

Berlin, 18.3.2013

Offener Brief zum europäischen Emissionshandel

Sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin Dr. Merkel,

zahlreiche deutsche Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler fordern die Bundesregierung auf, dem europäischen Emissionshandel mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Er ist von fundamentaler ökonomischer Bedeutung für die Klimapolitik Europas und die deutsche Energiewende. In seiner jetzigen Ausgestaltung kann er seine Lenkungs- und Steuerungsfunktionen jedoch nicht erfüllen. Es besteht dringender Handlungsbedarf:

Strukturelle Reformen des Emissionshandels sind notwendig, um langfristige Knappheit von Emissionszertifikaten und damit effizientere Rahmenbedingungen für klimafreundliche Investitionen zu schaffen. Dazu bedarf es eines klaren Zeitplans zur Gestaltung und Umsetzung der Reformen.

Darüber hinaus ist die von der EU Kommission vorgeschlagene Verschiebung der Versteigerung von 0,9 Mrd. Zertifikaten (Backloading) notwendig, um das Vertrauen in den Emissionshandel wieder herzustellen und Zeit für die langfristige, strukturellen Reform zu gewinnen. So kann der Emissionshandel für Unternehmen und die internationale Klimakooperation relevant bleiben.

Aufgrund der Dringlichkeit einer klaren Position Deutschlands in Europa für eine glaubwürdigere Klimapolitik wenden wir uns mit diesem Brief zugleich an die Öffentlichkeit. Gern stehen wir für gemeinsame Gespräche zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Maximilian Auffhammer, PhD, University of California at Berkeley

Prof. Dr. Thomas Bruckner, Universität Leipzig

Prof. Dr. Wolfgang Buchholz, Universität Regensburg und ifo Institut

Dr. Jochen Diekmann, DIW Berlin

Prof. Dr. Alfred Endres, Fernuniversität Hagen

Prof. Dr. Michael Finus, University of Bath

Marcel Fratzscher, PhD, DIW Berlin

Prof. Dr. Erik Gawel, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ, Leipzig / Universität Leipzig

Prof. Dr. Bernd Hansjürgens, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ, Leipzig

Prof. Alexander Haupt, Plymouth University

Dr. Jesko Hirschfeld, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), Berlin

Prof. Christian von Hirschhausen, TU Berlin

Prof. Dr. Felix Höffler, Universität zu Köln und Energiewirtschaftliches Institut (EWI)

Prof. Dr. Olav Hohmeyer, Universität Flensburg

Prof. Dr. Karin Holm-Müller, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn

Offener Brief zum europäischen Emissionshandel

Prof. Claudia Kemfert, DIW Berlin

Dipl.-Vw. Carola Kniebes, Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Prof. Dr. Frank C. Krysiak, Universität Basel

Prof. Dr. Andreas Lange, Universität Hamburg

Prof. Uwe Leprich, Institut für ZukunftsEnergieSysteme (IZES), Saarbrücken

PD Dr. Dietmar Lindenberger, Universität zu Köln und Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln (EWI)

Prof. Dr. Reinhard Madlener, RWTH Aachen

Dr. Felix Chr. Matthes, Öko-Institut, Berlin

PD Dr. Lutz Mez, Freie Universität Berlin

Karsten Neuhoff, PhD, DIW Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Peters, European University Viadrina, Frankfurt (Oder)

Dr. Sonja Peterson, Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Prof. Dr. (pens.) Rüdiger Pethig, Universität Siegen

Prof. Dr. Karen Pittel, ifo Institut und LMU München

Prof. Dr. Martin F. Quaas, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Dr. Mario Ragwitz, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe

Dr. Klaus Rennings, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

Dr. Karoline Rogge, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe

Prof. Dr. Dirk Rübelke, Basque Centre for Climate Change, Bilbao

Prof. Hans-Werner Sinn, Ifo Institute

Prof. Joachim Schleich, PhD, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe

Prof. Dr. Raimund Schwarze, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Udo-E. Simonis, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)

Prof. Dr. Frank Wätzold, Brandenburgische Technische Universität Cottbus

Prof. Christoph Weber, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Andreas Ziegler, Universität Kassel

Dr. Gregor Zöttl, Ludwig-Maximilians-Universität München

Europäischen Emissionshandel stärken

Der europäische Emissionshandel soll den Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase begrenzen und Anreize für Investitionen in emissionsarme Technologien geben. Der Zertifikatspreis spiegelt dabei nicht nur die Wirksamkeit und Effizienz des Emissionshandels bei der Erreichung der gesetzten Emissionsziele wider, sondern ist auch eine wichtige Größe für unternehmerische Entscheidungen, da er die längerfristigen Emissionsreduktionsziele in einen für Unternehmen relevanten Preis übersetzt. Dies betrifft sowohl die Risiken von Investitionen in CO₂-intensive Technologien als auch die Vorteile von Innovationen und Investitionen in CO₂-arme Strategien.

Aktuelle Situation

In den letzten Jahren ist der Preis für CO₂-Zertifikate deutlich zurückgegangen und verharrt auf einem dauerhaft niedrigem Niveau. Dieser Trend ist dadurch verstärkt worden, dass sich ein großer Überschuss an Emissionszertifikaten angesammelt hat. Gründe hierfür sind vor allem ein starker Zustrom von internationalen Emissionsgutschriften und unerwartet hohe Emissionsminderungen aufgrund der Wirtschaftskrise.

