

EU-Emissionshandel durch Mindestpreis reformieren

Dekarbonisierung nur möglich, wenn Kohlendioxid-Markt fehlerfrei arbeitet

+++++++ **KURZFASSUNG** ++++++

Der EU-Emissionshandel soll eine zentrale Rolle für die Klimaziele und die „Dekarbonisierung“ spielen (siehe Kasten). Doch diese erfüllt er nicht, denn der Preis für die CO₂-Zertifikate ist zu niedrig. Angebot und Nachfrage funktionieren nicht, zudem beeinflusst die Politik den Markt ungünstig durch Ankündigungen und Eingriffe.

Die Folge: Niemand erwartet, dass die Situation sich ändert und der Zertifikatspreis fällt weiter. Der Emissionshandel droht so zu scheitern und damit die EU-Klimapolitik. Die Kohle erlebt derweil eine Renaissance: In vielen Ländern entstehen neue Kraftwerke und damit eine neue, langfristige Hypothek für den Klimaschutz.

Eine Rettung des Emissionshandels ist jedoch möglich – durch einen Mindestpreis für die CO₂-Zertifikate, wie er in Teilen der USA und Kanadas bereits besteht. Er würde:

- die Glaubwürdigkeit des CO₂-Preises erhöhen
- die Kosten für Emissionen absehbarer machen
- die CO₂-Vermeidung in Unternehmen ankurbeln
- die dynamische Kosteneffektivität stärken (siehe S. 2)
- nationale Zusatzanstrengungen ermöglichen

+++++

So soll der CO₂-Handel funktionieren

Die EU will bis 2050 den Ausstoß von Treibhausgasen um 80 bis 95 Prozent verringern (Dekarbonisierung). Dazu legt sie in regelmäßigen Abständen (Handelsperioden) fest, wie viel CO₂ Unternehmen bestimmter Branchen ausstoßen dürfen (Emissionsobergrenze). Diese Branchen sind: Energieerzeugung, energieintensive Industrien und kommerzielle Luftfahrt.

Jedes betroffene Unternehmen muss für seinen CO₂-Ausstoß Emissionsrechte in Form von Zertifikaten vorweisen. Einen Teil bekommen sie kostenfrei zugeteilt. Den Rest müssen sie bei staatlichen Auktionen erwerben oder von anderen Unternehmen kaufen, die Emissionsrechte übrig haben.*

Der Preis der Zertifikate ist klimapolitisch entscheidend: Ist er niedrig, kaufen Unternehmen eher Emissionsrechte. Ist er dauerhaft hoch, wächst für sie der Anreiz, in CO₂-Vermeidung zu investieren. Die Politik entscheidet, wie viele Zertifikate verfügbar sind und für den Klimaschutz wird ihre Zahl schrittweise reduziert (Linearer Reduktionsfaktor).

1. Das Problem

Der EU-Emissionshandel wirkt nicht

Um das EU-Klimaziel zu erreichen, sind deutliche Anreize für Emissionseinsparungen sowie entsprechende Investitionen, Forschung und Entwicklung nötig. Doch der Preis für Emissionsrechte liegt anhaltend niedrig bei rund fünf Euro pro Tonne CO₂ und hat nicht den erwünschten Transformationseffekt. Dafür müssten es bis 2020 mindestens 20 Euro sein.*

2. Die Folgen

Die EU-Klimapolitik droht zu scheitern

Wenn der Emissionshandel scheitert, werden nationale Interessen den Klimaschutz in Europa noch stärker dominieren. Die Kosten zur Vermeidung von CO₂ dürften insgesamt steigen und Europas Glaubwürdigkeit als internationaler Klima-Vorreiter weiter abnehmen. Bereits jetzt sind in Europa und der Türkei über 100 neue Kohlekraftwerke geplant. Rund 280 sind in Betrieb, viele davon seit über 30 Jahren.*

3. Die Ursachen

Wenig politische Stringenz und Marktreaktion

Zentral für einen höheren CO₂-Preis ist, dass der Markt verlässlich von einer sinkenden Zahl an Zertifikaten ausgehen kann. Tatsache ist aber: Hierfür fehlen die politischen Mehrheiten. Dies zeigte sich im sogenannten Backloading-Prozess, mit dem die EU 2012 erfolglos den Zertifikatspreis erhöhen wollte.* Dem vorausgegangen waren zwei Jahre politisches Tauziehen zwischen Ländern, deren Abhängigkeit von fossiler Energie und somit Interessen unterschiedlich sind.

Reaktion des Marktes

Der Markt reagierte mit weiter sinkenden Preisen: Sie spiegeln die Erwartung der Händler wider, dass die Politik langfristig die Emissionsrechte nicht verknappen wird. Dies und Markteingriffe wie das Backloading ziehen Unsicherheit nach sich und führen zu sprunghaften Preisreaktionen auf politische Ereignisse, Ankündigungen und Gerüchte. Faktisch steuern diese maßgeblich den CO₂-Handel, der so zu einem Wettbüro für politische Entscheidungen geworden ist.*

* Quelle: >www.mcc-berlin.net/forschung/emissionshandel.html

Marktstabilitätsreserve

Als Reaktion auf dieses Marktversagen hat die EU 2014 die sogenannte Marktstabilitätsreserve ins Spiel gebracht.* Dazu sollen Zertifikate aus dem Markt genommen werden und nur wieder zum Einsatz kommen, sobald die verfügbaren Zertifikate bestimmte Mengen unterschreiten. Das Problem: Die Verfügbarkeit von Emissionsrechten wird so nicht verlässlich reduziert und die Händler spekulieren weiter auf sinkende Preise.

