

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 08/2013

06. August 2013

Backloading von Emissionsrechten – kurzfristige Problemverschiebung statt langfristiger und glaubhafter Strukturreformen

Von Adrian Amelung und Philipp Voß

Der Europäische Emissionshandel gilt als das wichtigste Klimaschutzinstrument der Europäischen Union. Obwohl dieses marktwirtschaftliche Instrument von vielen Ökonomen befürwortet wird, häufen sich die kritischen Stimmen am Emissionshandel. Anlass der Kritik sind die anhaltend niedrigen Zertifikatpreise, welche nur geringe Anreize zur Investition in emissionsarme Technologien setzen. Diese Kritik nahm die politische Ebene der EU auf. Anfang Juli 2013 beschloss das Europäische Parlament, die zuvor festgelegte jährliche Versteigerungsmenge für Zertifikate kurzfristig zu reduzieren. Die nicht ausgegebenen Emissionsrechte sollen in zukünftigen Perioden zusätzlich auf den Markt gebracht werden – diese zeitliche Verschiebung wird als „Backloading“ bezeichnet. Diese Maßnahme wird ebenfalls sehr unterschiedlich bewertet: Befürworter feiern sie als „Rettung des Emissionshandels vor dem Aus“, während viele Ökonomen den ad-hoc Markteingriff kritisch beurteilen.

Worin liegen die Ursachen für die unterschiedliche Einschätzung des Emissionshandels?

Der europäische Emissionshandel ist ein marktwirtschaftliches Instrument, welches innerhalb eines festgelegten Zeitraums eine vorgegebene Menge an Treibhausgasemissionen kostengünstig reduzieren soll. Dazu wurde für gewisse Sektoren eine erlaubte Emissionsmenge in Form von Emissionsrechten politisch festgelegt und dadurch die anvisierte CO₂-Vermeidung fixiert: Eine Reduktion von 21% der Treibhausgasemissionen bis 2020 gegenüber 2005. Verursacht ein Marktakteur CO₂-Emissionen, muss er die hierfür benötigten Emissionsrechte vorweisen. Die Zertifikate werden von den Marktteilnehmern zunächst ersteigert und können anschließend untereinander gehandelt werden. Während Unternehmen mit geringen Emissionsvermeidungskosten günstig in Vermeidungstechnologien investieren können und daher weniger Zertifikate benötigen, werden Unternehmen mit hohen Vermeidungskosten Zertifikate kaufen, um teure Anpassungsstrategien zu vermeiden. Die kostengünstigsten Vermeidungsmaßnahmen im Markt werden somit durchgeführt und das vereinbarte 21%-Reduktionsziel erreicht. Viele Ökonomen begrüßen diese ökonomische Effizienz

und ökologische Effektivität des europäischen Emissionshandels. Innerhalb des Zertifikathandels bedeuten niedrige Preise, dass das angestrebte Reduktionsziel durch dieses Instrument zu relativ geringen Kosten erreicht wird, weil teurere Anpassungsstrategien nicht umgesetzt werden müssen.

Die niedrigen Zertifikatpreise stehen jedoch auch im Zentrum der Kritik am Emissionshandel, da hierdurch nur unzureichende Investitionsanreize in emissionsarme Technologie gesetzt werden. Unternehmen forschen aufgrund des niedrigen CO₂-Preises weniger in Bereichen der Emissionsvermeidung und investieren weiterhin in relativ emissionsintensive Technologien. Diese langlebigen Investitionen können zu einem sogenannten „carbon lock-in“ führen: Bereits gebaute emissionsintensive Anlagen lassen sich nicht oder nur zu relativ hohen Kosten umrüsten, weshalb ambitionierte Klimaschutzziele nach dem Jahr 2020 teurer werden. Schon getätigte Investitionen können bei höheren Klimaschutzziele nach 2020 unwirtschaftlich werden. Unternehmen, die für ihre kapitalintensiven Investitionen ausreichend Deckungsbeiträge erwirtschaften müssen, werden politischen Druck gegen ambitioniertere Klimaschutzziele aufbauen. Hohe Treibhausgasreduktionen lassen sich politisch dann nur schwer umsetzen und erscheinen bereits heute weniger realistisch.

Die unterschiedliche Bewertung des Emissionshandels bezieht sich somit weniger auf die Funktionsweise des Instruments, sondern auf abweichende Zielvorstellungen über Ausmaß und Zeitraum des Klimaschutzes: Während sich die Befürworter der aktuellen Ausgestaltung auf das 21%-Treibhausgasminderungsziel bis 2020 beziehen, fokussieren sich die Kritiker auf höhere Ziele bis und über 2020 hinaus. Die EU hat bisher noch keine konkreten Reduktionsziele für die Sektoren im Emissionshandel nach 2020 festgeschrieben. Als langfristiges Klimaschutzziel wurde aber eine Emissionsverminderung von 80-95% bis zum Jahr 2050 gegenüber 1990 von der EU benannt, ohne Konkretisierungen und Zwischenziele auszuformulieren.

Führt das Backloading zu höheren Investitionsanreizen in langlebige, emissionsarme Technologien?

Seit 2012 wurde auf europäischer Politikebene eine intensive Debatte über Reformmaßnahmen für den Emissionshandel geführt, mit dem Ziel, die Investitionsanreize der Unternehmen in emissionsarme Technologien zu steigern.