Der Zustrom internationaler Emissionsgutschriften ist größer als erwartet, da Projekte zur Vermeidung von CO₂-Emissionen viel schneller und zahlreicher umgesetzt worden sind als erwartet und die Nachfrage nach Gutschriften in anderen Regionen der Welt deutlich geringer als ursprünglich angenommen ist. Bis 2015 könnte ein zusätzliches Angebot von rund 1,7 Milliarden Zertifikaten in den Emissionshandel kommen.

Als Folge der Wirtschaftskrise wurden seit 2008 jährlich rund 130 Millionen Tonnen CO₂ weniger emittiert als Zertifikate vergeben wurden. Daraus ergab sich bis Ende 2012 ein Überschuss von ungefähr 650 Millionen Zertifikaten. Außerdem werden 420 Millionen Zertifikate der dritten Handelsperiode im Rahmen von Early Auctions und der NER300 Reserve frühzeitig versteigert und tragen zu einem weiteren „Front Loading“ bei.

Dieser Überschuss hat zu einem drastischen CO₂-Preisverfall geführt. Am Anfang der dritten Handelsperiode ist der Preis auf unter fünf Euro gefallen. Wirtschaftskrise und Zustrom internationaler Zertifikate haben damit die Situation auf dem europäischen Zertifikatemarkt weiter verschärft. Jenseits dieser temporären Einflüsse spiegelt der niedrige CO₂-Preis aber grundsätzliche Fehleinschätzungen hinsichtlich des gewählten Emissionsreduktionspfades mit einem 20%-igen Emissionsreduktionsziel für 2020 wider.

Akuter Handlungsbedarf

In politischen Diskussionen wird die europäische Klimapolitik häufig auf ein Emissionsreduktionsziel von 20% bis zum Jahr 2020 reduziert. Dieses Ziel wird aller Voraussicht nach mit den derzeitigen Regeln des Emissionshandels erreicht. Angesichts der dauerhaft niedrigen Preise wird jedoch deutlich, dass die Möglichkeiten, CO₂-Emissionen zu vermeiden deutlich unterschätzt wurden. Der Fahrplan zur Erreichung des langfristigen Emissionsreduktionsziels von 80 bis 95% kann und sollte daher angepasst werden. Um die langfristigen Ziele effizient zu erreichen, müssen bereits heute bei Investitionsentscheidungen klimafreundliche und energieeffiziente Technologien gewählt werden. Dafür benötigen Unternehmen klare und glaubwürdige Rahmenbedingungen. Je zügiger eine Reform des Emissionshandelssystems initiiert wird, desto eher werden diese Rahmenbedingungen geschaffen.

Werden die notwendigen Reformen nicht durchgeführt, wird der Emissionspreis auch längerfristig auf einem niedrigen Niveau verharren. Mitgliedsstaaten könnten dann geneigt sein, alternative Maßnahmen zu ergreifen. So hat beispielsweise Großbritannien bereits eine ergänzende CO₂-Abgabe eingeführt, um einen Mindestpreis sicher zu stellen, den Unternehmen insgesamt für die CO₂-Emissionen zahlen müssen. Solche Einzelmaßnahmen können jedoch die Bedeutung und Wirksamkeit des Emissionshandels schwächen. Außerdem kann zusätzliche Unsicherheit für Unternehmen über die Investitionsrahmenbedingungen entstehen.

Weltweit wird der fallende CO₂-Preis aufmerksam beobachtet. Wenn der EU-Emissionshandel als zentrales Instrument europäischer Klimapolitik geschwächt wird und die Politik nicht handelt, dann gefährdet das Europas Glaubwürdigkeit bei der internationalen Zusammenarbeit zum Klimaschutz. Derzeit werden in mehreren chinesischen Provinzen, Südkorea, Australien, Neuseeland und Kalifornien Emissionshandelssysteme einge-

führt. Dabei ist der EU-Emissionshandel ein wichtiges Vorbild, das jedoch mit einem langfristig niedrigen CO₂-Preis an Einfluss verliert.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit

Erhält der Industriesektor weiterhin kostenlose Zertifikate, sind die Unternehmen auch von einem höheren CO₂-Preis wenig betroffen. Für stromintensive Prozesse sehen die neuen EU-Beihilferichtlinien zusätzlich eine Kompensation für CO₂-Preis-bedingte Strompreiserhöhungen vor.

Notwendige Schritte

Strukturelle Reformen des Emissionshandels sind die Voraussetzung dafür, dass der CO₂-Preis auch in Zukunft die richtigen Signale setzt und damit bessere Rahmenbedingungen für klimafreundliche Investitionen schafft. Für die Entscheidung und Umsetzung ist ein klarer Zeitplan notwendig. Allerdings wird es einige Jahre dauern, bis eine strukturelle Reform Auswirkungen auf den Zertifikate-Überschuss haben wird. Deswegen ist eine zusätzliche kurzfristige Maßnahme notwendig, die bereits heute die richtigen Signale setzt.

Die von der EU Kommission vorgeschlagene Verschiebung der Versteigerung von 0,9 Mrd. Zertifikaten (Backloading) ist dringend notwendig, um kurzfristig genügend Knappheit zu schaffen, damit der Emissionshandel für Unternehmen und die internationale Klimakooperation relevant bleibt. Da aber die zusätzlichen Versteigerungsmengen am Ende der Handelsperiode den Überschuss wieder vergrößern, funktioniert Backloading nur als Ergänzung einer strukturellen Reform.