

Name: Sabine Gores, Jakob Graichen, Wolfram Jörß
Bereich: E&K
Datum: 09.08.2024

Thema: Compliance unter der EU-Klimaschutzverordnung

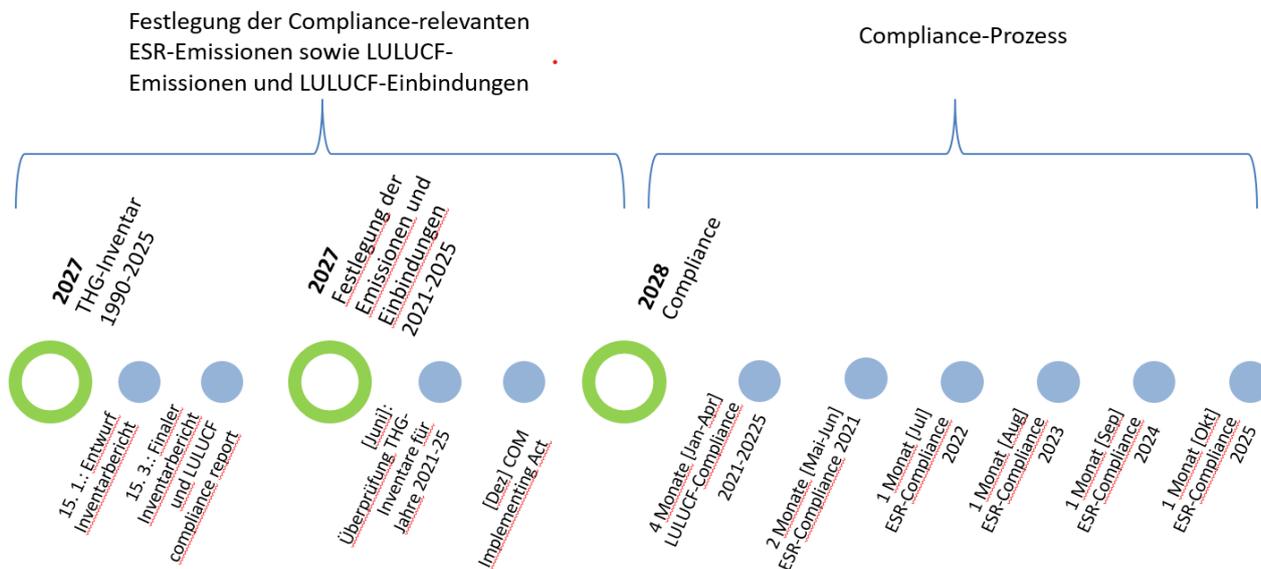
1. Einführung und Zusammenfassung

Ab dem Jahr 2021 startete die Effort Sharing-Regulierung (EU-Klimaschutzverordnung) in die zweite Phase. Die Regelungen der Effort Sharing Decision (ESD) für die erste Phase von 2013-2020 werden prinzipiell in der zweiten Phase von 2021-2030 mit der Effort Sharing Regulation (2018/842, ESR) fortgesetzt. Die flexiblen Elemente sind jedoch ergänzt und verändert worden, die Abläufe der Erfüllungskontrolle (der Compliance) wurden deutlich verdichtet. So erfolgt die Überprüfung gesammelt in zwei Compliance-Zeiträumen in den Jahren 2027/2028 jeweils für die Jahre 2021-2025 und 2032/2033 für die Jahre 2026-2030. Mit der Revision der ESR im Jahr 2023 als Teil des Fit for 55-Pakets wurden neben den nationalen Zielsetzungen auch Details der Flexibilitätsregelungen verändert.

Ein weiterer Faktor, der in der laufenden Phase für Unterschiede sorgen wird, ist die abzusehende höhere Nachfrage nach handelbaren Emissionszuweisungen (Annual Emission Allocation - AEA). Dies liegt einerseits an den derzeit zu erwartenden zu geringen Erfolgen bei der Reduktion der Emissionen in den betroffenen Sektoren, aber auch an den verschärften Anforderungen zur Emissionsreduktion. Während in der ersten Phase bis 2020 noch ein erheblicher Überschuss an Emissionszuweisungen vorlag, ist anzunehmen, dass die Frage nach den verschiedenen Möglichkeiten zur Deckung der Emissionen in der laufenden Phase von 2021 bis 2030 für die meisten Mitgliedstaaten zur Herausforderung wird.

