mitgliedstaaten können – abgesehen von den in Rechtsvorschriften oder Leitlinien der EU ausdrücklich festgelegten Anforderungen und Regeln – für Betreiber und andere Marktteilnehmer in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedliche Anforderungen und Regeln gelten (beispielsweise betreffend den rechtlichen Status von Zertifikaten, die Anwendung von Sanktionen oder das Überwachungs- und Prüfsystem).

79 8. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 63).

80 Z. B. die Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung (MRG) für die Phasen I und II.

Bemerkungen

76

Eine Möglichkeit, um Erkenntnisse über den Grad der Harmonisierung zwischen Mitgliedstaaten zu erlangen und die Anwendung harmonisierter Verfahren durchzusetzen, ist die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen. Der Hof räumt ein, dass die Kommission über kein klares Mandat zur Durchführung von Kontrollen auf Ebene der Mitgliedstaaten verfügt. Nach seinen Feststellungen liegen jedoch auch keine Nachweise dafür vor, dass die Kommission die Risiken (beispielsweise Wettbewerbsverzerrungen) oder möglichen Auswirkungen von divergierenden Umsetzungsmethoden auf das wirksame Funktionieren und die Integrität des EU-EHS angemessen überwacht und bewertet hat. Obwohl Probleme im Zusammenhang mit einer unzureichenden Harmonisierung als Folge der Umsetzung des EU-EHS im Wege einer Richtlinie gesehen werden könnten, vertritt der Hof die Auffassung, dass die Überwachungsmaßnahmen der Kommission im Hinblick auf den Grad der Harmonisierung der Umsetzung in den Mitgliedstaaten während der Phase II des EU-EHS begrenzt waren.

Der von der Kommission organisierte Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bezüglich der Umsetzung des EU-EHS wurde durch geringe Beteiligung beeinträchtigt

77

Gemäß der EU-EHS-Richtlinie trifft die Kommission Vorkehrungen für einen Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über Entwicklungen in Bezug auf die Zuteilung, die Nutzung von ERU⁸¹ und CER im Rahmen des Gemeinschaftssystems, die Führung der Register, die Überwachung, Berichterstattung, Prüfung und Einhaltung der Vorschriften dieser Richtlinie.

78

2009 wurde ein Compliance-Forum (CF) eingerichtet, um eine Plattform zu schaffen, über die die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Informationen über die Umsetzung des EU-EHS austauschen können. Zu den Zielen des CF zählen das ordnungsgemäße Funktionieren der Prozesse in der Compliance-Kette des EU-EHS, die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Compliance-Anforderungen und -Prozesse des EU-EHS und die Förderung einer engen und wirksamen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten. Das CF gehörte zu den wichtigsten Mechanismen, mit denen die Kommission einen wirksamen Austausch von EU-EHS-Informationen gewährleisten wollte, der von zentraler Bedeutung ist, um bewährte Verfahren auszutauschen und die Verwaltung des EU-EHS zu verbessern.

79

Während der Phase II des EU-EHS arbeitete das CF mit vier Taskforces. Die im Rahmen des CF erörterten und aufbereiteten Informationen wurden über ein webbasiertes System ausgetauscht, auf das alle zuständigen Behörden Zugriff hatten. Auf der Grundlage der Protokolle dieser Taskforces sowie Befragungen bei den zuständigen Behörden stellte der Hof fest, dass die Beteiligung der Mitgliedstaaten trotz der wichtigen Rolle des Compliance-Forums (mit durchschnittlich weniger als sechs zuständigen Behörden pro Sitzung) gering war und nur sehr wenige zuständige Behörden (meistens dieselben) regelmäßig an Sitzungen der Taskforces teilnahmen. Dadurch bestanden weniger Möglichkeiten zum Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden, der jedoch von maßgeblicher Bedeutung ist, um sicherzustellen, dass die Ziele des EU-EHS erreicht werden.

81 ERU sind Emissionsreduktionseinheiten aus Projekten zur gemeinsamen Umsetzung (JI) von Emissionsreduktionen; CER sind zertifizierte Emissionsreduktionen aus Projekten im Rahmen des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM).

Bemerkungen

Die Umsetzung des EU-EHS-Sanktionsmechanismus auf nationaler Ebene sowie die Verfahren zur Abgabe internationaler Projektgutachten wiesen gewisse Mängel auf

80

Gemäß der EU-EHS-Richtlinie erlassen und implementieren die Mitgliedstaaten nationale Vorschriften über Sanktionen für Verstöße gegen die EU-EHS-Rechtsvorschriften. In der EU-EHS-Richtlinie ist, unbeschadet der zusätzlichen Sanktionen, die die Mitgliedstaaten womöglich festlegen, auch eine spezifische EU-weite Sanktion für Emissionsüberschreitung vorgesehen. Diese Sanktion beträgt 100 Euro für jede Tonne CO₂e, für die der Betreiber keine Zertifikate abgegeben hat. Da diese Sanktion deutlich über dem Marktpreis für Zertifikate liegt, stellt sie einen wirksamen Anreiz für Anlagenbetreiber dar, die Obergrenzen einzuhalten und ausreichende Zertifikate abzugeben. Der Hof stellt fest, dass das EU-EHS bei der für Anlagen EU-weit geltenden Verpflichtung, zum Ablauf der Abgabefrist im April jedes Jahres die aufgrund der geprüften Emissionen erforderliche Anzahl an Zertifikaten abzugeben, eine sehr hohe Erfüllungsquote (99 % gemäß den im EUTL öffentlich verfügbaren Informationen) erzielt. Die Kommission kann keine Sanktionen durchsetzen, dies ist den Mitgliedstaaten vorbehalten.

Die Vielzahl verschiedener nationaler Sanktionsbestimmungen in den Mitgliedstaaten könnte die Wettbewerbsgleichheit zwischen den Betreibern beeinträchtigen

81

Die Prüfung des Hofes zeigte, dass die Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften verschiedene Arten von Verstößen definiert hatten, die festgestellt und anschließend mit Sanktionen oder anderen Maßnahmen (z. B. Rücknahme oder zeitweilige Aussetzung einer Genehmigung) geahndet werden konnten, und zwar zusätzlich zu der in der Richtlinie vorgesehenen 100-Euro-Sanktion. Die nachstehende **Tabelle** enthält eine nicht erschöpfende Auflistung von nationalen Verstößen und den dazugehörigen Sanktionen in einigen der geprüften Mitgliedstaaten:

82

Die Arten von Verstößen, die Sanktionen nach sich ziehen können, und die dazugehörigen Geldbußen oder anderen Sanktionen variieren beträchtlich zwischen den Mitgliedstaaten. Nach Auffassung des Hofes könnten diese nicht harmonisierten Verfahrensweisen die Wettbewerbsgleichheit zwischen den Teilnehmern beeinträchtigen.

Nicht erschöpfende Auflistung von nationalen Verstößen und den dazugehörigen Sanktionen in einigen der geprüften Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	Verstöße (nicht erschöpfend)	Bußgelder in Euro (£ für das Vereinigte Königreich) Min. – Max.		Haft (Monate) Min. – Max.
Deutschland	Betrieb der Anlage ohne Genehmigung Nicht mitgeteilte Änderungen an der Anlage Sonstiges (5)	5 – 50 000		entfällt
Spanien	Betrieb der Anlage ohne Genehmigung Nichteinhaltung der Verpflichtung zur Meldung jeglicher Änderung in Bezug auf Wesen, Funktionsweise oder Größe der Anlage, die erhebliche Auswirkungen auf die Emissionsmenge hätte oder Änderungen hinsichtlich der Überwachung erfordern würde Nichtvorlage eines jährlichen geprüften Emissionsberichts Vorsätzliche Zurückhaltung oder Änderung von Informationen in Anträgen auf Zertifikate Verweigerung des Zugangs der Prüfstelle zur Anlage	50 001 – 2 000 000		entfällt
	Nichteinhaltung der Verpflichtung zur Meldung von Änderungen in Bezug auf die Identität oder den Wohnsitz des Betreibers	10 001 – 50 000		entfällt
Frankreich	Betrieb der Anlage ohne Genehmigung	0 – 150 000		0 – 24
	Verstöße gegen die Verpflichtungen in Bezug auf Überwachung und Berichterstattung Nicht mitgeteilte Änderungen an der Anlage	0 – 75 000		0 – 6
Italien (2010)	Betrieb der Anlage ohne Genehmigung	25 000 – 250 000		entfällt
	Nichtangabe historischer Daten	2 500 – 25 000		
	Nicht mitgeteilte Stilllegung	1 000 – 100 000		
Vereinigtes Königreich	Betrieb der Anlage ohne Genehmigung Verstöße gegen die Verpflichtungen in Bezug auf Überwachung und Berichterstattung Nicht mitgeteilte Änderungen an der Anlage Verschiedene andere Verstöße einschließlich der Angabe falscher oder irreführender Informationen	0	Bei Verurteilung im summarischen Verfahren bis zu 5 000 und bei Verurteilung nach Anklageerhebung höher	0 – 24

Quelle: Informationen aus den einschlägigen Berichten der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 21 für Phase II.

Bemerkungen

Konsolidierte Informationen zur Durchsetzung von Sanktionen durch die Mitgliedstaaten fehlten

83

In den meisten der geprüften Mitgliedstaaten – mit Ausnahme Deutschlands und des Vereinigten Königreichs – mangelte es an aktuellen Informationen über den Stand der Umsetzung oder den Ausgang EU-weiter Sanktionsverfahren und der zusätzlichen nationalen Sanktionen. Die Angaben über die Anzahl der Sanktionsverfahren, die während der Phase II eingeleitet und erfolgreich durchgeführt wurden (d. h. mit bestätigter Zahlung), waren unvollständig. Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten sich in ihrem eigenen rechtlichen und administrativen Umfeld oftmals Beschränkungen gegenübersehen, die eine erfolgreiche Umsetzung von Sanktionen im Rahmen des EU-EHS verhinderten. Die zuständigen Behörden waren entweder nicht befugt, selbst Sanktionen zu verhängen (z. B. in Italien), oder mussten den Ausgang langwieriger Gerichts- und Rechtsbehelfsverfahren abwarten (z. B. in Deutschland). Möglicherweise hat dies die zuständigen Behörden davon abgehalten, neue Sanktionsverfahren einzuleiten. Darüber hinaus wird die abschreckende Wirkung eines solchen Systems nicht erhöht, wenn eine umfassende Berichterstattung über die Umsetzung von Sanktionen fehlt.

84

Des Weiteren stellte der Hof fest, dass die Kommission zum Zwecke der Überwachung der Umsetzung des EU-EHS weder eine speziell das EU-EHS betreffende zusammenfassende Aufstellung der nationalen Sanktionen führt noch Statistiken über die EU-weite Anwendung von Sanktionen erhebt.

85

Insgesamt war es dem Hof nicht möglich, die Umsetzung der Sanktionsverfahren durch die Mitgliedstaaten zu bewerten, da sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf europäischer Ebene konsolidierte Informationen fehlten.

Spezifische Probleme bezüglich der Abgabe internationaler Projektgutschriften

86

Die in Prozentsätzen vorgegebenen Grenzwerte für die Verwendung oder Abgabe internationaler Gutschriften aus Projekten zur gemeinsamen Umsetzung (JI – ERU) und dem Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM – CER) (siehe **Teil I des Anhangs** für weitere Hintergrundinformationen) waren je nach Mitgliedstaat unterschiedlich, wurden jedoch in den jeweiligen nationalen Zuteilungsplänen für Phase II festgelegt. Wenn einzelne Betreiber von der für sie zuständigen Behörde die Erlaubnis erhalten, den Grenzwert für die Abgabe internationaler Gutschriften für ihre Anlagen zu überschreiten, kann dies die Wettbewerbsgleichheit zwischen den Betreibern beeinträchtigen. In 6 %⁸² der 150 vom Hof untersuchten Fälle wurden die nationalen prozentualen Grenzwerte für die Abgabe internationaler Projektgutschriften von Betreibern überschritten. **Kasten 8** enthält nähere Einzelheiten zu einigen dieser Fälle.

82 Frankreich (fünf Fälle), Griechenland (drei Fälle) und Vereinigtes Königreich (ein Fall). Für Betreiber war es finanziell interessant, Projektgutschriften im Rahmen des Kyoto-Protokolls anstatt EU-Zertifikate (EUA) abzugeben, insbesondere gegen Ende von Phase II, als Ersterer deutlich günstiger waren als EUA. Die Verwendung dieser Projektgutschriften für die Einhaltung der EU-EHS-Vorgaben wurde in Phase III eingeschränkt. Folglich nahm ihre Verwendung durch die Betreiber gegen Ende der Phase II exponentiell zu – siehe **Abbildung im Anhang**.

