

Volkswirtschaft Kompakt



Nr. 1, 22. August 2012

KfW/ZEW CO₂ Barometer: Korrekturen am EU-Emissionshandel sind notwendig

Autor: Dr. Jan Schumacher, Telefon 069 7431-2868, research@KfW.de

Übersausstattung und Verfall der Zertifikatepreise

Der EU-Emissionshandel (EU-EHS) als wichtigstes europäisches Klimaschutzinstrument, ist in einer tiefen Krise. Die Preise für Emissionsrechte sind im vergangenen Jahr aufgrund einer massiven Übersausstattung vieler Unternehmen mit Emissionsrechten um mehr als 50 % eingebrochen und verharren seit Monaten bei deutlich unter 10 EUR je tCO₂. Eine Möglichkeit die Anreize des EU-EHS für Klimaschutzinvestitionen zu stärken, ist die Reduzierung der umlaufenden Menge an Emissionsrechten, um über einen Abbau der Übersausstattung die CO₂-Preise zu stützen. Am 25. Juli 2012 hat die EU-Kommission erste Vorschläge präsentiert: Sie sehen die Verschiebung eines Teils der eigentlich für 2013 bis 2015 geplanten Versteigerungen von Emissionsrechten auf die Jahre 2018 bis 2020 vor. Dieses „Backloading“ soll 400 bis 1.200 Mio. Emissionsrechte umfassen. Eine dauerhafte Stilllegung von Emissionsrechten hätte zwar eine nachhaltigere preisstützende Wirkung, ist in der EU jedoch derzeit nicht konsensfähig.

Sind preisstützende Eingriffe sinnvoll?

Die Ergebnisse des diesjährigen KfW/ZEW CO₂ Barometers – einer Befragung aller emissionshandlungspflichtigen Unternehmen in Deutschland – bestätigen: Nimmt man den Einfluss des EU-EHS auf die Anstrengungen der Unternehmen zur CO₂-Vermeidung zum Maßstab, fällt die Bilanz des Instruments mager aus. Zwar haben seit Einführung des EU-EHS 71 % der Unternehmen entsprechende Maßnahmen ergriffen. Bei 91 % von ihnen war die CO₂-Vermeidung allerdings nur ein Nebeneffekt. Die Maßnahmen wären aus anderen Gründen (z. B. zur Energieeffizienzsteigerung) ohnehin durchgeführt worden.

Auch mittelfristig ist keine wesentliche Besserung der Anreizwirkung des EU-EHS in Sicht:

Für die ab 2013 beginnende dritte Handelsperiode wird das Motiv der CO₂-Vermeidung nach Unternehmensangaben zwar ein wenig stärker in den Vordergrund rücken, wesentliche Treiber künftiger Dekarbonisierungsanstrengungen der Betriebe sind jedoch die steigenden Energiekosten. Erst für das Jahr 2020 rechnen die Unternehmen wieder mit Emissionsrechtepreisen über 20 EUR. Dieses Preisniveau wurde zuletzt im Jahr 2008 erreicht. Klimapolitisch wären Korrekturen am EU-EHS mit dem Ziel, höhere Zertifikatepreise zu generieren, notwendig.

Vertreiben teurere Emissionsrechte die Unternehmen aus Europa?

Die den Unternehmen durch das EU-EHS entstehenden Kosten werden oft als Ursache für die Verlagerung europäischer Produktion in außereuropäische, weniger regulierte Regionen angeführt. Ein solcher Effekt würde durch steigende Preise für Emissionsrechte weiter verstärkt. Tatsächlich planen bereits heute 31 % der Unternehmen, die in den kommenden fünf Jahren ihre Fertigungskapazitäten erweitern wollen, einen Ausbau außerhalb der EU. Allerdings zeigen die Befragungsergebnisse auch: Erstens beabsichtigen

die befragten Unternehmen in diesem Zeitraum nur eine geringfügige Rückführung ihres europäischen Kapazitätsausbaus. Zweitens sind die Kosten der klimapolitischen Regulierung nur für 13 % der Unternehmen ein wichtiges Standortkriterium (siehe Grafik). Wesentlich wichtiger sind Energiekosten und Absatzmarktnähe. Die direkten Kosten des EU-EHS sind derzeit offenbar nicht der Grund für außereuropäische Kapazitätserweiterungen. Wenn allerdings EHS-bedingte Strompreissteigerungen die Energiekosten der Unternehmen erhöhen, könnte dies vor allem für stromintensive Unternehmen ein Anreiz für Produktionsverlagerungen sein. Jedoch können nach den kürzlich (22.05.2012) beschlossenen EU-Beihilfeleitlinien die EU-Staaten gerade diese Unternehmen für solche Strompreissteigerungen kompensieren.

Warum ist ein funktionierendes EU-EHS gerade derzeit so wichtig?

Erstens: Das EU-EHS reguliert die Hälfte der deutschen CO₂-Emissionen. Sein Beitrag ist daher für das Erreichen der deutschen Klimaschutzziele erforderlich. Zweitens: Eine international möglichst weit gehend harmonisierte CO₂-Regulierung wird sich in den anstehenden internationalen Klimaschutzverhandlungen umso leichter realisieren lassen, je überzeugender die EU auf die Erfolge des EU-EHS als zentralem Klimaschutzinstrument verweisen kann. Die EU sollte daher mutige Schritte unternehmen, um die Funktionsfähigkeit des EU-EHS dauerhaft wieder herzustellen. ■

Welche Faktoren beeinflussen die Standortentscheidungen der Unternehmen?



Angaben in Prozent, Mehrfachnennung möglich

Quelle: KfW/ZEW CO₂ Barometer 2012