Das nun Anfang Juli vom Europäischen Parlament abgesegnete Backloading soll die Versteigerung von 900 Millionen Emissionsrechten zu je 1 Tonne CO₂ vom Zeitraum 2013-2015 in die Periode 2018-2020 verlagern. Die Genehmigung des Europäischen Rats dazu steht noch aus. Durch die Maßnahme soll der aktuelle Angebotsüberschuss von ca. 2 Milliarden Zertifikaten im Markt reduziert werden. Gründe für dieses Überangebot sind u.a. die geringere Nachfrage nach Zertifikaten aufgrund der Wirtschaftskrise sowie die politische Subventionierung von Erneuerbaren Energien, welche den Bedarf an Zertifikaten reduziert und die Kosten der Emissionsvermeidung verschleiert.

Durch die nun angestrebte Verlagerung der Versteigerung soll kurzfristig eine größere Knappheit im Emissionshandel entstehen. Es ist zu erwarten, dass das vorübergehend geringere Angebot an Zertifikaten aufgrund der kurzfristig real benötigten Emissionsrechte den aktuellen Preis von unter 4,50 € ansteigen lässt – wodurch die Investitionsanreize in emissionsärmere Technologien tendenziell erhöht werden.

Spätestens mit der Rückführung der Zertifikate im Zeitraum 2018-2020 ist jedoch mit einem erheblichen Überschuss und somit stark sinkenden Marktpreisen zu rechnen. Bei der Investitionsentscheidung in langlebige emissionsarme Technologien berücksichtigen Unternehmen neben den aktuellen Preisen auch diesen zu erwarteten Preisverfall bei Rückführung der Zertifikate. Viele dieser Investitionen benötigen eine längere Planungs- und Durchführungszeit, weshalb Investoren nur kurz von den steigenden Preisen „profitieren“ könnten. Der Anreiz, in emissionsarme Technologie zu investieren, bleibt daher gering. Vielmehr werden die Marktakteure mit der Erwartung zukünftig niedrigerer Preise ihr Anlage- statt ihr Investitionsverhalten verändern. Sie werden weniger Zertifikate zur Absicherung von Termingeschäften nachfragen. Zudem werden Zertifikate, die bisher wegen Spekulationen auf höhere Preise gehalten wurden, im Markt wieder verkauft. Der politisch angestrebte Preiseffekt wird dadurch reduziert – weshalb bezweifelt werden muss, inwiefern durch das Backloading Investitionsentscheidungen verändert werden.

Kurzfristige Markteingriffe führen zu Unsicherheit unter den Marktteilnehmern!

Durch solche am Preis orientierten, kurzfristigen Markteingriffe innerhalb einer laufenden Periode sinkt das Vertrauen der Marktteilnehmer in die Glaubwürdigkeit der politischen Rahmenbedingungen – und damit auch die Bereitschaft in langfristige, emissionsarme Technologien

zu investieren. Unter unsicheren politischen Rahmenbedingungen steigen die Kapitalkosten für langfristige Investitionen. Spekulationen auf politische Eingriffe führen zu steigenden Zertifikatpreisen und dennoch werden Umstellungsmaßnahmen in emissionsarme Technologien aufgeschoben, weil keine Planungssicherheit besteht. Zudem dürfte unter den Marktakteuren die Skepsis über die Rückführung der zurückgehaltenen Zertifikate in den Markt zwischen 2018-2020 groß sein. Bereits das Backloading wurde von der EU-Klimakommissarin Hedegaard mit den Worten begründet: „Es wäre nicht klug, einen Markt bewusst weiter zu fluten, auf dem bereits ein Überangebot besteht“. Wer weiß, ob diese Position nicht auch gilt, wenn die Zertifikate zurück in den Markt gegeben werden sollen? Sollten diese Zertifikate nicht wieder in den Markt eingeführt werden, würde das festgelegte Reduktionsziel bis 2020 zwar gesteigert, jedoch zu deutlich höheren Kosten im Vergleich zu bereits heute glaubwürdig definierten Minderungszielen in entsprechender Höhe.

Stabile politische Rahmenbedingungen sind notwendig für langfristige Investitionen!

Die Lebensdauer von einer Vielzahl von Investitionen geht über das Jahr 2020 hinaus. Bei der heutigen Investitionsentscheidung spielen neben den zu erwarteten Preisen bis 2020 auch die Preise danach eine Rolle – womit die zukünftige Ausgestaltung der politischen Rahmenbedingungen bedeutsam für das Investitionskalkül der Unternehmen wird. Sollen Investitionsanreize für emissionsarme Technologien gesetzt werden, bedarf es statt kurzfristiger, am Zertifikatpreis orientierter Markteingriffe, glaubwürdiger langfristiger Minderungsziele für 2030. Die Marktakteure berücksichtigen bereits heute die zukünftige Verknappung von Emissionsrechten. Weniger die niedrigen Zertifikatpreise als die Unsicherheit über die zukünftige politische Ausgestaltung gefährden das Funktionieren des Emissionshandels. Lang anhaltende politische Debatten über Versteigerungstermine verschieben nicht nur das Auktionieren von Zertifikaten, sondern auch notwendige Reformen zu elementaren strukturellen Veränderungen des Emissionshandels. Die Einbeziehung von weiteren Sektoren wie bspw. dem Verkehrssektor sowie die bessere Abstimmung mit anderen Instrumenten wie die Förderung Erneuerbarer Energien versprechen erhebliche Effizienzgewinne in der Europäischen Klimapolitik. Je glaubwürdiger die politischen Rahmenbedingungen sind und je systematischer die politischen Instrumente implementiert werden, desto kostengünstiger lassen sich ambitioniertere Klimaschutzziele verfolgen.

9317 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autoren, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung der Autoren zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an die Autoren.

Adrian Amelung ist wissenschaftlicher Mitarbeiter, Philipp Voß ist Praktikant am Institut für Wirtschaftspolitik.
Kontakt: Tel: 0221-470 5680 oder E-Mail: amelung@wiso.uni-koeln.de.