Überschreitung der Abgabemenge von internationalen Gutschriften

In Phase II wurde der Grenzwert für die Abgabe internationaler Projektgutschriften als Prozentsatz der Gesamtzuteilung einer Anlage ausgedrückt.

Für Frankreich wurde im EUTL eine Zunahme der zugeteilten Zertifikate infolge von Produktionssteigerungen für fünf von 20 untersuchten Anlagen für die Jahre 2008-2010 nicht berücksichtigt. Mit der erhöhten Zuteilung war die absolute Menge an internationalen Gutschriften, die abgegeben werden konnten, ebenfalls gestiegen. Der Betreiber nutzte diese Gelegenheit und gab mehr internationale Gutschriften ab. Da der Mitgliedstaat die Kommission über diese Produktionssteigerungen und darauffolgende Zuteilungen aus der nationalen Reserve für neue Marktteilnehmer nicht in Kenntnis setzte, überstiegen die vom Hof auf der Grundlage von EUTL-Daten berechneten abgegebenen internationalen Gutschriften die 13,5 %-Marke, die in Frankreich den Grenzwert darstellte.

Im Vereinigten Königreich ermittelte der Hof einen Fall, in dem der Grenzwert für die Abgabe internationaler Projektgutschriften überschritten wurde. Als ein Betreiber eine seiner Anlagen (für die er bereits eine Zuteilung erhalten hatte) stilllegte, erhielt er von den Behörden die Genehmigung, alle für die stillgelegte Anlage zugeteilten Zertifikate zu behalten und die Zertifikate mit der entsprechenden Höchstmenge an Projektgutschriften (d. h. 8 %) auf eine seiner anderen Anlagen zu übertragen. Nach Berechnungen des Hofes gab die Anlage, die die übertragenen Zertifikate erhielt, mehr als die erlaubten 8 % ihrer zugeteilten Projektgutschriften ab. Der Hof stellte fest, dass der Betreiber die Kapazität der stillgelegten Anlage nur teilweise aufrechterhalten und diese auf die verbleibende Anlage übertragen hatte. Da dem Betreiber gestattet wurde, Projektgutschriften für die Gesamtmenge der zugeteilten Zertifikate abzugeben, wurde der Grenzwert überschritten. Der Hof stellte fest, dass diese Praxis womöglich zu Ungleichbehandlungen zwischen den Betreibern innerhalb desselben Sektors geführt hat.

87

Das EU-EHS ist der Eckpfeiler der Klimapolitik der EU und wird häufig als Referenzmodell für die Entwicklung von Klimaschutzstrategien und Emissionshandelssystemen an anderen Orten der Welt genannt. Dieses 2005 eingeführte und schrittweise verbesserte innovative System befindet sich nun in der dritten Phase seiner Umsetzung. Auf europäischer Ebene besteht das Ziel des EU-EHS als marktbasierter Mechanismus nicht nur darin, die Emissionen entsprechend den Obergrenzen zu reduzieren, sondern auch einen Preisbildungsmechanismus für CO₂ einzurichten. Ein höherer Preis schafft einen größeren Anreiz, in kohlenstoffarme Technologien zu investieren⁸³. Für ein bestimmungsgemäßes Funktionieren des EU-EHS ist es zudem erforderlich, dass die Integrität des Systems gewährleistet und das Instrument ordnungsgemäß umgesetzt wird. Eine Reihe von Zwischenfällen in der Vergangenheit – wie mutmaßliche Fälle von Zertifikatsdiebstahl und MwSt.-Karussellbetrug – machen nur noch deutlicher, dass Wachsamkeit geboten ist.

88

Im Rahmen der Prüfung wurde daher bewertet, ob das EU-EHS angemessen verwaltet wurde. Dazu wurde untersucht, ob der für den Schutz der Integrität des EU-EHS geschaffene Rahmen hinreichend stabil ist, um ein gutes Funktionieren des EU-EHS zu ermöglichen, und ob das EU-EHS in Phase II ordnungsgemäß umgesetzt wurde.

89

Insgesamt gelangte der Hof zu dem Schluss, dass die Verwaltung des EU-EHS durch die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht in allen Aspekten angemessen war. Sie wurde durch bestimmte Probleme hinsichtlich der Stabilität des Rahmens für den Schutz der Integrität des EHS sowie erhebliche Mängel bei der Umsetzung von Phase II des EU-EHS beeinträchtigt.

90

Der Rahmen für den Schutz der Marktintegrität wurde insbesondere durch die Aufnahme eines Großteils des Spotmarktes für Zertifikate in den Geltungsbereich von MiFID und MAD deutlich verbessert (siehe Ziffern 14-17). Allerdings sind noch immer eine Reihe von Schwachstellen zu beheben, um dem Rahmen ausreichende Stabilität zu verleihen und das Vertrauen der Anleger zu stärken und dadurch das EU-EHS als wirksames Instrument der Umweltpolitik zu nutzen.

91

Die Prüfung ergab, dass weiterhin Probleme in Bezug auf Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes bestehen, die mit Compliance-Händlern, bilateralen außerbörslichen (*over-the-counter*, OTC) Spotgeschäften und kleineren Marktteilnehmern (siehe Ziffern 18-21) zusammenhängen, und zwar trotz der Einstufung von Emissionszertifikaten als Finanzinstrumente. Trotz der 2012 erfolgten Zentralisierung des Registers gibt es keine Beaufsichtigung des Emissionsmarktes auf EU-Ebene; die Verfahren zur Zusammenarbeit zwischen den nationalen Finanzregulierungsbehörden und der Kommission sind nicht hinreichend klar (siehe Ziffern 22-24). Daher besteht die Gefahr, dass Marktverzerrungen oder -anomalien mit möglicherweise schwerwiegenden Auswirkungen nicht angemessen gehandhabt werden.

83 Europäische Kommission Klimapolitik, Infoblatt „Das Emissionshandelssystem der EU (EU ETS)“, abrufbar unter http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_de.pdf.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Empfehlung 1

Um die Marktintegrität weiter zu verbessern, sollte sich die Kommission mit den verbleibenden Problemen in Bezug auf die Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes befassen. Die Kommission sollte

- a) bei der relevanten künftigen Überarbeitung der MiFID- und MAR-Vorschriften die potenziellen Risiken für den Emissionsmarkt im Zusammenhang mit Ausnahmeregelungen für Compliance-Händler und kleinere Teilnehmer analysieren, um zu ermitteln, ob Maßnahmen zur Eindämmung dieser Risiken erforderlich sind;
- b) dafür sorgen, dass der Emissionsmarkt durch seine Einbeziehung in die fortschreitende Regulierung der Finanzmärkte in der EU (z. B. MiFID und MAR) auf EU-Ebene angemessen überwacht wird;
- c) Mechanismen für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen stärken, um eine bessere Marktaufsicht zu gewährleisten.

92

Der Hof vertritt die Auffassung, dass sich größere Klarheit bei der rechtlichen Definition von Emissionszertifikaten positiv auf das Funktionieren des EU-EHS-Marktes auswirken könnte (siehe Ziffern 1-27). Um die Liquidität des Emissionsmarktes zu fördern, braucht es Vertrauen, insbesondere vonseiten der investitionsorientierten Händler, die nicht verpflichtet sind, weiterhin an diesem Markt teilzunehmen. Mehr Klarheit in Bezug auf die Schaffung und den Schutz von Sicherungsrechten an Zertifikaten kann ebenfalls zu einem besseren Funktionieren des Marktes beitragen (siehe Ziffer 28).

Empfehlung 2

Der rechtliche Status von Zertifikaten sollte weiter präzisiert werden, um die Stabilität und das Vertrauen zu stärken.

In diesem Zusammenhang sollte die Kommission analysieren, welche Vorteile es hätte, Emissionszertifikate EU-weit als Eigentumsrechte einzustufen, und prüfen, wie ein spezifischer Registrierungsmechanismus für Sicherungsrechte bereitgestellt werden könnte.

93

Das Unionsregister ist ein wesentliches Instrument zur Verarbeitung und Veröffentlichung grundlegender EU-EHS-Daten sowie zur Gewährleistung der Integrität des EU-EHS-Marktes. Angesichts der Höhe der auf dem Spiel stehenden Finanzmittel und der Vielzahl verschiedener Teilnehmer birgt es ein hohes Risikopotenzial (siehe Ziffern 29-31). Um den Markt auf EU-Ebene abzusichern und in Anbetracht früherer sicherheitsrelevanter Zwischenfälle mit Auswirkungen auf den Markt, ist ein harmonisierter Ansatz in Bezug auf Risikomanagementverfahren notwendig. Die Sicherheit des Registers wurde im Lauf der Phase II des EU-EHS deutlich verbessert (siehe Ziffer 32). Allerdings sind in den meisten der geprüften Mitgliedstaaten die Verfahren zur Kontrolle der Eröffnung von EU-EHS-Konten, Überwachung von Transaktionen und Zusammenarbeit mit den Regulierungsbehörden nicht solide genug (siehe Ziffern 33-38). Da es der Kommission aus Datenschutzgründen ebenfalls nicht möglich ist, Transaktionen angemessen zu überwachen, stellt dies eine erhebliche Lücke im Bereich der Aufsicht dar. Innerhalb der Kommission stellten Entwicklung und Betrieb des Registers ein kompliziertes Vorhaben dar, das durch Probleme bei der internen Koordinierung und knappe Ressourcen beeinträchtigt wurde (siehe Ziffern 39-41).

Empfehlung 3

Bestimmte Aspekte des Systems zur Verarbeitung grundlegender EU-EHS-Informationen (das Unionsregister und die dazugehörigen Verfahren) sollten weiter verbessert werden.

Die Kommission sollte

- a) prüfen, wie eine wirksame Überwachung grenzüberschreitender Transaktionen auf EU-Ebene aufgebaut und koordiniert werden kann, um die Gefahr von Missbrauch und betrügerischen Handlungen zu mindern;
- b) Maßnahmen ermitteln, die sich zur Stärkung des Kontrollrahmens eignen und bewährte Verfahren der Mitgliedstaaten bei Kontoeröffnungen fördern, um Risiken für die Sicherheit und Integrität weiter zu verringern, und für deren Durchführung in der ganzen EU sorgen;
- c) angemessene Strukturen für die IT- und die operativen Aufgaben in der zuständigen Kommissionsdienststelle schaffen und für das reibungslose Funktionieren des Registrierungssystems sorgen.

Die Mitgliedstaaten sollten

- d) die in Empfehlung 3 b) angeführten Kontrollen umsetzen;
- e) die Zusammenarbeit zwischen den für das Unionsregister verantwortlichen Behörden und den sonstigen zuständigen Behörden, insbesondere zentralen Meldstellen und Strafverfolgungsbehörden, verbessern.

94

Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die Umsetzung des EU-EHS in Phase II durch erhebliche Mängel beeinträchtigt wurde. Die Mitgliedstaaten haben für die Umsetzung der EU-EHS-Richtlinie verschiedene Wege gewählt (siehe Ziffer 47). Die Umsetzung des Kontrollrahmens durch die Mitgliedstaaten wies Mängel auf. Systeme zur Überwachung, Berichterstattung und Prüfung betreffend Emissionen wurden weder ausreichend harmonisiert noch wirksam umgesetzt (siehe Ziffern 48-60). Insbesondere haben die zuständigen Behörden die Arbeit der Prüfstellen nicht ausreichend kontrolliert, und sie führten nur in begrenztem Umfang Vor-Ort-Kontrollen in Anlagen durch. Einige Mitgliedstaaten legten zudem nicht alle erforderlichen Berichte über die Durchführung des EU-EHS vor (siehe Ziffern 61-63).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Empfehlung 4

Die bei der Prüfung des Hofes ermittelten Schwachstellen in der Umsetzung des Kontrollrahmens durch die Mitgliedstaaten in Phase II sollten im Zuge der Umsetzung des überarbeiteten Rahmens für Phase III behoben werden.

Die Kommission sollte

- a) prüfen, ob weitere Änderungen am Überwachungs- und Berichterstattungsrahmen notwendig sind, um die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung betreffend Emissionen zu verbessern;
- b) die zuständigen Behörden auffordern, die Verfahren zur Verhängung von Sanktionen zu verbessern, um die Qualität des Kontrollrahmens zu gewährleisten.

