

Aus aktuellem Anlass blickt diese Ausgabe der Reihe »Kurz zum Klima« erneut auf den Handel mit CO₂-Verschmutzungsrechten im Europäischen Emissionshandelssystem (EU ETS). Dort ist derzeit eine sich verschärfende Situation zu beobachten. Zum einen notieren die Preise für Verschmutzungsrechte auf einem historisch niedrigen Niveau – ca. 4 Euro je Tonne CO₂, nachdem dieser Preis zu Beginn der ersten und zweiten Handelsperiode bei ca. 30 Euro lag. Zum anderen nimmt die Diskussion über eine Reform des EU ETS an Schärfe und Geschwindigkeit zu. Dieser kurze Artikel fasst den aktuellen Stand zusammen und kommentiert ihn aus ökonomischer Sicht.¹

Wie bereits von Barre, Gronwald und Lippelt (2012), ausgeführt wurde, gibt es starke Anzeichen dafür, dass das EU ETS mit Zertifikaten überversorgt ist. Der Überschuss wird derzeit auf ca. 1,5 Mrd. Zertifikate geschätzt. Es ist davon auszugehen, dass dieser Überschuss bis zum Ende der dritten Handelsperiode im Jahr 2020 nicht ausgeglichen sein wird. Aus diesem Grund hat die EU-Kommission bereits Mitte vergangenen Jahres vorgeschlagen, einen Teil der Zertifikate aus dem Markt zu nehmen, um so eine Stabilisierung der Preise zu erreichen. Konkret wird derzeit unter dem Stichwort »Backloading« der Vorschlag diskutiert, im Zeitraum 2013–2015 900 Mill. Zertifikate aus dem Markt zu nehmen und diese zu einem späteren Zeitpunkt – in den Jahren 2019 und 2020 – wieder auf den Markt zu bringen. Begründet wird dieses Vorgehen damit, dass die derzeit zu beobachtenden niedrigen Preise einen unzureichenden Anreiz für die Investition in Technologien zur Vermeidung des Ausstoßes von CO₂ bieten. Zudem wird der Energie- und Klimafonds der Bundesregierung ausschließlich aus Erlösen des Zertifikatehandels gespeist. Folglich ergeben sich Probleme bei der Finanzierung der Energiewende (vgl. Süddeutsche Zeitung 2013). Eingestellt hat sich der Rekordtiefpreis, nachdem der Industriausschuss des Europäischen Parlaments gegen den derzeit diskutierten Reformschritt votiert hat. Die Bundesregierung streitet derzeit über das Backloading. Während das von Peter Altmaier geführte Umweltministerium die Ansichten der EU-Kommission teilt, dass ein Eingriff in den Markt aus den genannten Gründen sinnvoll ist, lehnt das Wirtschaftsministerium unter Philipp Rösler einen solchen Eingriff ab (vgl. CO₂-Handel.de 2013; Financial Times 2013).

Die aktuelle Diskussion deutet darauf hin, dass ein fundamentales Missverständnis vorliegt. Aus ökonomischer Sicht liegt der zentrale Vorteil eines Emissionshandelssystems darin, dass ein gewünschtes Umweltqualitätsziel – hier eine gewünschte Reduktion der CO₂-Emissionen – mit Sicherheit erreicht wird. Durch die Festlegung der ge-

samten Ausstoßmenge erfolgt gerade eine Beschränkung des Ausstoßes nach oben. Auf dem Markt für Emissionsrechte werden die Verschmutzungsrechte so gehandelt, dass diese Emissionsreduktion zu minimalen Kosten erreicht wird. Liegt nun derzeit das erwähnte Überangebot vor und sind die Preise niedrig, deutet das darauf hin, dass Europa seine Emissionsreduktionsziele tatsächlich erreichen wird.

Die ökonomische Theorie besagt aber auch, dass die Zertifikatmenge so gesetzt werden sollte, dass der Preis für ein Zertifikat gerade den Grenzschäden aus der Umwelt-externalität entspricht. Die Schätzungen für den Schaden aus einer zusätzlich emittierten Tonne CO₂ liegen im Durchschnitt deutlich über 4 Euro. Auch ist die optimale Menge an Zertifikaten nicht grundsätzlich statisch. So können etwa durch technologischen Fortschritt die Vermeidungskosten sinken. Erfolgt dieses Absinken der Grenzvermeidungskosten schneller als gedacht, müsste der Mengenfah angepasst werden.

Aus diesen Gründen ließe sich ein Eingriff in das laufende System durchaus rechtfertigen. Diese Argumente kommen aber in der aktuellen Diskussion nicht zum Tragen, der Eingriff scheint eher ad hoc zu sein. Ein derartiges Eingreifen würde aber einen Präzedenzfall schaffen. Erfolgt es einmal, so wird es auch wahrscheinlich zukünftig wieder erfolgen – sei es, weil die Preise immer noch als zu niedrig oder weil sie vielleicht einmal als zu hoch angesehen werden. Es liegt auf der Hand, dass dies nicht zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit des Systems und zur Entwicklung eines langfristigen Vertrauens in das System beitragen kann.

Ein Verlust des Vertrauens zu den Emissionshandelssystemen gilt es unbedingt zu vermeiden. Sieht man von der derzeitigen Situation im EU ETS ab, können Emissionshandelssysteme als Erfolgsmodell bezeichnet werden. Weltweit sind in mehreren Ländern Emissionshandelssysteme im Entstehen oder sind bereits entstanden – regionale Systeme in den USA, nationale Systeme in China, Korea und Australien. Das australische System wird zudem mit dem EU ETS verknüpft werden. Einen einfacheren Weg zu einer weltweit wirksamen Beschränkung des Treibhausgasausstoßes als die Verknüpfung der derzeit bestehenden und in Gründung befindlichen Emissionshandelssysteme und die Festlegung einer gemeinsamen Emissionsobergrenze ist kaum vorstellbar.

Die gegenwärtige Diskussion bezüglich des EU ETS zeigt, dass die Festlegung der Emissionsobergrenze von zentraler Bedeutung ist. Für die zukünftige Klimapolitik in Europa nach 2020 wären grundsätzliche, langfristige Revisionen des Reduktionspfades geeigneter als kurzfristige Markteingriffe mit dem Ziel der Preisstabilisierung.

¹ Dieser Artikel berücksichtigt die öffentliche Diskussion bis zum Stand des Redaktionsschlusses am 7. Februar 2013.

Literatur

Barre, N.L., M. Gronwald und J. Lippelt (2012), »Kurz zum Klima: Emissionshandel – weltweite Entwicklungen und aktuelle Probleme«, *ifo Schnelldienst* 65(17), 26–28.

CO₂-Handel.de (2013), »Altmaier pocht weiter auf Reform im Emissionshandel«, 27. Januar, online verfügbar unter: http://www.co2-handel.de/article58_19627.html.

Financial Times (2013), »EU's carbon trading hopes rest on Germany«, 28. Januar.

Süddeutsche Zeitung (2013), »Deutschem Klimafonds drohen Milliardenausfälle«, 6. Februar.