

Kurzfassung

Das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) ist das wichtigste europäische Klimaschutzinstrument und deckt in Deutschland etwa die Hälfte der CO₂-Emissionen ab. Im Rahmen des KfW/ZEW CO₂ Barometers werden seit 2009 alle emissionshandelspflichtigen Unternehmen in Deutschland jährlich zu ihren Aktivitäten und Strategien befragt.

Mit dem Verfall der Zertifikatepreise im Jahr 2011 um zeitweise mehr als 50 %, aufgrund der hohen EU-weiten Überausstattung der Unternehmen mit Emissionsrechten, gewann die Diskussion über die schwache Anreizwirkungen des EU-EHS erneut deutlich an Fahrt. Gleichzeitig wurde und wird – von Seiten der Industrie – immer wieder argumentiert, die Kostenbelastung durch das EU-EHS benachteilige europäische Unternehmen im internationalen Wettbewerb und zwingt sie dazu, zunehmend außerhalb Europas zu investieren und Produktionsstandorte zu verlagern (sog. „Investitionsleakage“). Die Folge wäre eine unerwünschte Verlagerung von CO₂-Emissionen aus dem Regulierungsbereich des EU-EHS hinaus in klimapolitisch weniger stark regulierte Länder und Regionen (sog. „Carbon Leakage“).

Wesentlicher Schwerpunkt des aktuellen CO₂ Barometers ist daher neben der Anreizwirkung des EU-EHS und der Vermeidungstätigkeit der regulierten Unternehmen vor allem die Frage, wie stark sich die Kosten der klimapolitischen Regulierung tatsächlich auf Produktions- und Investitionsentscheidungen der Unternehmen auswirken. Die Ergebnisse der diesjährigen Unternehmens- und Expertenbefragungen zeichnen ein deutlich differenzierteres Bild von den Klimaschutzanstrengungen der regulierten Unternehmen und von ihrem weltweiten Kapazitätsausbau, als es zurzeit in der Öffentlichkeit immer wieder diskutiert wird.

Preissturz bei Emissionsrechten: Viele Unternehmen reduzieren offenbar EUA-Bestände

Die befragten Experten machen für die massive Preiskorrektur im zweiten Halbjahr 2011 vor allem makroökonomische Einflüsse (wie die Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 und die anhaltende Staatsschuldenkrise) und regulatorische Ankündigungen (wie die Veröffentlichung des Entwurfs der EU-Kommission für eine neue Energieeffizienzrichtlinie) verantwortlich. Unternehmen und Experten korrigierten ihre kurz-, mittel- und langfristigen Preiserwartungen deutlich nach unten. Sie rechnen erst zum Ende der dritten Handelsperiode im Jahr 2020 wieder mit EUA-Preisen über der Marke von 20 EUR.

Als Konsequenz bauten viele der befragten Unternehmen durch Verkäufe ihre Bestände an Emissionsrechten ab. Als Käufer traten vor allem Unternehmen auf, die für die dritte Handelsperiode mit einer geringen Zuteilung kostenloser Emissionsrechte rechnen oder die – wie die Energieversorger – keine kostenlose Zuteilung mehr erhalten.

Beginn der dritten Handelsperiode bringt wesentliche Neuerungen für die Unternehmen: Dennoch nur mäßige Kostenbelastung durch Erstellung des Zuteilungsantrags

Die Erstellung und Einreichung des Zuteilungsantrags für die dritte Handelsperiode konnten die befragten Unternehmen – trotz des durchaus bestehenden Beratungsbedarfs – überwiegend schlank abwickeln. Im Rahmen der Antragstellung entstanden den befragten Unternehmen im Median einmalig Kosten von rund 25.000 EUR. Der Vergleich mit dem durchschnittlichen Jahresumsatz eines Betriebs des Verarbeitenden Gewerbes (dem deutlich

mehr als die Hälfte der befragten Unternehmen zuzurechnen sind) in Deutschland im Jahr 2011 – rund 74 Mio. EUR – zeigt: Die Kostenbelastung der Unternehmen durch die Erstellung des Zuteilungsantrags ist gering.

EU-EHS setzt derzeit kaum Anreize zur CO₂-Vermeidung

Bisher haben 71 % der befragten Unternehmen Investitionen getätigt oder Eingriffe in den Produktionsprozess vorgenommen, die zu einer Reduktion ihres CO₂-Ausstoßes geführt haben. Die eigentlichen Ziele dieser Maßnahmen waren jedoch die Senkung der Energie- und Rohstoffkosten sowie die Erschließung allgemeiner Effizienzpotenziale und nur bei 9 % der Unternehmen explizit die Minderung des CO₂-Ausstoßes.

16 % der befragten Unternehmen haben über eigene FuE-Anstrengungen Technologien zur Senkung ihrer CO₂-Emissionen entwickelt, während 40 % der Unternehmen neue Vermeidungstechnologien am Markt erworben haben. Auch diese Aktivitäten erfolgten allerdings wiederum weniger aus Gründen der CO₂-Vermeidung, sondern z. B. zur Verringerung der Energieintensität der Produktion.