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

Abbildung 1-1: Festlegung der relevanten Emissionen und Einbindungen und Compliance-Prozess 2027/2028



Anmerkung: Zeitangaben in eckigen Klammern [] basieren auf Erfahrungswerten und sind nicht festgelegt. Der Compliance Prozess beginnt mit der Veröffentlichung des Implementing Act zur Festlegung der Emissionen und Einbindungen 2021-2025, die Dauer jedes folgenden Schritts ist vorgegeben. Der Zyklus findet in 2032/33 analog für die Periode 2026-30 statt.

Quelle: Öko-Institut

2. Ermittlung der Emissionen und Einbindungen

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

Gemäß der Europäischen Governance –Verordnung (2018/1999 (EGR) Art 26 (3)) werden am 15. Januar jeden Jahres Entwürfe der Treibhausgasinventare für alle Jahre bis zum vorvergangenen Jahr (t-2) an die EEA übermittelt, am 15. März dann die finalen Inventare. Am 15. April sind diese Inventare gemäß der UNFCCC an die UN zu berichten. Vorläufige Schätzungen der Emissionen für das Vorjahr (t-1) sind jeweils bis zum 31. Juli jeden Jahres abzugeben (EGR Art. 26 (2)). In Deutschland liegen die vorläufigen Daten schon jeweils am 15. März vor, die sogenannte „Vorjahresschätzung“.

Nach der Übermittlung der Emissionsinventare im Jahr 2027 bzw. 2032 beginnt jeweils ein Review-Prozess (EGR Art 38). Dieser berücksichtigt auch die LULUCF¹-Compliance Berichte, die im März 2027 bzw. 2032 zu übermitteln sind. Die zeitlichen Details des Review-Prozesses sind in einem Durchführungsbeschluss festgelegt (Art. 30, 2020/1208). Nach dem Abschluss des Reviews werden die Emissionen und Einbindungen der fünf geprüften Jahre aller EU-Mitgliedsstaaten in einem Durchführungsbeschluss fixiert, getrennt nach Effort Sharing und LULUCF Emissionen oder Einbindungen. Es ist anzunehmen, dass dieser Durchführungsbeschluss gegen Ende der Jahre 2027 bzw. 2032 vorliegen wird. Diese Werte werden schließlich auch in das Unionsregister übertragen.

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

Entscheidend für die Compliance sind grundsätzlich die jeweils im Jahr 2027 bzw. 2032 festgelegten Emissionen aus dem Durchführungsbeschluss für die jeweiligen Emissionsjahre (2021-25 bzw. 2026-2030). Auch wenn es bis zur Feststellung in jedem Jahr noch Änderungen in den Inventaren und damit den ESR-Emissionen gibt, sind die Abweichungen von den finalen Zahlen im Durchführungsbeschluss eher gering. Damit ist bereits eine weitgehend genaue Abschätzung der Differenz zwischen Emissionszuweisungen eines Jahres und den ESR-Emissionen schon im März (Vorjahresschätzung) jeden Jahres für die vergangenen Jahre mit hinreichender Verlässlichkeit möglich, um einen Überblick über die Compliance-Situation eines Landes zu gewinnen.

Vor dem Jahr 2027 sind die Emissionen und Einbindungen aus dem LULUCF Bereich und damit die Verfügbarkeit der Land Mitigation Units (LMU) schwerer oder sogar gar nicht abschätzbar, denn für die erste Periode gelten komplexe Anrechnungsregelungen, deren Ergebnisse nicht trivial aus den Inventarzahlen ableitbar sind. Zudem bestehen im Bereich der LULUCF-Emissionen und Einbindungen noch deutlich größere Änderungen zwischen den jährlichen Inventaren und auch die Vergleichswerte für die Anrechnungsberechnung der einzelnen LULUCF-Kategorien stehen final erst am Ende der Periode fest. Mit der Revision der LULUCF-Regulation (2023/839) werden für die Periode 2026-2030 nur noch die Ergebnisse des THG-Inventars verwendet, so dass die Abschätzbarkeit des Ergebnisses erleichtert wird.

3. Compliance

3.1. LULUCF Compliance

Vier Monate nach der Veröffentlichung der Durchführungsbeschlüsse Ende 2027 bzw. 2032 mit den festgelegten LULUCF-Emissionen und -Senken (Einbindungen) wird die Compliance im LULUCF-Bereich geprüft (EGR Art. 38 (5)).

EU-Mitgliedsstaaten erfüllen die LULUCF-Regulation, wenn in der Periode 2021-2025 die Emissionen im LULUCF-Bereich durch die Senken aus diesem Bereich mindestens gedeckt werden (LULUCF-Reg. Art 4). Für die Periode 2026-2030 ist einerseits ein absolutes, für jeden Mitgliedstaat gesetztes Senken-Ziel für das Jahr 2030 zu erreichen, andererseits muss jeder Mitgliedstaat in den Jahren 2026-2029 ein festes, nationales Budget einhalten.