Die Mitgliedstaaten sollten

- c) kohärente und wirksame Kontrollrahmen (einschließlich Inspektionen) für Tätigkeiten im Bereich der Überwachung, Berichterstattung und Prüfung umsetzen;
- d) für eine bessere Koordinierung und einen besseren Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden und den Akkreditierungsstellen sorgen, um die Qualität des Prüfungsprozesses zu verbessern;
- e) der Kommission die in der Richtlinie vorgesehenen jährlichen Berichte fristgerecht übermitteln;
- f) regelmäßig Berichte über die Umsetzung und Ergebnisse des EU-EHS veröffentlichen, um die Transparenz für Betreiber und Marktteilnehmer zu erhöhen.

95

Der Hof stellte fest, dass Leitlinien und Überwachung der Kommission in Bezug auf die Umsetzung des EU-EHS durch die Mitgliedstaaten in Phase II Lücken aufwies. Den Erkenntnissen des Hofes zufolge führte der Mangel an Transparenz bei der Entscheidung der Kommission, für die Berechnung der Emissionsobergrenzen für Phase II das PRIMES-Modell zugrunde zu legen und 2005 als Basisjahr zu verwenden, zu Ineffizienzen für die Mitgliedstaaten und mangelnder Transparenz bei der Erstellung und Bewertung der NAP für Phase II (siehe Ziffern 65-67). Da keine einschlägigen internen Kommissionsdokumente zur Bewertung der NAP verfügbar waren, konnte der Hof nicht feststellen, ob die von der Kommission zur Bewertung der NAP geleistete Arbeit für alle ausgewählten Mitgliedstaaten gleichermaßen ausführlich und vollständig war (siehe Ziffern 68 und 69).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

96

Das Wesen des EU-EHS als marktbasierter Mechanismus erfordert die regelmäßige Offenlegung ausführlicher und sachdienlicher Informationen über die Umsetzung und das Funktionieren des Systems. Zwar sind umfangreiche Informationen öffentlich verfügbar, doch hat die Kommission ein wesentliches Dokument nicht veröffentlicht, nämlich den gemäß der Richtlinie erforderlichen jährlichen Umsetzungsbericht (siehe Ziffern 71 und 72). Koordinierung und Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sind ebenfalls von entscheidender Bedeutung. Die Kommission sorgte nur in begrenztem Umfang für eine Harmonisierung wesentlicher Kontrollen bei der Umsetzung des EU-EHS durch die Mitgliedstaaten (siehe Ziffern 73-76). Es wurden verschiedene Foren und Arbeitsgruppen zum Informationsaustausch gegründet, die die Mitgliedstaaten maßgeblich unterstützten. Ihre Wirkung wurde jedoch durch eine relativ geringe Teilnahme aufseiten der Mitgliedstaaten begrenzt (siehe Ziffern 77-79).

Empfehlung 5

In Phase III sollten zur Umsetzung des EU-EHS verbesserte Leitlinien und Informationen bereitgestellt werden. Die Kommission sollte

- a) ihre Überwachung der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten verbessern, um Bereiche zu ermitteln, in denen eine stärkere Harmonisierung unerlässlich ist;
- b) regelmäßig den erforderlichen Bericht über die Umsetzung des EU-EHS veröffentlichen und dabei insbesondere auf die Probleme im Zusammenhang mit einer unzureichenden Harmonisierung und die daraus resultierenden Risiken eingehen.

Die Mitgliedstaaten sollten

- c) dafür sorgen, dass Vertreter der zuständigen Behörden regelmäßig an Sitzungen teilnehmen und sich am Austausch von Informationen, Erfahrungen und Kenntnissen über Fragen der Umsetzung beteiligen.

97

Bezüglich der EU-weiten Verpflichtung für Anlagen zur jährlichen Abgabe der erforderlichen Anzahl von Zertifikaten weist das EU-EHS eine sehr hohe Erfüllungsquote auf. Dennoch stellte der Hof fest, dass die Mitgliedstaaten eine Vielzahl verschiedener Sanktionsbestimmungen für andere Arten von Verstößen festgelegt haben, was die Wettbewerbsgleichheit zwischen den Betreibern beeinträchtigen könnte (siehe Ziffern 81 und 82). Dem Hof war es nicht möglich, die Wirksamkeit der Sanktionssysteme der Mitgliedstaaten zu bewerten, weil konsolidierte Informationen sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf europäischer Ebene fehlten. Die wirksame Umsetzung von Sanktionen wurde bisweilen durch Beschränkungen in den Rechts- und Verwaltungssystemen der Mitgliedstaaten beeinträchtigt (siehe Ziffern 83-85). Zudem wurden in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Verfahren in Bezug auf spezifische Vorschriften für die Abgabe internationaler Projektgutschriften angewendet (siehe Ziffer 86). Derartige Probleme können die Wettbewerbsgleichheit zwischen Betreibern beeinträchtigen.

Empfehlung 6

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.

Die Kommission sollte

- a) sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten aktuelle Informationen über die Anwendung aller Arten von Sanktionen (EU und national) bereithalten und geeignete Vorschläge und Leitlinien im Hinblick auf eine verstärkte Transparenz bei den zuständigen Stellen vorlegen.

Die Mitgliedstaaten sollten

- b) die auf nationaler Ebene festgelegten Sanktionen sowie die in der Richtlinie vorgesehene Sanktion konsequent anwenden;
- c) aktuelle und präzise Informationen über verhängte Sanktionen bereithalten.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Augustyn KUBIK, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 15. April 2015 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Hintergrundinformationen

TEIL I – Internationaler Rahmen für den Emissionshandel

1. Die Wissenschaft ist sich weitgehend darüber einig, dass durch menschliche Tätigkeiten verursachte und in die Atmosphäre freigesetzte Treibhausgase unmittelbare Auswirkungen auf den Treibhauseffekt haben, globale Erwärmung verursachen und das Klimasystem beeinflussen. Ebenso ist man sich einig, dass bei einem Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur um 2 °C im Vergleich zur vorindustriellen Zeit das Risiko des Auftretens von gefährlichen und möglicherweise katastrophalen Veränderungen in der globalen Umwelt erheblich zunimmt. Daher empfiehlt die internationale Gemeinschaft, die Erwärmung auf unter 2 °C zu begrenzen, indem diese Emissionen reduziert werden¹.
2. Die Europäische Union hat durch ihre Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels eine internationale Führungsrolle eingenommen. Sie verpflichtete sich im Rahmen des Kyoto-Protokolls von 1997 (siehe **Kasten**) zum UNFCCC von 1992 (in dem ein allgemeiner Rahmen für zwischenstaatliche Bemühungen zur Bewältigung der Herausforderung des Klimawandels festgelegt ist), ihre THG-Emissionen zu reduzieren.

Kasten – Das Kyoto-Protokoll

Das **Kyoto-Protokoll** wurde am 11. Dezember 1997 in Kyoto (Japan) angenommen und trat am 16. Februar 2005 in Kraft. 188 Staaten und eine Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration (die Europäische Union) haben das Protokoll unterzeichnet. Von den Unterzeichnern des UNFCCC haben nur die Vereinigten Staaten das Protokoll nicht ratifiziert. In dem Protokoll wurde für die 37 Industriestaaten und die Europäische Union das verbindliche Ziel festgelegt, die THG-Emissionen im Fünfjahreszeitraum 2008-2012 um durchschnittlich 5 % im Vergleich zu den Werten von 1990 zu reduzieren. Im Rahmen des Kyoto-Protokolls wurden drei marktbasierende Mechanismen eingeführt, die zum Erreichen dieser Vorgaben beitragen sollen: der Emissionshandel, der Mechanismus für eine umweltverträgliche Entwicklung und die gemeinsame Umsetzung.

3. Der langfristige Fahrplan der Kommission für THG-Emissionen gibt als Ziel eine Reduktion um 80 % bis 2050 vor². Am 23. Oktober 2014 einigte sich der Europäische Rat auf den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und billigte das verbindliche Ziel, die EU-internen Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 % im Vergleich zu 1990 zu reduzieren³. Das EU-EHS wird beim Erreichen dieser Ziele weiterhin eine zentrale Rolle spielen.

1 Siehe zwischenstaatliche Sachverständigengruppe für Klimaänderungen (IPCC), eingerichtet im Jahr 1988 durch das Umweltprogramm der Vereinten Nationen und die Weltorganisation für Meteorologie (www.ipcc.ch).

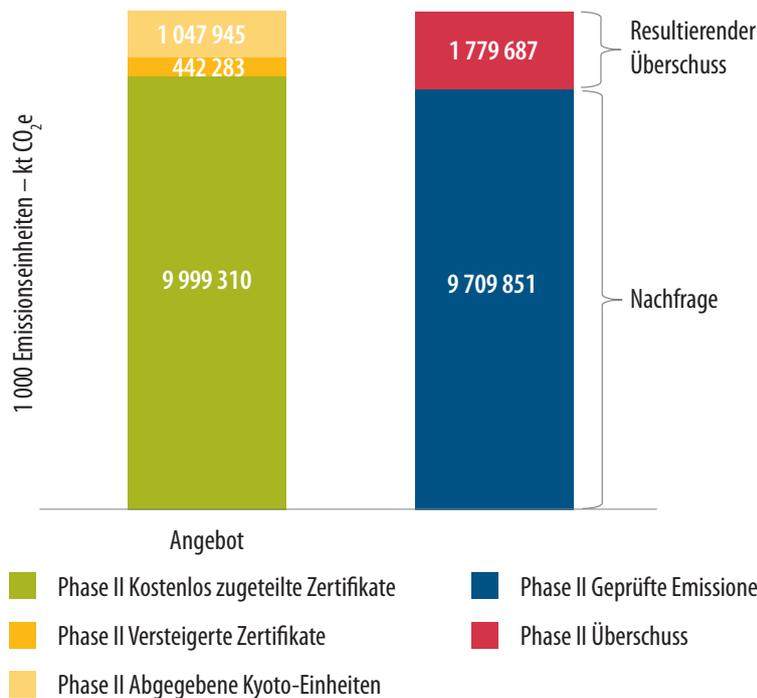
2 KOM(2011) 112 endgültig vom 8.3.2011, „Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050“.

3 Europäischer Rat (23. und 24. Oktober 2014), Schlussfolgerungen zum Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, SN 79/14.

TEIL II – Angebot und Nachfrage im EU-EHS während der Phase II (2008-2012)

4. Durch die Wirtschaftskrise, die etwa im Jahr 2008 ihren Anfang nahm, gingen die Tätigkeiten der Industrie und damit die Emissionen deutlich zurück⁴. Die Nachfrage nach Zertifikaten fiel in Phase II daher geringer aus als erwartet, was am Markt zu einem Zertifikateüberschuss führte (siehe **Abbildung**) und Auswirkungen auf den CO₂-Preis hatte, der vom Beginn der Phase II im Jahr 2008 bis zu deren Ende im Jahr 2012 von rund 22 Euro auf 5 Euro fiel.

Abbildung – Angebot, Nachfrage und Überschuss in Phase II des EU-EHS (2008-2012)



Quelle: Analyse des Hofes auf der Grundlage des ETS-Dataviewer der EUA (Juni 2014) für ortsfeste Anlagen.

⁴ Der Zusammenhang zwischen der Wirtschaftskrise und dem Rückgang der Emissionen wurde von der Kommission („Die Lage des CO₂-Marktes in der EU im Jahr 2012“, COM(2012) 652 final) und zahlreichen anderen Quellen (beispielsweise von der Weltbank in ihrem Bericht *Mapping Carbon Pricing Initiatives* von 2013) aufgezeigt.

TEIL III – Gespräche über Reformen zur Verringerung überschüssiger Zertifikate und Zukunftsperspektiven

5. Nach wie vor werden Gespräche über weitere Änderungen am EU-EHS und strukturelle Reformen für die Zeit nach 2020 geführt. In Phase II bestand nur wenig Flexibilität im System, um auf die sich ändernde wirtschaftliche Situation, die verringerte Nachfrage nach Zertifikaten und den wachsenden Überschuss zu reagieren. Die Kommission erkannte, dass dadurch die Wirksamkeit des Systems geschwächt wurde. Zudem vertritt die Kommission die Auffassung, dass ein höherer Marktpreis einen größeren Anreiz schaffen würde, in CO₂-arme Technologien zu investieren⁵. Um die Auswirkungen des Überangebots an EU-EHS-Zertifikaten (das sich laut Kommission zu Beginn der Phase III auf fast 2 Milliarden überschüssige Zertifikate belief⁶) (siehe auch **Abbildung**) abzumildern und das Preissignal im Hinblick auf CO₂-Emissionen zu stärken, schlug die Kommission 2012 vor, die Versteigerungen für Phase III auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben (das sogenannte *Backloading*). Die Versteigerung von 900 Millionen Zertifikaten sollte auf die Jahre 2019 und 2020 verschoben werden. Durch das *Backloading* sollte die Gesamtmenge der verfügbaren Zertifikate nicht verringert, sondern lediglich deren Verteilung über den Zeitraum geändert werden. Der Legislativvorschlag wurde 2013 vom Parlament sowie vom Rat angenommen.