4. Die Lösung

Ein Mindestpreis für die CO₂-Zertifikate

Der EU-Emissionshandel braucht einen Mechanismus, der die Unsicherheit der Marktteilnehmer abbaut, ihre Preiserwartungen verbessert und so die Glaubwürdigkeit des Marktes wieder herstellt. Dies kann ein Mindestpreis erreichen, wie ihn die „US Regional Greenhouse Gas Initiative“ sowie Kalifornien und das kanadische Quebec geschaffen haben.*

Mindestpreis

Um einen Mindestpreis zu etablieren, wird er bei den Zertifikatsauktionen eingeführt. Zukünftig kämen diese nur noch zustande, wenn der Mindestpreis geboten wird. An dieser Marke dürfte sich auch der Preis der Zertifikate im freien Verkauf orientieren. Der Effekt: Der allgemeine Marktwert eines Zertifikates wird den Mindestauktionspreis wahrscheinlich nicht unterschreiten.

Höchstpreis

Ergänzend kann auch die obere Grenze des Preises gesteuert werden – und zwar durch eine dosierte Ausgabe zusätzlicher Zertifikate, sobald die Auktion einen definierten Höchstpreis erreicht. Der Effekt: Wenn mehr Zertifikate verfügbar sind, wird ihr Preis unterhalb der Obergrenze bleiben. Dazu ist vorher genau festzulegen, wie viele Zertifikate in welcher Zeit in den Markt gehen.

5. Das Ergebnis

Preis und Marktregulierung werden verlässlicher

Der Mindestpreis hätte weitreichende Effekte, selbst wenn er erst in der kommenden Handelsperiode ab 2021 in Kraft träte.

Steigende Erwartungen

Allein die Aussicht, dass die verfügbaren Emissionsrechte tatsächlich knapper und teurer werden, wird sich auf den Handel und die betroffenen Unternehmen auswirken. Letztere müssen dann abwägen: Setzen wir auf teurer werdende Zertifikate oder effektive CO₂-Vermeidung? Für die Energiewirtschaft wäre der Mindestpreis ein klares Zeichen für den Kohleausstieg.

Zunehmende Verlässlichkeit

Der Mindestpreis sendet ein Signal, in welchem Bereich sich der Zertifikatspreis verlässlich bewegen wird. Schon das verhindert Unsicherheit und Preisstürze wie in der

Vergangenheit. Zudem wirkt das Preissignal gegen Kostenexplosionen und Sorgen um eine verminderte Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen.

Nationale Zusatzanstrengungen

Durch den Mindestpreis lohnen sich für einzelne EU-Staaten nationale Zusatzanstrengungen in der Klimapolitik. Denn deren Effekte heben sich nicht länger dadurch auf, dass andere Länder die frei werdenden Zertifikate günstig kaufen und geringere Eigenanstrengungen ausgleichen. Alle Partner können so besser gemäß ihrer individuellen Klimaschutzpräferenzen und -kosten agieren. Gleichzeitig wird eine minimale Koordination der nationalen Bemühungen möglich.

Dynamische Kosteneffektivität

Geschehen sollen CO₂-Einsparungen vorrangig in Unternehmen und Ländern, wo die größten Erfolge langfristig zu den geringsten Kosten möglich sind (dynamische Kosteneffektivität). Für dieses weitere Ziel des Emissionshandels schafft der Mindestpreis ebenfalls die Basis.

6. Die Umsetzung

Ein europäischer CO₂-Finanzausgleich

Auf einen Mindestpreis werden sich die EU-Mitglieder nur einigen, wenn die ärmeren Länder einen Finanzausgleich erhalten. Für osteuropäische Länder zum Beispiel bedeutet ein höherer Mindestpreis größere Anstrengungen bei der CO₂-Vermeidung als im Westen Europas. Gleiches gilt für die Anpassungskosten durch weniger Arbeitsplätze im Kohleabbau und in energieintensiven Industrien. Zudem wird der Strompreis steigen.

Speisen ließe sich der Finanzausgleich durch die Erlöse aus dem Emissionshandel. Bei einem Zertifikatspreis von 20 Euro wären dies in Deutschland 2015 rund 2,9 Milliarden Euro gewesen und rund 12,5 Milliarden im gesamten Handel.*

Profitieren werden auch die Geberländer. Da die Transferzahlungen zwingend die Einführung des Mindestpreises zur Grundlage haben, steigt die Verlässlichkeit weiter, dass alle EU-Länder mehr Klimaschutz betreiben und so die eigenen Anstrengungen nicht verloren gehen.

Zudem: Mit einem Mindestpreis könnte man im Rahmen der G20 und der UN in internationale Preisverhandlungen einsteigen, um auch auf dieser Ebene zusätzlich Wettbewerbsorgen zu begegnen.

Impressum

Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gGmbH | Berlin

Geschäftsführer: Prof. Dr. Ottmar Edenhofer
>director@mcc-berlin.net | Stand: Juni 2016

klimateutral gedruckt auf 100% Recyclingpapier