Für die Compliance unter der LULUCF-Regulation ist die Verwendung von Flexibilitäten möglich (LULUCF-Reg. Art. 11): Sind auch nach der Nutzung der Flexibilitätsregeln in der Periode 2021-2025 die Emissionen im LULUCF-Sektor höher als die Senken, bzw. werden in den Jahren 2026-2029 mehr Emissionen als nach dem Budget erlaubt emittiert und/oder wird der Zielwert für die LULUCF-Senken für das Jahr 2030 nicht erreicht, müssen die Differenzen ausgeglichen werden. Die Flexibilitätsregelungen umfassen Ausgleichsmaßnahmen für bewirtschaftete Waldflächen (LULUCF-Reg. Art. 13), den Mechanismus für die Landnutzung für den Zeitraum von 2026 bis 2030 (Artikel 13b), den Einsatz von Emissionszuweisungen aus dem Effort-Sharing-Bereich und den Zukauf von LMU aus anderen Mitgliedsstaaten (LULUCF-Reg. 12(1) & (2)). Für Entscheidungen der Mitgliedstaaten über den Einsatz der Flexibilitätsoptionen stehen vier Monate nach dem Tag der Veröffentlichung der Zahlen im Durchführungsbeschluss zur Verfügung (vgl. Abb. 1-1: demnach Jan-Apr 2028).

3.2. Compliance unter der EU-Klimaschutzverordnung (Effort-Sharing-Regulation)

Vier Monate nach der Veröffentlichung der ESR-Emissionen in der Durchführungsrichtlinie startet die Compliance unter der EU-Klimaschutzverordnung für das Jahr 2021 mit dem Eintrag der

LULUCF-Compliance im Register (vgl. Mai 2028 bzw. 2033). Zielabweichungen unter der LULUCF-Regulation werden durch Abzüge von Emissionszuweisungen (AEA) ausgeglichen (ESR Art. 9(2)).

Spätestens jetzt müssen innerhalb von zwei Monaten die Emissionen im ESR-Bereich des Jahres 2021 durch Emissionszuweisungen im Register ausgeglichen werden (EGR Art. 38 (6)). Direkt anschließend erfolgt im monatlichen Rhythmus die Complianceüberprüfung für die Folgejahre, also für die Jahre 2022 bis 2025 im Jahr 2028 bzw. 2026 bis 2030 im Jahr 2033. Zu beachten ist, dass für diese Folgejahre jeweils innerhalb nur eines Monats die jeweils notwendigen AEA-Mengen nachzuweisen sind. Die entsprechenden Registereintragungen müssen also in diesem Zeitraum erfolgen. Welche Einheiten aus dem Einsatz von Flexibilitätsmechanismen zur Erfüllung genutzt werden sollen, kann i.d.R. nicht in diesem kurzen Zeitraum beschlossen werden, sondern muss frühzeitig innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten vorbereitet werden. Sollte ein Land in der gegebenen Zeit nicht in der Lage sein, die Compliance für ein Jahr zu erreichen, wird die verbliebene Differenz mit einem Strafaufschlag von jährlich 8% zu den nicht durch AEA gedeckten Emissionen des jeweiligen Folgejahres addiert (ESR Art. 9(1)a).

Verhandlungen über den Ankauf von Emissionszuweisungen zwischen den Ländern sollten also bereits in der Zeit davor erfolgen, so dass der registerwirksame Transfer von AEA auch rechtzeitig stattfinden kann. Zu beachten ist auch, dass hinzugekaufte Emissionszuweisungen aus einem Jahresbudget stammen und nur für dieses Jahr und zukünftige Jahre (Banking), nicht aber für die Compliance zurückliegender Jahre verwendet werden können. Das heißt der Ankauf von AEA früherer Jahre bietet den Vorteil, dass diese über längere Zeiträume zur Compliance beitragen können. Sie können aber ggfs. im Widerspruch zur Motivation des ankauenden Mitgliedstaates stehen, wirksame nationale Maßnahmen zur Emissionsreduktion zu ergreifen. Verkäuferländer haben jedoch eher die Motivation, Verkäufe aus früheren Jahren zu vermeiden und erst spät zu verkaufen: Mit einem frühen Verkauf würden sie auf die Möglichkeit des Bankings und damit einer Risikoreduzierung verzichten, falls in späteren Jahren Emissionsrückgänge nicht wie erwartet auftreten.