6. Um dem Überschuss zu begegnen und die ökologische Wirkung des Systems zu stärken, war nach Auffassung der Kommission eine nachhaltige Lösung für das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage notwendig. Daher schlug die Kommission im Januar 2014 – zusammen mit dem Vorschlag für das Klima- und Energiepaket für 2030⁷ – strukturelle Reformmaßnahmen für das EU-EHS vor. Dazu gehörten die Einführung einer Marktstabilitätsreserve ab 2021, um dem bereits bestehenden Zertifikateüberschuss entgegenzuwirken und die Widerstandsfähigkeit des Systems gegenüber größeren Belastungen zu verbessern, indem das Angebot an zu versteigernden Zertifikaten automatisch angepasst wird. Der Legislativvorschlag wird derzeit vom Rat und vom Europäischen Parlament geprüft.

5 Europäische Kommission Klimapolitik, Infoblatt „Das Emissionshandelssystem der EU (EU ETS)“, abrufbar unter http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_de.pdf.

6 Europäische Kommission, GD Klimapolitik (http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm).

7 COM(2014) 15 final vom 22.1.2014, „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030“.

Zusammenfassung

II

Das EU-EHS ist der Eckpfeiler der Klimapolitik der EU. Mit dem System wurde ein Preis für CO₂ festgelegt, und die Emissionen der im System erfassten Anlagen sinken wie beabsichtigt: Im Jahr 2012 war ein Rückgang von 19 % gegenüber dem Niveau im Jahr 1990 zu verzeichnen.

Das EU-EHS sorgt für die erforderlichen Emissionsenkungen zu geringen Kosten. Mit keiner anderen politischen Maßnahme, sei es im Wege der Besteuerung oder Regulierung, wird dies wie beim Emissionshandel sichergestellt.

Der Erfolg des EU-EHS hat andere weltweit inspiriert, und die Kommission wird das EHS weiterhin als politische Maßnahme fördern.

III

Während sich der Hof auf die Prüfung der Phase II des EU-EHS (2008-2012) konzentrierte, sind für Phase III (2013-2020) bereits zahlreiche Verbesserungen umgesetzt worden, die speziell die Bemerkungen des Hofes betreffen. Diese Bemerkungen werden somit als weitere Unterstützung für die entsprechenden Entwicklungen, die für Phase III bereits auf den Weg gebracht wurden, und als Denkanstoß in anderen Zusammenhängen geschätzt.

IV

Die Kommission nimmt die Schlussfolgerung des Hofes zur Kenntnis.

Die Kommission betont, dass die Verwaltung des EU-EHS in Phase II aufgrund bestimmter Probleme hinsichtlich der Stabilität des Rahmens für den Schutz der Integrität des EU-EHS beeinträchtigt war. Die Tatsache, dass bei der Umsetzung des EU-EHS Mängel in Phase II festgestellt wurden, ist einer der entscheidenden Gründe für die sorgfältige Prüfung der neuen Entwicklungen und Verbesserungen, die jetzt in Phase III umgesetzt werden.

V

Um die Marktintegrität zu verbessern, müssen wichtige verbleibende Probleme in Bezug auf die Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes gelöst werden. Um sicherzustellen, dass Maßnahmen der EU erforderlich und wirksam sind, nimmt die Kommission in jeder Phase vom Vorschlag bis zur Umsetzung eine Folgenabschätzung ihrer Politiken und Vorschläge vor. Eine Bewertung der in jüngster Zeit angenommenen Vorschriften zur Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes, die derzeit umgesetzt werden, kann im Rahmen der von der Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat im Jahr 2019 gemäß Artikel 90 der MiFID II¹ und Artikel 38 der MAR² vorzulegenden Berichte erfolgen.

V a)

Die Kommission und die Mitgesetzgeber haben eine eingehende Analyse der potenziellen Risiken hinsichtlich der Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes in Zusammenhang mit Unternehmen, die zur Teilnahme am System verpflichtet sind („Compliance-Händler“), bilateralen außerbörslichen (*over-the-counter*, OTC) Spotgeschäften und kleineren Marktteilnehmern im Zuge des Verfahrens zur Annahme der MiFID II (nachstehend „MiFID“) vorgenommen, die deshalb ein ausgewogenes System für Ausnahmen beinhaltet. Die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e, Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe j und Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e der MiFID erwähnten Ausnahmen unterliegen Bedingungen und einer regulatorischen Aufsicht und gelten nicht unbedingt speziell für Emissionszertifikate, sondern gleichermaßen für Waren-derivate. Die Gründe für die Ausnahmen gehen auf eine Bewertung des Zwecks der Anforderung einer Zulassung nach der MiFID (in erster Linie der Schutz von Kunden von Wertpapierfirmen bei grenzüberschreitenden Transaktionen) sowie die Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Kosten für den Erhalt dieser Zulassung gegenüber den Vorteilen für die befreiten Personen zurück.

1 Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU.

2 Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission.

V b)

Für den Emissionsmarkt gilt der im EU-Finanzmarktrecht festgelegte Aufsichtsrahmen, der auch für alle in der EU gehandelten Warenderivate Anwendung findet (z. B. MiFID-Positionsreporting, Festlegung weitreichender Kooperationsmechanismen in der MAR).

Die Mechanismen für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen werden ab 2017 vollständig in Kraft treten und wirksam sein.

V c)

Eine Analyse des CO₂-Marktes in der EU zeigt generell, dass der Markt gewachsen und reifer geworden ist, obwohl der rechtliche Status von Zertifikaten auf EU-Ebene nicht definiert ist und die Schaffung und der Schutz von Sicherungsrechten an Zertifikaten nicht ausdrücklich vorgesehen ist.

V d)

Auf Grundlage der in Phase II erzielten Fortschritte wird die Kommission für kontinuierliche Verbesserungen sorgen, die erforderlich sind, um die Sicherheit des Unionsregisters auf dem höchsten Standard zu halten.

In den Rechtsvorschriften ist keine Überwachung der Transaktionen im Unionsregister durch die Kommission vorgesehen. Die Beaufsichtigung des europäischen CO₂-Marktes auf EU-Ebene kann verbessert werden, um Missbrauch und betrügerische Handlungen festzustellen; diese Frage geht aber über das Register hinaus, in dem lediglich Informationen über physische Übertragungen von CO₂-Einheiten und keine finanziellen Angaben erfasst werden.

VI a)

Die Verordnungen der Kommission wurden angenommen, um die Wirksamkeit, Effizienz und Harmonisierung der Überwachung und Berichterstattung hinsichtlich des EU-EHS sowie die Prüfung und Akkreditierung in Phase III noch weiter zu verbessern.

VI b)

Mit dem Durchführungsbeschluss 2014/166/EU der Kommission und der dazugehörigen Erläuterung wurde erneut das System eingeführt, nach dem die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich Berichte nach „Artikel 21“ über die Umsetzung der EU-EHS-Richtlinie übermitteln müssen. Diese Berichte sind über das System ReportNet der Europäischen Umweltagentur (EEA) öffentlich zugänglich.

VI c)

Die Kommission räumt ein, dass die Vorlage der Berichte nach Artikel 21 in Phase II in einigen Fällen unvollständig war. Die Anforderungen werden jetzt auf Grundlage des Durchführungsbeschlusses 2014/166/EU der Kommission in Phase III strenger umgesetzt.

VI d)

Die Kommission koordiniert nach wie vor einen häufigen Austausch mit und zwischen den Mitgliedstaaten in Form von gut besuchten Sitzungen mit veröffentlichten Beratungen und Konsultationen.

VI e)

Durch den Rechtsrahmen, die Bereitstellung unterstützender Erläuterungen und Vorlagen sowie der Organisation geeigneter Konferenzen, Sitzungen und Konsultationen ist die Kommission nach ihrer Auffassung nach wie vor eine treibende Kraft für die Harmonisierung wesentlicher Kontrollen bei der Umsetzung des EU-EHS.

VI f)

Eine Übersicht über die Sanktionssysteme des EU-EHS in den Mitgliedstaaten wird im Rahmen der von der Kommission durchgeführten Studien zu den EU-EHS-Compliance-Überprüfungen der Mitgliedstaaten und des Durchführungsbeschlusses 2014/166/EU der Kommission zur Aktualisierung des Systems vermittelt, nach dem die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich Berichte nach „Artikel 21“ über die Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG übermitteln müssen.

In Phase III kann jeder Betreiber internationale Projektgutschriften bis zu einem bestimmten Grenzwert nutzen, der auf Grundlage der in der Verordnung (EU) Nr. 1123/2013 der Kommission festgelegten Regeln ermittelt wird.

VII 1.

Die Kommission nimmt die Empfehlungen teilweise an und teilt die Ansicht, dass wichtige verbleibende Probleme in Bezug auf die Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes gelöst werden müssen, um gegebenenfalls die Marktintegrität zu verbessern.

VII 2.

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung und wird die Vorteile einer Klärung des rechtlichen Status von Zertifikaten analysieren.

VII 3.

Die Kommission akzeptiert die einschlägigen Empfehlungen. Die Sicherheit des Registersystems wurde seit 2012 wesentlich verbessert, und die Kommission wird sich bemühen, das System hinsichtlich der vom Hof ermittelten Aspekte weiter zu verbessern.

VII 4.

Die Kommission akzeptiert die einschlägigen Empfehlungen. Die jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten aller am EU-EHS beteiligten Parteien wurden im Zuge der für Phase III angenommenen Verordnungen der Kommission über die Akkreditierung und Prüfung bzw. die Überwachung und Berichterstattung geklärt.

VII 5.

Die Kommission akzeptiert die entsprechenden Empfehlungen und den Hinweis, dass der Umfang der Erläuterungen und Informationen über die Umsetzung des EU-EHS in Phase II hätte besser sein können. Ihrer Ansicht nach wurde dieser Aspekt für Phase III angemessen verbessert.

VII 6.

Die Kommission erachtet das Sanktionssystem des EU-EHS als wirksam. Die Geldstrafe in Höhe von 100 Euro je Tonne emittiertem CO₂ für die bis zum 30. April keine Zertifikate abgegeben wurden, hat eine in starkem Maße abschreckende Wirkung. Dies zeigt sich insbesondere durch die sehr hohe Konformitätsrate.

Die auf nationaler Ebene von den Mitgliedstaaten angewandten Sanktionen sollten transparent sein und sie sollten zudem Informationen über Betreiber veröffentlichen, die gegen die Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten verstoßen.

Die Kommission akzeptiert die einschlägige Empfehlung und misst der Transparenz zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten hohe Bedeutung bei, um die sehr hohe Konformitätsrate zu halten.

Einleitung

Kasten 2

Das EU-EHS war mit verschiedenen Risiken konfrontiert, denen mit konkreten Maßnahmen begegnet wurde. Gegen den MwSt.-Karusellbetrug auf dem CO₂-Markt wurde

vorgegangen, indem den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Anwendung einer Umkehrung der Steuerschuldnerschaft (*Reverse-Charge-Verfahren*) eingeräumt wurde. Mehrere nationale Register waren Ziel von IT-Angriffen, und die Sicherheit des Registersystems wurde durch die Zentralisierung der Vorgänge in einem einzigen Unionsregister verbessert. Schließlich wurden auch die Regulierung und Beaufsichtigung des CO₂-Marktes gestärkt.

15

Die Kommission nimmt die explizite Erklärung des Hofes zur Kenntnis, dass die Frage, welcher Regulierungsansatz für den Emissionsmarkt am besten geeignet wäre, nicht Gegenstand der Prüfung des Hofes gewesen sei.

Nach Ansicht der Kommission sollten die verbleibenden Probleme, für die weitere Regulierungsmaßnahmen in Betracht kommen, unter Berücksichtigung des regulatorischen Rahmens für Emissionszertifikate geprüft werden, wenn diese ab dem Jahr 2017 als Finanzinstrumente gelten.

16 – Antwort zum ersten Spiegelstrich

Auf Vorschlag der Kommission nahm der Rat die Richtlinie 2010/23/EU des Rates³ an, in der (in Artikel 199a) die Möglichkeit zur Anwendung einer Umkehrung der Steuerschuldnerschaft (*Reverse-Charge-Verfahren*) für die Übertragung von Emissionszertifikaten vorgesehen ist. Der Geltungszeitraum dieser Richtlinie wurde bis zum 31. Dezember 2018 verlängert⁴.

