

EU Emissionshandel und andere Instrumente für Klima-Ziele

Seit 2004 begrenzt der Emissionshandel in der EU die Treibhausgasemissionen. Wegen der zuletzt niedrigen Preise der Zertifikate, die den beteiligten Unternehmen entsprechende CO₂-Emissionen erlauben, wird er oft als gescheitert bewertet. Tatsächlich hat die EU aber nie einen spezifischen Zertifikatepreis als Ziel des Emissionshandels genannt.

Klima-Ziele der EU

Die EU hat ihr Ziel der Emissionsminderung um 20 % bis 2020 in drei parallele operative Ziele heruntergebrochen:

1. 22 % Emissionsminderung in den Bereichen, die dem Emissionshandel unterliegen
2. 20 % Anteil Erneuerbare Energien
3. 20 % Verbesserung der Energieeffizienz

Der Emissionshandel stellt die Erreichung des ersten Ziels sicher, da die Menge der Zertifikate entsprechend begrenzt ist und es keine Anzeichen für Mängel bei der Kontrolle von Emissionsengen und Zertifikaten gibt. Für die parallele Ziele 2 und 3 gibt es keine entsprechenden EU-weit wirksamen Instrumente. Sie haben aber auch Auswirkungen auf den Emissionshandel. Das Ziel 20 % Erneuerbare Energien ist praktisch redundant, da erneuerbare Energien technologisch bedingt vor allem in der Stromerzeugung eingesetzt werden, die aber sowieso dem Emissionshandel unterliegt. Es widerspricht dem technologie-offenen Konzept des Emissionshandels, das die volkswirtschaftliche Kosteneffizienz als Nebenziel unterstützen soll.

Wirkungen auf und durch den Zertifikatepreis

Simulationsmodelle zeigen, dass Emissionsminderungen durch parallele Instrumente um jährlich 30 Mt CO₂ (ca. 1,5 % der aktuellen Obergrenze) den Preis der Zertifikate im Emissionshandel nahe Null bringen können. Damit wäre der Emissionshandel redundant. Die parallelen Instrumente erfordern aber wesentlich höhere volkswirtschaftliche Kosten. Das deutsche EEG hat lt. Bericht des BmWi 2015 ca. 102,5 Mt CO₂ äquivalente Emissionen in der deutschen Stromerzeugung eingespart. Dafür wurden 22,9 Mrd. EUR EEG-Vergütung gezahlt. Es wurden also $22.900 / 102,5 = 223$ EUR / t für die Verlagerung von Emissionen gezahlt, die durch Kauf von Zertifikaten für 5 - 10 EUR / t ganz hätten vermieden werden können.

Ein gewisses Preisniveau der CO₂-Zertifikate ist aber durchaus als operatives Ziel sinnvoll. Denn Emittenten werden nur dann zu Forschung und Entwicklung und lang langfristige emissionsmindernden Investitionen angeregt, wenn sie dadurch höhere Kosten für Zertifikate einsparen können. Mikroökonomische Modelle und Simulationsrechnungen zeigen, dass bei einer starr vorgegebenen erlaubten Menge von Emissionen Änderungen in der Nachfrage nach Zertifikaten, z.B. aufgrund allgemeiner konjunkturelle Schwankungen, erhebliche Preisänderungen bewirken.

Mit der geplanten Markt-Stabilitäts-Reserve soll der Preis der Zertifikate auf einem gewissen Niveau stabilisiert werden. Zertifikate sollen eingezogen werden, wenn die freie Differenz zwischen den ausgegebenen und den durch Emissionen verbrauchten Zertifikaten einen oberen Schwellwert überschreitet. Wenn die Differenz einen unteren Schwellwert

unterschreitet, sollen die eingezogenen Zertifikate wieder ausgegeben werden. Änderungen im Vorratsverhalten der Emittenten können aber weiterhin starke Preisschwankungen verursachen. Ein stabiles Preisniveau könnte zuverlässiger erreicht werden, wenn die Markt-Stabilitäts-Reserve den Einzug und die Ausgabe von Zertifikaten über explizite Mindest- und Maximalpreise steuern würde.

Leider kann sich die EU nur auf Mengenziele und nicht auf explizite Preis-Ziele einigen, vermutlich weil die Wirkung der Mengenziele letztlich unbestimmt ist.

Effizienz und Politische Durchsetzbarkeit

Für die volkswirtschaftliche Effizienz der möglichen Instrumente zur Emissionsminderung gilt die Reihenfolge:

1. Preis für Emissionen durch Steuer oder Emissionshandel mit Preissteuerung
2. Vorgabe von Emissionsmengen mit Emissionshandel
3. Technologieoffene Effizienzrichtlinien (z.B. Gebäudedämmung)
4. Verbot von ineffizienten Technologien (z.B. Glühlampen)
5. Subvention für potenziell emissionsmindernde Technologien (z.B. KWK)

Da die politische Durchsetzbarkeit von Stärke und Organisationsgrad der jeweils belasteten und der profitierenden Lobbygruppen abhängt, ergibt sich dafür die umgekehrte Reihenfolge:

1. Subventionen: Profit für i.d.R. gut organisierte Industriegruppen
2. Verbot bestimmter Technologien: Profit für Konkurrenztechnologie
3. Effizienzrichtlinie: Profit für Technologieführer mit Effizienzinnovation
4. Emissionshandel: Profit zeitweise für Emittenten mit Minderungskosten unter dem festgelegten bzw. sich ergebenden Preis
5. CO₂ Steuer: Keine direkten Profiteure