Zur Compliance können verschiedene Zuweisungen und Flexibilitäten verwendet werden:

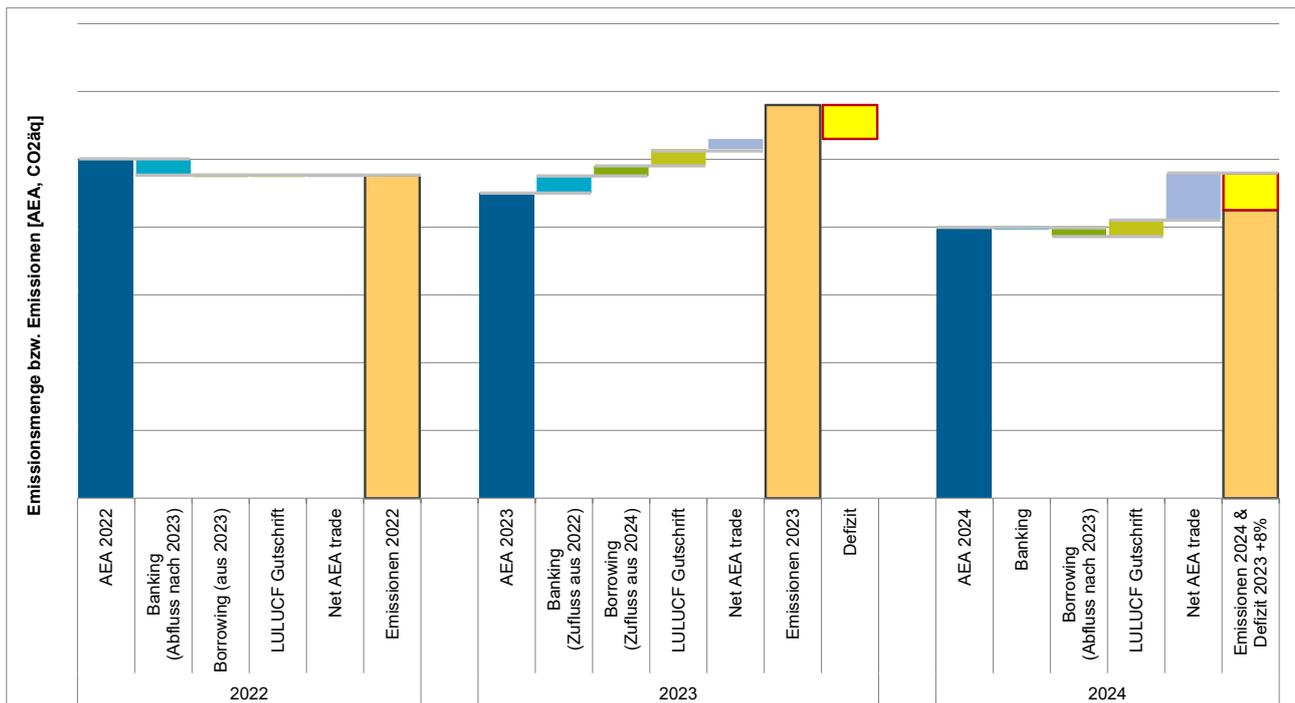
- Die zugeteilten Emissionszuweisungen, deren absolute Mengen für die Jahre 2021-2025 durch den Annex zum Durchführungsbeschluss C(2023) 4250 final festgelegt wurden. Für die Jahre 2026-2030 wird ein entsprechender Beschluss im Jahr 2025 erlassen (ESR Art. 4(3)).
- In begrenztem Maße aufgesparte Emissionszuweisungen (Banking / Übertragung) bzw. Emissionszuweisungen aus dem Folgejahr (Borrowing / Vorwegnahme) (ESR Art.5 (1-3)).
 - Banking ist für das Jahr 2021 begrenzt auf 75 % der AEA des Jahres 2021 und 25% der kumulierten AEA bis zu dem jeweiligen Jahr in den Jahren 2022-29.
 - Borrowing ist für die Jahre 2021-25 begrenzt auf bis zu 7,5% der AEA des Folgejahres, 2026-29 auf bis zu 5% des jeweiligen Folgejahres.
- In einzelnen Ländern in geringem Umfang ETS²-Zertifikate, so diese bis Ende 2019, 2024 und 2027 an die Europäische Kommission gemeldet wurden (ESR Art. 6 sowie Annex II). Diese Möglichkeit wurde an bestimmte Bedingungen geknüpft. Nicht alle berechtigten Mitgliedsstaaten machen bisher davon Gebrauch, denn im Gegenzug entgehen diesen auch die entsprechenden Einnahmen aus der Versteigerung der ETS-Zertifikate. Deutschland kann diesen Mechanismus nicht verwenden.