16 – Antwort zum dritten Spiegelstrich

Die Verordnung (EU) Nr. 389/2013 (Registerverordnung) enthält keinen direkten Verweis auf die materiellen Bestimmungen der Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche, sie sieht aber eine Ad-hoc-Regelung für die nationalen Registerverwalter auf Grundlage einer harmonisierten Reihe von Prüfungen der Identitätsangaben und anderer relevanter Anforderungen vor, wodurch unmittelbar geltende und auf EU-Ebene harmonisierte Regelungen in diesem Bereich festgelegt werden.

³ Richtlinie 2010/23/EU des Rates vom 16. März 2010 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf eine fakultative und zeitweilige Anwendung des *Reverse-Charge-Verfahrens* auf die Erbringung bestimmter betrugsanfälliger Dienstleistungen (ABl. L 72 vom 20.3.2010, S. 1).

⁴ Durch die Richtlinie 2013/43/EU des Rates vom 22. Juli 2013 (ABl. L 2012 vom 26.7.2013, S. 4).

Kasten 3 – Antwort zum zweiten Absatz

Die für das EHS bzw. die MwSt.-Vorschriften zuständigen Mitglieder der Kommission übermittelten im Juni 2011 ein gemeinsames Schreiben an alle Mitgliedstaaten, die das *Reverse-Charge*-Verfahren noch nicht anwendeten, in dem diese um die Einführung nationaler Vorschriften gebeten wurden. Dies zeigt, dass die Frage auf der höchstmöglichen Ebene angegangen wurde.

Kasten 3 – Antwort zum dritten Absatz

In den italienischen Rechtsvorschriften ist seit 1. Januar 2015 das *Reverse-Charge*-Verfahren für Emissionszertifikate vorgesehen.

18

Compliance-Käufer müssen sich am CO₂-Markt beteiligen, wenn ihre Emissionen ihre kostenlosen Zertifikate übersteigen. Sie können diese über Banken oder Wertpapierfirmen erwerben, die nach der MiFID reguliert sind. Die MiFID (die zusammen mit der MAR und der Verordnung über europäische Marktstrukturen, EMIR⁵) angewendet wird) zielt auf eine Verbesserung der Marktstabilität und -integrität, einschließlich einer Verringerung systemischer Risiken, bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Kostenwirksamkeit und Verhältnismäßigkeit der EU-Rechtsvorschriften.

19

Die Befreiungen umfassen „nichtfinanzielle“ Einheiten, die mit Zertifikaten handeln. Dies ist vergleichbar mit Befreiungen in anderen Vorschriften zu den Finanzmärkten, z. B. eine Befreiung von der Clearingpflicht für nichtfinanzielle Gegenparteien nach der EMIR oder die für Warenderivate geltenden Befreiungen. Dabei handelt es sich nicht um allgemeine Befreiungen, vielmehr unterliegen sie Bedingungen und/oder der Aufsicht der zuständigen nationalen und auch europäischen Behörden. In manchen Fällen haben die Befreiungen einen nationalen Geltungsbereich und keine grenzüberschreitende Wirkung.

Selbst wenn Einheiten nach der MiFID befreit sind, gelten für viele von ihnen dennoch die Pflichten nach der MAR in Bezug auf Insider-Geschäfte und Marktmanipulation.

Der Vorschlag der Kommission wurde von den Gesetzgebern gebilligt, die dieses Konzept eindeutig genehmigt und bestätigt und eher den Geltungsbereich der Befreiungen erweitert haben.

Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist die Kommission der Ansicht, dass angesichts der Ziele der Zulassung nach der MiFID, ihres Kosten-Nutzen-Verhältnisses und der regulatorischen Belastung die Befreiungen für Compliance-Käufer das am wenigsten aufwendige Mittel zum Erreichen des gewünschten Ergebnisses darstellen.

Des Weiteren fallen befreite Einheiten nach wie vor unter den Geltungsbereich der MAR.

20

Was OTC-Derivate anbelangt, so werden in der EMIR Pflichten für bestimmte Marktteilnehmer auferlegt, die Derivatgeschäfte tätigen und als solche einer Regulierung unterliegen⁶.

Nach mehreren Studien betrug der Anteil des nicht geclearten OTC-Spot-Kontraktvolumens im Jahr 2010 etwa 1 %. Die Analyse der verfügbaren Daten zu der aktuelleren Marktentwicklung stützt die Schlussfolgerung, dass dieser Anteil derzeit vermutlich noch niedriger ist⁷.

Außerdem fallen rein bilaterale OTC-Geschäfte nach wie vor unter den Geltungsbereich der MAR, in der explizit dargelegt ist, dass diese „für alle Geschäfte, Aufträge und Handlungen, die eines der in den Absätzen 1 und 2 genannten Finanzinstrumente betreffen, gilt, unabhängig davon, ob ein solches Geschäft, ein solcher Auftrag oder eine solche Handlung auf einem Handelsplatz getätigt wurden“.

5 Vollständiger Name: Verordnung über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (Verordnung (EU) Nr. 648/2012).

6 In nahezu allen auf die Konsultation der Europäischen Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde (ESMA) zum entsprechenden Entwurf für die Anwendung von Clearingschwellen eingegangenen Antworten wurde deren Erhöhung vorgeschlagen und vorgebracht, dass nichtfinanzielle Firmen aufgrund ihrer fehlenden Vernetzung ein vernachlässigbares systemisches Risiko für das Finanzsystem darstellten. Dies gilt auch für nichtfinanzielle Firmen hinsichtlich des Handels mit rein bilateralen OTC-Spot-Emissionszertifikaten.

7 Berechnungen der Kommission auf Grundlage der New Energy Finance-Daten von Bloomberg zum Gesamtumfang des EUA-Marktes und seiner Aufteilung nach Auktionen, Börsen und OTC in Kombination mit einer Schätzung der London Energy Brokers Association (LEBA) zum Anteil des EUA-OTC-Handels in Bezug auf Spotprodukte im Jahr 2010 und mit Daten der LEBA für die Jahre 2010-2014 zum Anteil des nicht geclearten OTC-Handels.

21

Im Oktober 2013 ersuchte die Kommission die ESMA um eine Empfehlung als Unterstützung für den Inhalt der delegierten Rechtsakte, die für einige Bestimmungen der MAR erforderlich waren, einschließlich der Höhe der Schwellen in Bezug auf kohlendioxidäquivalente Emissionen und die thermische Nennleistung.

Die Mehrheit der Teilnehmer an der entsprechenden Konsultation der ESMA argumentierte, dass wenig oder gar keine unternehmensspezifische Informationen vorlägen, die bereits nach anderen Vorschriften veröffentlicht seien, insbesondere nach der Verordnung über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarkts (REMIT).⁸

Eine potenzielle kumulative Wirkung auf den Emissionsmarkt wäre nur insofern von wesentlicher Bedeutung, als dass ein erheblicher Anteil der kleineren Marktteilnehmer seine Aktivitäten koordinierte, wobei es nicht nur um eine der Wettbewerbsaufsicht unterliegende kartellrechtliche Frage handelte, sondern was angesichts ihrer großen Zahl auch schwierig aufrechtzuerhalten wäre.

22

Die Kommission teilt die Auffassung, dass weitere Arbeiten zu den Mechanismen für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen innerhalb des aufsichtsrechtlichen Rahmens für den Markt für Emissionszertifikate unternommen werden könnten. Allerdings werden die bestehenden Vorschriften zu den Mechanismen für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen erst ab 2017 vollständig in Kraft treten und wirksam sein. Deshalb sollten sich künftige Arbeiten auf Optionen zur Stärkung der bestehenden Systeme konzentrieren und gegebenenfalls auf einer klaren Bewertung des Umfangs etwaig verbleibender Risiken für das EU-EHS oder den europäischen CO₂-Markt beruhen sowie in einer möglichst kosteneffizienten und verhältnismäßigen Weise durchgeführt werden.

23

Der im EU-Finanzmarktrecht festgelegte Aufsichtsrahmen gilt auch für alle in der EU gehandelten Waren-derivate (z. B. MiFID-Positionsreporting, Festlegung weitreichender Kooperationsmechanismen in der MAR). Im Zuge einer Prüfung wurden keine Elemente ermittelt, die den Standpunkt stützten, dass dieser Rahmen für den Emissionsmarkt im Vergleich zu Warenderivaten im Allgemeinen nicht angemessen sei.

⁸ Verordnung (EU) Nr. 1227/2011.

Was die MAR anbelangt, so nehmen die zuständigen Behörden ihre auf die MAR zurückgehenden Funktionen und Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Behörden oder mit Marktteilnehmern wahr. Die nach der MAR zuständigen Behörden müssen mit der ESMA, auch in Bezug auf den Austausch notwendiger Informationen, sowie mit den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten zusammenarbeiten.

Was das Unionsregister und die Befugnisse der Kommission anbelangt, so können die nationalen Finanzregulierungsbehörden gemäß Artikel 110 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 389/2013 im Unionsregister enthaltene Informationen über Transaktionen von den zuständigen nationalen Verwaltern oder der Kommission als Zentralverwalter (die Daten über mehrere oder alle Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen kann) einholen. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass 30-40 % der Futures auf Emissionszertifikate nicht bis zur Fälligkeit gehalten werden. Diese werden somit nicht physisch abgewickelt und sind im Unionsregister nicht sichtbar.

24

Die Kommission weist darauf hin, dass die nationalen Regulierungsbehörden für die Beaufsichtigung des Emissionsmarktes zuständig sind. Die integrierten Verfahren zwischen den nationalen Regulierungsbehörden zur Organisation einer Beaufsichtigung des Emissionsmarktes auf EU-Ebene werden in der überarbeiteten MiFID und MAR festgelegt, die detaillierte Vorschriften zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden sowie zwischen diesen und der ESMA, auf EU-Ebene und mit Drittländern weltweit beinhalten.

Darüber hinaus wird nach den Regelungen der überarbeiteten MiFID/MiFIR⁹ und der MAR/MAD ein umfassender Rahmen für die Überwachung, Berichterstattung und Beaufsichtigung (auf nationaler und EU-Ebene) eingeführt, der ab Januar 2017 bzw. Juli 2016 für Emissionszertifikate gilt.

Die Häufigkeit und die Struktur der bestehenden formellen und informellen Kontakte zwischen den Dienststellen innerhalb der Kommission sind für die allgemeinen Regulierungsaufgaben ausreichend und angemessen.

⁹ Verordnung (EU) Nr. 600/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012.

25

Der CO₂-Markt in der EU ist gewachsen und reifer geworden, obwohl der rechtliche Status von Zertifikaten auf EU-Ebene nicht definiert ist. Die für die Liquidität maßgeblichen Faktoren sind größtenteils wirtschaftlicher und nicht rechtlicher Art¹⁰.

Nach Auffassung der Kommission bieten die Richtlinie 2003/87/EG und die entsprechenden Durchführungsvorschriften, insbesondere Artikel 40 der Verordnung (EU) Nr. 389/2013¹¹, sowie der sich entwickelnde Rahmen für die EU-Finanzmarktregulierung¹² die erforderlichen rechtlichen Grundlagen für einen transparenten und liquiden CO₂-Markt in der EU bei gleichzeitiger Sicherstellung der Stabilität und Integrität des Marktes.

26

Gemäß Artikel 345 AEUV fällt nach dem Unionsrecht das Eigentumsrecht in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Dies gilt umso mehr in Zusammenhang mit der Vorgabe der Begründung von Eigentumsrechten auf EU-Ebene in Bezug auf eine Klasse von Vermögenswerten, bei denen nach den Feststellungen des Hofes keine bestehenden Eigentumsrechte in den Mitgliedstaaten vorliegen.

Eine spezielle Regelung für das Eigentumsrecht von gehandelten Vermögenswerten ist eher die Ausnahme als die Regel für die meisten gehandelten Vermögenswerte, dies gilt auch für Finanzinstrumente. Allerdings bedeutet dies nicht, dass die normalen Grundsätze des nationalen Vertrags- und Eigentumsrechts nicht unbedingt für Transaktionen mit diesen Vermögenswerten gelten¹³. Die Richtlinie 2003/87/EG und ihre Durchführungsvorschriften gelten für alle wichtigen rechtlichen Merkmale in Zusammenhang mit der Ausübung von Rechten an Zertifikaten.