Märkte für Vermeidungstechnologien sind demnach von erheblicher Relevanz für die klimapolitisch notwendige Dekarbonisierung der deutschen Wirtschaft. Insbesondere dem Maschinen- und Anlagenbau kommt bei der Entwicklung und Verbreitung „grüner Innovationen“ eine wichtige Funktion zu.

Derzeit nur geringes Risiko für die emissionshandelsbedingte Verlagerung von Investitionen und Emissionen

53 % der Unternehmen planen für die kommenden fünf Jahre Maßnahmen zur Kapazitätserweiterung, davon wiederum knapp ein Drittel (31 %) außerhalb der EU. Diese werden zu einem Anstieg der außereuropäischen CO₂-Emissionen führen. Allerdings kann diese Entwicklung kaum als „emissionshandelsbedingtes Carbon Leakage“ bezeichnet werden: Zum einen ist eine gleichzeitige wesentliche Verlangsamung des innereuropäischen Kapazitätserbaus nicht zu erwarten, zum anderen sind für die Standortwahl der meisten befragten Unternehmen vor allem ihre Energiekosten und die Lage der Absatzmärkte entscheidend. Die Kosten klimapolitischer Regulierung spielen hierbei lediglich eine nachgeordnete Rolle. Für geplante Kapazitätserweiterungen außerhalb der EU scheint daher die wachsende Bedeutung außereuropäischer Absatzmärkte und weniger die Belastung der Unternehmen durch den Emissionshandel verantwortlich zu sein.

Hingegen weist die hohe Bedeutung der Energiekosten sowohl für die Standortwahl als auch für die Wirtschaftlichkeit der Fertigung darauf hin, dass emissionshandelsbedingte Strompreiserhöhungen durchaus ein mögliches Risiko für die Verlagerung von Investitionen und CO₂-Emissionen (indirektes Carbon Leakage) bergen können. Das tatsächliche Risikopotenzial ist allerdings abhängig von der Stromintensität der Produktion in den betreffenden Sektoren und den Preisen für Emissionsrechte.

Steigende Energiepreise beschleunigen CO₂-Vermeidung

Trotz der eingebrochenen CO₂-Preiserwartungen für die dritte Handelsperiode planen weiterhin 66 % der Unternehmen, Verminderungsmaßnahmen ab 2013 durchzuführen, davon immerhin ein Sechstel (17 %) explizit mit dem Ziel der CO₂-Minderung. Gleichzeitig wollen

etwa 30 % der Unternehmen, die in den kommenden fünf Jahren Kapazitätserweiterungen planen, auch ihre CO₂-Emissionen senken – trotz des derzeit niedrigen Preisniveaus für Emissionsrechte. Die Befragungsergebnisse weisen darauf hin, dass für diese Dekarbonisierungsanstrengungen vor allem steigende Energiepreise und nicht die Kosten klimapolitischer Regulierung verantwortlich sind.

Hoffnung auf neue Dynamik durch außereuropäische Emissionshandelsinitiativen

Das wesentliche Ziel der auf dem Weltklimagipfel 2011 beschlossenen „Durban Platform for Enhanced Action“ ist die Ausgestaltung eines ab 2020 global gültigen Klimaabkommens bis zum Jahr 2015. Die befragten Experten äußern sich zurückhaltend zum rechtzeitigen Zustandekommen eines solchen Abkommens und sind skeptisch hinsichtlich einer Einigung auf verbindliche Reduktionsziele für die großen emittierenden Staaten.

Ungeachtet des niedrigen Preisniveaus im EU-EHS nehmen die Bestrebungen hin zu nationalen CO₂-Emissionshandelssystemen weltweit zu. Unter den aktiven Ländern befindet sich neben Südkorea, Mexiko und Australien auch der weltgrößte CO₂-Emittent China. Die Mehrheit der Experten beurteilt diese Entwicklung positiv und hält es für wahrscheinlich, dass China bis 2020 ein nationales Cap-and-Trade-System einführen wird.

Der EU-Emissionshandel: Derzeit in schwierigem Fahrwasser, aber als internationales Vorbild dringend gebraucht

Während weltweit viele Länder und Regionen – auch China – mit der Einführung von Emissionshandelssystemen experimentieren, kann der europäische Emissionshandel momentan seiner Vorbildfunktion als europäischer Motor der notwendigen Dekarbonisierung kaum gerecht werden. Auch wenn er seinen Zweck – die Deckelung der europaweiten CO₂-Emissionen auf das von der Politik durch das Cap vorgegebene Niveau – durch seine Konstruktion nach wie vor erfüllt, so setzt er zurzeit den regulierten Unternehmen dennoch kaum Anreize für Investitionen in klimaschonende Technologien.

Im Hinblick auf die anstehenden internationalen Klimaverhandlungen wäre es sicherlich hilfreich, wenn vom Europäischen Emissionshandel bald wieder spürbare Anreize für Klimaschutzinvestitionen und -innovationen ausgingen. Der Wunsch der europäischen Unternehmen nach einer international möglichst weit gehend harmonisierten CO₂-Regulierung wird sich in den Verhandlungen mit anderen Emittentenstaaten umso leichter realisieren lassen, je überzeugender die EU auf die Vorteile und Erfolge des EU-Emissionshandels als zentralem Klimaschutzinstrument verweisen kann.