² Emission Trading System (ETS)

- In begrenztem Maße LULUCF-Gutschriften (LMU, ESR Art. 7 sowie Annex III), unter der Voraussetzung, dass eine stärkere Senke im LULUCF-Bereich erzielt wurde als erforderlich war und ein Defizit unter der ESR vorliegt. Für Deutschland können insgesamt maximal 22,3 Mio. LMU eingesetzt werden, seit der Revision im Jahr 2023 hälftig aufgeteilt auf die Perioden 2021-2025 und 2026-2030.
- In unbegrenztem Maße von anderen EU-Mitgliedsstaaten übertragene Emissionszuweisungen („Transfers“):
 - EU-Mitgliedsstaaten (MS) können einen Teil ihrer Emissionszuweisungen eines bestimmten Jahres an andere MS übertragen. Für die Jahre 2021-2025 beträgt das Limit 10 %, danach 15 % (ESR Art. 5 (4)). Diese übertragenen Emissionszuweisungen können zur Compliance desselben Jahres oder späterer Jahre bis 2030 genutzt werden.
 - MS können nach dem erfolgten Review und unter Berücksichtigung der Inanspruchnahme aller Flexibilitäten jegliche Überschüsse vorheriger Jahre an andere MS übertragen (ESR Art. 5 (5)).
- Emissionsreduktionen aus zwischenstaatlichen Projekten zur Emissionsminderung (ESR Art. 5(8)). Solche Projekte wurden derzeit jedoch noch nicht implementiert.
- Im Jahr 2032 wird festgestellt, ob die EU insgesamt das ESR-Ziel erreicht hat. In diesem Fall wird zusätzlich zu den genannten Flexibilitätsmöglichkeiten eine Sicherheitsreserve von maximal 105 Mt CO₂eq bereitgestellt, die unter bestimmten Bedingungen zur Erfüllung von Mitgliedsstaaten genutzt werden kann, die unterdurchschnittliche historische BIP/Kopf Werte aufweisen. Diese Möglichkeit besteht für Deutschland nicht.

In Abbildung 3-1 wird rein exemplarisch dargestellt, wie die Emissionen der Jahre 2022 bis 2024 mit Emissionszuweisungen ausgeglichen werden. Im Jahr 2023 liegen die Emissionen über den verfügbaren Emissionszuweisungen (AEA). Dadurch tritt ESR Art. 9(1)a in Kraft: Die Differenz im Jahr 2023 wird den Emissionen des Folgejahres mit einem Aufschlag von 8 % zugewiesen und erhöht damit die Emissionsmenge, die im Folgejahr durch AEA ausgeglichen werden muss.

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



Anmerkungen:

- Beispiele: 2022 Überschuss mit Banking nach 2023, 2023 Defizit trotz Borrowing aus 2024 und AEA Zukauf (nicht in ausreichendem Maß realisierbar), in 2024 wird Compliance dann durch AEA Handel erreicht. Aus der Non-Compliance in 2023 resultiert ein Strafzuschlag von 8% in 2024 auf das verbliebene Defizit von 2023.
- Banking: (ESR Art. 5.3): bis zu 75 % der AEA des Jahres 2021 und 25% der kumulierten AEA bis zu dem jeweiligen Jahr in den Jahren 2022-29,
- Borrowing (ESR Art. 5.1/5.2): 2021-25 bis zu 7,5% aus Folgejahr, 2026-29 bis zu 5%. Kein Borrowing aus 2031.
- AEA-Handel (trade) (ESR Art. 5.4/5.5): unbegrenzt für Überschüsse aus Vorjahren sowie bis zu 10 % des AEA-Budgets des jeweiligen Jahres 2021-2025 bzw. 15 % des AEA-Budgets des jeweiligen Jahres 2026-2030.
- LULUCF (ESR Art. 7): Anrechnung nur möglich, wenn in dem jeweiligen Jahr Emissionen > AEA incl. Banking aller Folgejahre. Falls LULUCF Emissionsquelle ist, muss mit AEA kompensiert werden (d.h. AEA-Abfluss) (LULUCF Art.12.1).
- Defizit (ESR Art. 9.1): besteht ein Defizit, wird dieses mit 1,08 multipliziert und den Emissionen des Folgejahrs zugerechnet.

Quelle: Öko-Institut