¹⁰ Die Kommission hat bereits einen Vorschlag zur Einrichtung einer Marktstabilitätsreserve (COM(2014) 20) vorgelegt, nach dem durch die Anpassung der Auktionsmenge von Zertifikaten einem Überschuss an Zertifikaten begegnet und die Schockresilienz des Systems gestärkt werden soll. Der Vorschlag wird derzeit vom Europäischen Parlament und dem Rat erörtert.

¹¹ Zertifikate können von jeder Person gehalten werden, ein Titel kann jedoch unter Bezugnahme auf das Unionsregister bestimmt werden, da die Eintragung im Register einen Prima-facie- und ausreichenden Nachweis für den Titel an einem Zertifikat darstellt.

¹² Ab 2017 werden Emissionszertifikate den Status eines Finanzinstrumentes innerhalb der EU aufweisen und dem Rahmen für die EU-Finanzmarktregulierung unterliegen.

¹³ Beispielsweise gibt es keine spezielle rechtliche Regelung für auf einem Bankkonto gehaltene Gelder. Somit besitzt der Kontoinhaber das Geld auf seinem Konto nicht, sondern hat lediglich rechtlichen Anspruch darauf. Dies stand jedoch nicht der Entwicklung von Finanzmärkten auf Grundlage von Geldern entgegen, weder in der EU noch weltweit.

Das Recht zum Halten, zur Übertragung, Abgabe und Löschung von Zertifikaten ist durch die Richtlinie 2003/87/EG vollständig garantiert und wird auch durch das Unionsregister, in dessen Rahmen diese Rechte ausgeübt werden können, umfassend gestützt.

27

Angesichts der vorstehenden Darlegungen vertritt die Kommission die Ansicht, dass die rechtlichen Interessen gebührend geschützt sind und Zertifikate als Zivilsachen vor nationalen Gerichten angefochten werden können. Dennoch wird sich die Kommission bemühen, die potenziellen Vorteile einer weiteren Klärung des rechtlichen Status von Zertifikaten im EU-Recht für das Funktionieren des EU-EHS und des europäischen CO₂-Markts zu analysieren.

28

Die Kommission berücksichtigt die rechtliche und technische Realisierbarkeit einer Ermöglichung der Registrierung von Sicherungsrechten an Zertifikaten unter Berücksichtigung der Ziele der öffentlichen Politik mit Blick auf das EU-EHS.

30

Nach Auffassung der Kommission wurden mit dem Unionsregister Verbesserungen zur Behebung der in der Vergangenheit im Rahmen des dezentralen Systems der nationalen Register der Phase II festgestellten Schwachstellen eingeführt. Darüber hinaus wurden nach der Überarbeitung der EU-EHS-Richtlinie im Jahr 2009 auch in Phase III des EU-EHS zusätzliche Maßnahmen eingeleitet. Seit der Einführung des Unionsregisters im Jahr 2012 wurden keine Vorfälle gemeldet, und die im Unionsregister oder im EUTL enthaltenen Daten werden den nationalen Strafverfolgungsbehörden im Zuge formeller Ermittlungen oder Gerichtsverfahren übermittelt.

Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Beaufsichtigung des CO₂-Marktes verbessert werden kann. Das Unionsregister enthält keine finanziellen Informationen, und deshalb wären die im Register geführten Daten nur in begrenztem Umfang für die Beaufsichtigung von finanziellen Transaktionen nützlich.

In Einklang mit der maßgeblichen Primärgesetzgebung und der Verordnung (EU) Nr. 389/2013 verfügt die Kommission überdies über keine Rechtsgrundlage für die Durchführung einer Analyse der von den Mitgliedstaaten im Unionsregister gespeicherten Daten.

Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten aktiv bei der Etablierung einer Zusammenarbeit mit Finanzermittlungsdiensten.

31

Nach Auffassung der Kommission ist eine kontinuierliche Verbesserung der Registersysteme im Laufe der Zeit zu verzeichnen, und zahlreiche vom Hof festgestellte Probleme werden in Phase III behoben.

32

Was die KYC-Kontrollen und -Verfahren betrifft, so enthält die Verordnung (EU) Nr. 389/2013 eine erschöpfende Aufstellung der Bedingungen und Dokumente für die Eröffnung von Konten für Compliance-Händler. Allerdings umfassen die Anforderungen für Konten von freiwilligen Teilnehmern nur die Mindestanforderungen für die Kontoeröffnung.

34

Die in der Verordnung (EU) Nr. 389/2013 festgelegten Anforderungen für freiwillige Teilnehmer bieten den Mitgliedstaaten Spielraum für die Anwendung geeigneter Verfahren zur Risikobewertung.

35 – Antwort zum zweiten Spiegelstrich

In der Verordnung (EU) Nr. 389/2013 ist aufgeführt, welche Informationen über verdächtige Anträge auf Kontoeröffnung zwischen den nationalen Verwaltern ausgetauscht werden. Die Erstellung einer ständigen EU-weiten Aufstellung von abgelehnten Anträgen auf Kontoeröffnung wirft Fragen hinsichtlich des Rechtsrahmens zum Schutz personenbezogener Daten auf.

36

In der Richtlinie 2003/87/EG und in der Verordnung (EU) Nr. 389/2013 der Kommission wird die Verwaltung der Registerkonten der Nutzer in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip den Mitgliedstaaten übertragen. Die Funktion der Kommission als Zentralverwalter besteht in der Führung und Pflege des Unionsregisters. Die Kommission koordiniert die Durchführung der maßgeblichen Rechtsvorschriften, indem sie den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren über Prüfungen der Identitätsangaben organisiert, insbesondere im Rahmen der Arbeitsgruppe der Registerverwalter, wobei besonders Methoden und Instrumente im Mittelpunkt stehen, die innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens eingeführt werden können.

37

Die Beaufsichtigung des europäischen CO₂-Markts auf EU-Ebene könnte weiter verbessert werden, auch unter Nutzung der einschlägigen Daten aus dem Unionsregister. Allerdings werden im Unionsregister nur Informationen über physische Übertragungen von CO₂-Einheiten und keine finanziellen Informationen über die Transaktionen erfasst, was für die Feststellung von Missbrauch und betrügerischen Handlungen nicht ausreichend ist.

38

Eine Analyse von grenzüberschreitenden Transaktionen war vor der Migration zum Unionsregister nicht möglich, da die nationalen Register von den einzelnen Mitgliedstaaten geführt wurden und nicht konsolidiert waren.

Nach dem derzeitigen Rechtsrahmen sorgt die Kommission für die Nutzung des Unionsregisters, sie spielt aber keine aktive Rolle bei der Beaufsichtigung der im Unionsregister erfassten Transaktionen im Zuge einer Nutzung der im Namen der Mitgliedstaaten geführten Daten.

41

Nach Auffassung der Kommission ist die Organisationsstruktur angemessen. Die Aufteilung der Funktionen zwischen geschäftlichem Eigentümer/Eigentümer der Richtlinie und IT-Anbieter wurde 2014 gemäß der einschlägigen Methodik für das Projektmanagement eingeführt, und die Ressourcen und Kompetenzen werden weiter optimiert, um eine angemessene interne Organisation sicherzustellen.

Im Zuge der Umsetzung des auf der IT-Prüfung des Internen Auditdienstes der Kommission beruhenden Aktionsplans werden die ermittelten Schwachstellen berücksichtigt und die Wirksamkeit der Registerentwicklung und -verwaltung gesteigert.

50

In Kasten 4 des Berichts des Hofes werden die wichtigsten Aspekte betreffend die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung genannt. Auch wenn einige Formen der Kontrolle von geprüften jährlichen Emissionsberichten durch die zuständigen Behörden angemessenerweise erwartet werden können, sind diese in der Richtlinie 2003/87/EG und den Durchführungsmaßnahmen nicht explizit vorgeschrieben. Die doppelte Durchführung aller Prüfungen wäre kontraproduktiv, auch in Bezug auf die zusätzlichen Kosten.

51

Spezielle obligatorische Inhalte sowie eine Standardvorlage für den EU-EHS-Prüfungsbericht wurden jetzt für Phase III eingeführt. Die auf europäischer Ebene für Phase II des EU-EHS geltenden Rechtsvorschriften erlaubten keine Standardvorlage.

52

Die Kommission räumt ein, dass in Phase II bei der Weiterverfolgung der Feststellungen von Prüfstellen ein Mangel bestand. In Phase III müssen die Betreiber jetzt der zuständigen Behörde einen Bericht mit Verbesserungsvorschlägen zu allen von den Prüfstellen gemeldeten Verstößen oder unterbreiteten Empfehlungen zur Genehmigung vorlegen. Die Kommission veröffentlichte ferner Leitlinien für die Prüfstellen zum Umgang bei der wiederholten Feststellung von Mängeln.

Kasten 7

Die jetzt von der Kommission veröffentlichte Vorlage für den Prüfungsbericht enthält die Mindestangaben, deren Aufnahme in die Vorlagen für die Prüfungsberichte der Mitgliedstaaten für Phase III obligatorisch ist, sowie eine konkrete Vorschrift für die Prüfstelle zur Aufnahme von Empfehlungen.

Für Phase III gelten zusätzliche Pflichten für die Akkreditierung und Prüfung, und für die nationalen Akkreditierungsstellen wurde eine Pflicht zur ständigen Überwachung der Prüfstellen eingeführt. Eines der wichtigsten Ziele dieser laufenden Überwachung besteht darin, die fortdauernde Kompetenz der Prüfstelle zu kontrollieren, insbesondere um Unstimmigkeiten zu ermitteln, wie etwa Prüfstellen, die niemals Verstöße melden oder Empfehlungen unterbreiten, oder Inkohärenzen zwischen den internen Prüfungsunterlagen und dem erstellten Prüfungsbericht festzustellen.

53

Die Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung in Phase II umfassten spezifische Definitionen für Phase II sowohl der erforderlichen „Prüfstelle“ (Abschnitt 2 Absatz 5 Buchstabe m des Anhangs I der Entscheidung 2007/589/EG der Kommission) als auch von „Akkreditierung“ (Abschnitt 2 Absatz 5 Buchstabe k des Anhangs I der Entscheidung 2007/589/EG der Kommission), bevor auf die einschlägigen europäischen Leitlinien für die Zusammenarbeit im Bereich Akkreditierung verwiesen wurde. In den Leitlinien war überdies vorgesehen, dass die Akkreditierungsstellen und zuständigen

Behörden Zugang erhalten, um den internen Prüfungsbericht der Prüfstelle zu bewerten. Allerdings ist die Notwendigkeit, eine deutlich stärkere Harmonisierung bei der Prüfung und Akkreditierung des EU-EHS sicherzustellen, der Hauptgrund, aus dem die Verordnung (EU) Nr. 600/2012 über die Akkreditierung und Prüfung im Rahmen des EU-EHS für Phase III angenommen wurde.

56

Die Funktionen der einzelnen Einheiten im EU-EHS beruhen auf ihren jeweiligen Zuständigkeiten. Die Prüfstellen (und nicht die Regulierungsbehörden) sind in erster Linie für die Prüfung zuständig. Die nationalen Akkreditierungsstellen (und nicht die Regulierungsbehörden) sind für die Akkreditierung von Prüfstellen zuständig und dazu befugt. Die bezeichneten zuständigen Behörden (und nicht die Prüfstellen oder die nationalen Akkreditierungsstellen) sind für die allgemeine Umsetzung des EU-EHS zuständig und dazu befugt. Die Koordinierung zwischen den verschiedenen Einheiten ist wichtig, um die wirksame Umsetzung des EU-EHS insgesamt zu unterstützen; diese muss jedoch verhältnismäßig unter Einhaltung der Zuständigkeiten und unter Vermeidung ineffizienter und kontraproduktiver Doppelarbeiten und zusätzlicher Kosten erfolgen.

57

Nach Auffassung der Kommission liegt in dem gemeldeten Fall, in dem Prüfstellen sowohl an den Prüfungen als auch an der Entwicklung von Überwachungsplänen für den gleichen Standort beteiligt sind, ein Interessenkonflikt vor. Die Verordnung (EU) Nr. 600/2012 (Verordnung über die Prüfung der Emissionsberichte und die Akkreditierung der Prüfstellen) ist in diesem Punkt explizit, und das Problem ist ein von den nationalen Akkreditierungsstellen primär zu berücksichtigender Hauptschwerpunkt.

58

In der Richtlinie 2003/87/EG und den Durchführungsmaßnahmen ist nicht die Anforderung von Vor-Ort-Kontrollen der zuständigen Behörden enthalten. Dadurch bleibt Flexibilität für eine verhältnismäßige und wirksame Durchsetzung durch die zuständige Behörde erhalten, auch in Bezug auf die Bestimmung, wo und wann Kontrollen am produktivsten sind, die Vermeidung von Doppelarbeiten bezüglich der Aufgaben der Prüfstelle sowie der Möglichkeit, Arbeiten mit anderen Regulierungsmaßnahmen zu kombinieren.

64

Die Kommission teilt die Auffassung, dass die regelmäßige Bereitstellung einschlägiger Informationen über die Umsetzung und das Funktionieren des EU-EHS insgesamt für das Vertrauen der Interessenträger in das System von Vorteil ist. Durch die in der Richtlinie 2003/87/EG vorgesehene Berichterstattung, insbesondere gemäß Artikel 10 und 21, wird dieser Notwendigkeit Rechnung getragen.

67

Im Rahmen der Bewertung der nationalen Zuteilungspläne der Mitgliedstaaten wird das PRIMES-Modell als allgemein verwendetes Analyseinstrument als die beste verfügbare Referenz betrachtet. Insbesondere war das Modell den Mitgliedstaaten bekannt, wurde als verlässlich erachtet und von manchen Mitgliedstaaten selbst bei der Erstellung der nationalen Zuteilungspläne verwendet.

Die Kommission räumt ein, dass die im Dezember 2005 herausgegebenen Leitlinien keine Anweisung zur Verwendung der Emissionsdaten aus dem Jahr 2005 umfassten. Allerdings standen die im Jahr 2005 geprüften Emissionen den Mitgliedstaaten im Frühjahr 2006 und somit lange vor der Frist für die Vorlage der nationalen Zuteilungspläne und lange vor dem Zeitpunkt der praktischen Vorlage der nationalen Zuteilungspläne zur Verfügung. Unter Berücksichtigung des Ziels des EU-EHS hatte die Kommission die nationalen Zuteilungspläne auf Grundlage der aktuellsten Emissionsdaten zu bewerten, was auch vom Ausschuss für Klimaänderung betont wurde.

69

Die Kommission räumt ein, dass sie dem Hof keine ausgefüllten Checklisten für alle Mitgliedstaaten übermitteln konnte. Die Frist für die Aufbewahrung solcher Unterlagen für administrative Zwecke war abgelaufen. Allerdings wurde dem Hof eine Reihe anderer Dokumente vorgelegt, wie etwa die Korrespondenz mit den Mitgliedstaaten, Präsentationen und Anweisungen.

Dennoch vertritt die Kommission die Ansicht, dass keine Gründe für die Annahme vorliegen, dass die Bewertung der nationalen Zuteilungspläne in jeglicher Hinsicht nicht gleichermaßen detailliert oder unvollständig gewesen sei.

Insbesondere weisen alle öffentlich zugänglichen Entscheidungen der Kommission über die nationalen Zuteilungspläne der Mitgliedstaaten die gleiche Struktur auf und enthalten in den Erwägungsgründen eine umfassende Darlegung der Gründe für die Genehmigung oder die Ablehnung der nationalen Zuteilungspläne. Für jeden nach Anhang III der Richtlinie von der Kommission zu prüfenden Aspekt wird detailliert dargelegt, ob die rechtlichen Anforderungen erfüllt werden oder nicht. Damit wird aufgezeigt, dass die Kommission die Bewertung in der in der Richtlinie 2003/87/EG vorgegebenen Weise für alle Mitgliedstaaten in der gleichen Weise vorgenommen hat.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 71 und 72

Die Kommission räumt ein, dass die Berichterstattung nach „Artikel 21“ über die Umsetzung des EU-EHS in Phase II nicht immer vollständig war. Die Anforderungen werden jetzt für Phase III auf Grundlage des Durchführungsbeschlusses 2014/166/EU der Kommission strenger umgesetzt, so dass die Anforderung der Veröffentlichung eines vollständigen jährlichen Umsetzungsberichts künftig erfüllt sein wird.

74

Die Kommission hat die Umsetzung des EU-EHS in Phase III weiter harmonisiert (aus diesem Grund wurde 2009 das überarbeitete EU-EHS angenommen) und prüft weiterhin Optionen für mögliche weitere Verbesserungen in der Zukunft.

76

Nach dem Rechtsrahmen sind die Mitgliedstaaten im Zuge ihres allgemeinen Konzepts für die Durchsetzung der Vorschriften für Durchführung von Kontrollen zuständig, und unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips kommt der Kommission dabei keine besondere Rolle zu.

77

Die Kommission organisiert weiterhin einen umfassenden Informationsaustausch mit den für das EU-EHS zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, wie etwa im Zuge der regelmäßigen Sitzungen des Ausschusses für Klimaänderung und seiner für den Emissionshandel zuständigen Arbeitsgruppe 3, von technischen Ad-hoc-Arbeitsgruppen, Gremien wie dem Accreditation and Verification Forum und dem Compliance-Forum mit den dazugehörigen Taskforces, sowie einschlägiger Gruppen wie der Arbeitsgruppe der Registerverwalter. Die Protokolle werden in der Regel elektronisch übermittelt, um Personen, die nicht persönlich an den Sitzungen teilnehmen können, Unterstützung zu bieten.

79

Die Kommission erkennt die wichtige zusätzliche Rolle des EU-EHS-Compliance-Forums und seiner Taskforces bei der harmonisierten Umsetzung des EU-EHS und dem Informationsaustausch über bewährte Verfahren zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten an. Trotz der manchmal nur geringen Teilnahme der nationalen Behörden wurden die im Compliance-Forum erörterten und aufbereiteten Informationen über ein webbasiertes System ausgetauscht, auf das alle zuständigen Behörden Zugriff hatten.

80

Die hohe Konformitätsrate ist der beste Indikator für die abschreckende Wirkung des Sanktionssystems des EU-EHS, insbesondere was die in der Richtlinie enthaltene Sanktionsbestimmung auf EU-Ebene betrifft, die im Fall der fehlenden Abgabe von Zertifikaten Anwendung findet.

Neben dieser EU-weit harmonisierten Sanktion legen die Mitgliedstaaten bei bestimmten Verstößen, wie etwa der nicht fristgerechten Vorlage eines Emissionsberichts, auf Grundlage der einschlägigen nationalen Vorschriften Sanktionen fest und wenden diese an.

82

Die Kommission weist darauf hin, dass Unterschiede bei den Arten der nationalen Verstöße und Sanktionen unter Berücksichtigung der nationalen Umstände und Verwaltungsabläufe vollständig begründet werden können, umso mehr, als die Mitgesetzgeber beschlossen haben, die Sanktionen nach Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 2003/87/EG nach dem Subsidiaritätsprinzip der nationalen Zuständigkeit zuzuweisen.

83

Eine Übersicht über die Sanktionssysteme des EU-EHS in den Mitgliedstaaten wird im Rahmen der von der Kommission durchgeführten Studien zu den EU-EHS-Compliance-Überprüfungen der Mitgliedstaaten und des Durchführungsbeschlusses 2014/166/EU der Kommission zur Aktualisierung des Systems vermittelt, nach dem die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich Berichte nach „Artikel 21“ über die Umsetzung der EU-EHS-Richtlinie übermitteln müssen.

84

Ziel der Kommission ist es, über eine EU-EHS-spezifische Übersicht über die nationalen Sanktionen sowie statistische Daten über die Anwendung von Sanktionen zu verfügen. Für die Überwachung des Sanktionssystems wurde bereits ein systematischeres Konzept eingeführt, indem die den Mitgliedstaaten zu den Sanktionen im Rahmen des Berichts nach Artikel 21 der Richtlinie 2003/87/EG gestellten Fragen verbessert wurden.

Die Behörden der Mitgliedstaaten sind für die Durchsetzung der Bestimmungen des EU-EHS verantwortlich, aber die Kommission überwacht die Umsetzung der EU-EHS-Richtlinie in den Mitgliedstaaten genau. Als in Phase II Zweifel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Anwendung der Sanktionen bestanden, leitete die Kommission stets entsprechende Folgemaßnahmen ein und stand gegebenenfalls mit den Mitgliedstaaten in regelmäßigem Kontakt. Beispielsweise erinnerte die Kommission die Mitgliedstaaten stetig daran, dass die bei einer fehlenden Abgabe von Zertifikaten angewandten Geldstrafen von 100 Euro nicht verringert werden dürften¹⁴.

¹⁴ Diese Auslegung von Artikel 16 wurde zwischenzeitlich vom Europäischen Gerichtshof bestätigt.

86

In Phase III des EU-EHS können die Betreiber keine internationalen Gutschriften mehr direkt zur Erfüllung der Pflichten nach dem EU-EHS verwenden. Die Betreiber müssen zuerst ihre internationalen Gutschriften in Zertifikate umtauschen, die sie dann für die Erfüllung verwenden können.

Die Zahl der internationalen Gutschriften, die ein Betreiber umtauschen kann, ist begrenzt. Die Bestimmungen für die Festlegung der individuellen Verwendungsrechte für Gutschriften pro Anlage und Luftfahrzeugbetreiber sind in der Verordnung (EU) Nr. 1123/2013 festgelegt. Die Betreiber erhalten Rechte für den Zeitraum 2008-2020, deshalb wird bei ihren Rechten für Phase III die Verwendung in Phase II berücksichtigt.

Kasten 8 – Antwort zum zweiten Absatz

In Phase III des EU-EHS dürften keine vergleichbaren Probleme mehr auftreten. Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 86.

Kasten 8 – Antwort zum dritten Absatz

In Phase III des EU-EHS dürften keine vergleichbaren Probleme mehr auftreten. Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 86.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

87

Zum Zeitpunkt der Einführung des EHS lagen keine praktischen Erfahrungen auf nationaler oder EU-Ebene vor. Somit verfolgten die Kommission und die Mitgliedstaaten einen praxisorientierten Ansatz, der zu kontinuierlichen Verbesserungen bei Konzeption und Umsetzung führte.

Was das EU-EHS und den MwSt.-Karussellbetrug betrifft, so hat die Kommission zur Bekämpfung von MwSt.-Betrug eine Rechtsgrundlage für Eurofisc geschaffen, ein Netzwerk für den zügigen Austausch von gezielten Informationen über betrügerische MwSt.-Praktiken. In diesem Zusammenhang untersuchen die Mitgliedstaaten überdies neue Betrugsmuster und übermitteln sich gegenseitig Frühwarnungen, wenn neue Betrugsmuster entstehen. Der CO₂-Emissionshandel ist einer der Sektoren, der in diesem Zusammenhang von den Mitgliedstaaten genau beobachtet wird.

89

Die Kommission nimmt die Schlussfolgerung des Hofes zur Kenntnis.

Die Kommission betont, dass das EU-EHS in Phase II aufgrund bestimmter Probleme hinsichtlich der Stabilität des Rahmens für den Schutz seiner Integrität beeinträchtigt war. Die Tatsache, dass bei der Umsetzung des EU-EHS in Phase II Mängel aufgetreten sind, ist einer der entscheidenden Gründe für die sorgfältige Prüfung der neuen Entwicklungen und Verbesserungen, die jetzt in Phase III umgesetzt werden.

91

Was die Feststellungen des Hofes anbelangt, dass weiterhin Probleme in Bezug auf Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes bestehen, die mit Compliance-Händlern, bilateralen außerbörslichen (*over-the-counter*, OTC) Spotgeschäften und kleineren Marktteilnehmern zusammenhängen, so haben die Kommission und die Mitgesetzgeber eine eingehende Analyse der potenziellen Risiken im Zuge des Verfahrens zur Annahme der MiFID vorgenommen, die deshalb ein ausgewogenes System für Ausnahmen beinhaltet. Für den Emissionsmarkt gilt der im EU-Finanzmarktrecht festgelegte Aufsichtsrahmen, der auch für alle in der EU gehandelten Warenderivate Anwendung findet (z. B. MiFID-Positionsreporting, Festlegung weitreichender Kooperationsmechanismen in der MAR). Die Mechanismen für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen werden ab 2017 vollständig in Kraft treten und wirksam sein.

Empfehlung 1

Die Kommission stimmt zu, dass zur Verbesserung der Marktintegrität wichtige verbleibende Probleme in Bezug auf die Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes gelöst werden müssen. Um sicherzustellen, dass Maßnahmen der EU erforderlich und wirksam sind, nimmt die Kommission in jeder Phase vom Vorschlag bis zur Umsetzung eine Folgenabschätzung ihrer Politiken und Vorschläge vor.

Eine Bewertung der in vor Kurzem angenommenen Vorschriften zur Regulierung und Beaufsichtigung des Emissionsmarktes, die derzeit umgesetzt werden, kann in Zusammenhang mit den von der Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat im Jahr 2019 gemäß Artikel 90 der MiFID II und Artikel 38 der MAR vorzulegenden Berichten erfolgen.

Empfehlung 1 a)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung 1 Buchstabe a. Die Kommission und die Mitgesetzgeber haben eine eingehende Analyse der potenziellen Risiken im Zuge des Verfahrens zur Annahme der MiFID vorgenommen, die deshalb ein ausgewogenes System für Ausnahmen beinhaltet. Diese werden nach den einschlägigen Rechtsvorschriften Gegenstand einer Überprüfung im Jahr 2019 sein.

Die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e, Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe j und Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e der MiFID erwähnten Ausnahmen unterliegen Bedingungen und einer regulatorischen Aufsicht und gelten nicht unbedingt speziell für Emissionszertifikate, sondern gleichermaßen für Warenderivate. Die Gründe für die Ausnahmen gehen auf eine Bewertung des Zwecks der Anforderung einer Zulassung nach der MiFID (in erster Linie der Schutz von Kunden von Wertpapierfirmen bei grenzüberschreitenden Transaktionen) sowie die Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Kosten für den Erhalt dieser Zulassung gegenüber den Vorteilen für die befreiten Personen zurück.

Empfehlung 1 b)

Die Kommission akzeptiert Empfehlung 1 Buchstabe b, da bei dieser das Regelwerk der EU-Finanzmarktvorschriften berücksichtigt wird, die angenommen wurden und derzeit umgesetzt werden.

Empfehlung 1 c)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung 1 Buchstabe c teilweise. Es bestehen Mechanismen für die Zusammenarbeit, die die Kommission für den derzeitigen Stand des Emissionsmarktes als angemessen erachtet. Die Dienststellen der Kommission sind im Rat, in den ständigen Ausschüssen und Arbeitsgruppen der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde bei Erörterungen politischer Fragen vertreten und stehen mit der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) in Kontakt. Die Zusammenarbeit innerhalb der Kommission wird in der Phase der Umsetzung der überarbeiteten Rechtsvorschriften jedoch weiter ausgebaut. Was andere Regulierungs- und Aufsichtsbehörden (darunter auch Agenturen) betrifft, so wird die Kommission unter Berücksichtigung künftiger Marktentwicklungen Optionen für eine Förderung von Initiativen prüfen, um die Zusammenarbeit im Regulierungsbereich über die bereits bestehenden Mechanismen hinaus zu stärken.

Empfehlung 2

Die Kommission akzeptiert Empfehlung 2. Sie wird die Vorteile einer Klärung des rechtlichen Status der Zertifikate analysieren und überdies prüfen, ob und wie ein spezifischer Registrierungsmechanismus für Sicherungsrechte eingeführt werden kann.

Der CO₂-Markt in der EU ist gewachsen und reifer geworden ist, obwohl der rechtliche Status von Zertifikaten auf EU-Ebene nicht definiert ist. Die für die Liquidität maßgeblichen Faktoren sind größtenteils wirtschaftlicher und nicht rechtlicher Art.

Deshalb hat die Kommission bereits einen Vorschlag zur Einrichtung einer Marktstabilitätsreserve (COM(2014) 20) vorgelegt, nach dem durch die Anpassung der Auktionsmenge von Zertifikaten einem Überschuss an Zertifikaten begegnet und die Schockresilienz des Systems gestärkt werden soll. Der Vorschlag wird derzeit vom Europäischen Parlament und dem Rat erörtert.

Nach Auffassung der Kommission bieten die Richtlinie 2003/87/EG und die Verordnung (EU) Nr. 389/2013 sowie der sich entwickelnde Rahmen für die EU-Finanzmarktregulierung die erforderlichen rechtlichen Grundlagen für einen transparenten und liquiden CO₂-Markt in der EU, wobei gleichzeitig die Stabilität und Integrität des Marktes sichergestellt werden.

93

Die Sicherheit des Registers wurde im Laufe der Phase II des EU-EHS deutlich verbessert. Neben der Durchsetzung der regulatorischen Anforderungen für die Eröffnung von Konten fördert die Kommission eine aktive Zusammenarbeit und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten. Seit 2012 waren aufgrund der kontinuierlichen Verbesserung des Unionsregisters entsprechend der maßgeblichen Projektmethodik Anpassungen innerhalb der Kommission erforderlich.

Empfehlung 3 a)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung 3 Buchstabe a. Das Unionsregister enthält nicht alle relevanten Daten für die Feststellung von Betrug und betrügerischen Handlungen. Ab ihrer vollständigen Umsetzung im Jahr 2017 ist jedoch im Rahmen der MiFID/MiFIR und der MAR/MAD bereits eine erhebliche Datenerhebung hinsichtlich der finanziellen Seite von Transaktionen mit Zertifikaten vorgesehen.

Empfehlung 3 b)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung 3 Buchstabe b.

Empfehlung 3 c)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung 3 Buchstabe c. Was die Struktur betrifft, so wurde diese nach Auffassung der Kommission bereits eingeführt. Nach einer IT-Prüfung ihres Internen Auditdienstes hat die Kommission die Aufgaben der Bediensteten weiter geklärt und die Struktur optimiert. Die Kommission setzt sich dafür ein, das gute Funktionieren des Registersystems sicherzustellen.

Empfehlung 3d)-e)

Diese Empfehlungen sind an die Mitgliedstaaten gerichtet.

94

Durch die vor Beginn der Phase III angenommenen Verordnungen der Kommission werden die Wirksamkeit, Effizienz und Harmonisierung der Umsetzung des EU-EHS in Phase III verbessert. Bei diesen Verordnungen wurde den vom Hof beschriebenen Mängeln Rechnung getragen. Die Verbesserungen beziehen sich auf die Überwachung und Berichterstattung sowie die Prüfung und Akkreditierung, indem die Funktionen und Zuständigkeiten aller Beteiligten, einschließlich der zuständigen Behörden, Betreiber, Prüfstellen, nationalen Akkreditierungsstellen und Mitgliedstaaten, bestätigt werden.

Empfehlung 4

Die jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten aller am EU-EHS beteiligten Parteien wurden im Zuge der für Phase III angenommenen Verordnungen der Kommission über die Akkreditierung und Prüfung bzw. die Überwachung und Berichterstattung geklärt.

Empfehlung 4 a)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung 4 Buchstabe a.

Empfehlung 4 b)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung 4 Buchstabe b. Der Rahmen für die Durchsetzung wird in der Richtlinie 2003/87/EG und den entsprechenden Durchführungsmaßnahmen festgelegt. Durch diesen Ansatz verfügt die zuständige Behörde über Flexibilität für eine verhältnismäßige und wirksame Durchsetzung, auch in Bezug auf die Bestimmung, wo und wann Kontrollen am produktivsten sind, die Vermeidung von Doppelarbeiten bezüglich der Aufgaben der Prüfstelle sowie die Möglichkeit, Arbeiten mit anderen Regulierungsmaßnahmen zu kombinieren.

Empfehlung 4 c)-f)

Diese Empfehlungen sind an die Mitgliedstaaten gerichtet.

95

Die Kommission stellte umfassende Leitlinien bezüglich der Vorbereitung und Umsetzung der nationalen Zuteilungspläne für Phase II zur Verfügung. Sie räumt ein, dass diese Leitlinien keine Anweisung zur Verwendung der Emissionsdaten aus dem Jahr 2005 umfassten, was die Qualität der Bewertung der Kommission jedoch nicht beeinträchtigte.

Die Leitlinien der Kommission sowie die Überwachung der Umsetzung des EU-EHS durch die Mitgliedstaaten seitens der Kommission werden in Phase III verbessert. Mit dem Durchführungsbeschluss 2014/166/EU der Kommission und der dazugehörigen Erläuterung wurde erneut das System eingeführt, nach dem die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich Berichte nach „Artikel 21“ über die Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG übermitteln müssen. Diese Berichte sind über das System ReportNet der Europäischen Umweltagentur (EEA) öffentlich zugänglich.

96

Die Kommission räumt ein, dass die Berichterstattung nach „Artikel 21“ über die Umsetzung des EU-EHS in Phase II nicht immer vollständig war. Die Anforderungen werden jetzt für Phase III auf Grundlage des Durchführungsbeschlusses 2014/166/EU der Kommission strenger umgesetzt, so dass die Anforderung der Veröffentlichung eines vollständigen jährlichen Umsetzungsberichts künftig erfüllt sein wird.

Die Kommission organisiert weiterhin einen umfassenden Informationsaustausch mit den für das EU-EHS zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, wie etwa im Zuge der regelmäßigen Sitzungen des Ausschusses für Klimaänderung und seiner für den Emissionshandel zuständigen Arbeitsgruppe 3, von technischen Ad-hoc-Arbeitsgruppen, Gremien wie dem Accreditation and Verification Forum und dem Compliance-Forum mit den dazugehörigen Taskforces, sowie von einschlägigen Gruppen wie der Arbeitsgruppe der Registerverwalter, und durch dazugehörige Systeme zum Austausch von Dokumenten.

Empfehlung 5 a)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung 5 Buchstabe a.

In Phase III erfolgt eine wesentliche Harmonisierung des EU-EHS, und die Kommission beabsichtigt in Phase III eine strengere Überwachung der Umsetzung des EU-EHS durch die Mitgliedstaaten.

Empfehlung 5 b)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung 5 Buchstabe b hinsichtlich der regelmäßigen Veröffentlichung eines Berichts über die Umsetzung des EU-EHS.

Empfehlung 5 c)

Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

97

Eine Übersicht über die Sanktionssysteme des EU-EHS in den Mitgliedstaaten wird im Rahmen der von der Kommission durchgeführten Studien zu den EU-EHS-Compliance-Überprüfungen der Mitgliedstaaten und des Durchführungsbeschlusses 2014/166/EU der Kommission zur Aktualisierung des Systems vermittelt, nach dem die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich Berichte nach „Artikel 21“ über die Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG übermitteln müssen.

Empfehlung 6

Die Kommission erachtet das Sanktionssystem des EU-EHS als wirksam. Die Geldstrafe in Höhe von 100 Euro je Tonne emittiertem CO₂ für die bis zum 30. April keine Zertifikate abgegeben wurden, hat eine in starkem Maße abschreckende Wirkung. Dies zeigt sich insbesondere durch die Tatsache, dass jedes Jahr für etwa 99 % der Emissionen die erforderliche Zahl von Zertifikaten vorliegt und die Geldstrafe deshalb nur auf 1 % der gemeldeten Emissionen angewandt wird.

Die auf nationaler Ebene von den Mitgliedstaaten angewandten Sanktionen, die andere Verstöße als die Abgabepflicht betreffen, sollten transparent sein und sie sollten ferner Informationen über Betreiber veröffentlichen, die gegen die Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten verstoßen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 2003/87/EG den Mitgliedstaaten das Recht zur Festlegung von Sanktionen obliegt und Unterschiede bei der Höhe der Sanktionen unter Berücksichtigung des Kontextes in einem bestimmten Mitgliedstaat durchaus begründet sein können.

Die Kommission misst der Transparenz zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eine hohe Bedeutung bei, um die sehr hohe Konformitätsrate zu halten.

Antworten der Kommission

Empfehlung 6 a)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung 6 Buchstabe a. Sie wird die über die Studien zur EU-EHS-Compliance-Prüfung und die von den Mitgliedstaaten nach Artikel 21 der EU-EHS-Richtlinie erhobenen Informationen detailliert analysieren und Maßnahmen einleiten, wenn sie dies für angemessen erachtet.

Empfehlung 6 b)-c)

Diese Empfehlungen sind an die Mitgliedstaaten gerichtet.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(* Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Das EU-EHS ist der Eckpfeiler der Klimapolitik der EU und wird häufig als Modell für die Entwicklung von Klimaschutzstrategien an anderen Orten der Welt genannt. Der Hof stellte erhebliche Mängel bei der Umsetzung während der Phase II (2008-2012) und Probleme hinsichtlich der Stabilität des Rahmens für den Schutz der Marktintegrität fest. Regulierung und Beaufsichtigung des Marktes, der rechtliche Status von Zertifikaten und die Systeme für die Verarbeitung grundlegender EU-EHS-Daten mussten verbessert werden. Die Mitgliedstaaten sollten die Anwendung des Kontrollrahmens und der Sanktionen verbessern. Der Hof unterbreitet eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Integrität und Umsetzung des Systems.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen