

Halbherziger Versuch zur Rettung des EU-Emissionshandelssystems gescheitert

Europäisches Parlament lehnt Reformvorschlag der Europäischen Kommission ab

Das EU-Emissionshandelssystem (EU ETS) ist das weltweit größte Handelssystem für Emissionsrechte (Zertifikate) für Treibhausgase. Es ist seit 2005 in Kraft und steht derzeit vor dem Zusammenbruch, weil sich ein Überschuss an Emissionsrechten im Ausmaß der Emissionen fast eines ganzen Jahres angesammelt hat. Das hatte einen Verfall des Marktpreises der Zertifikate von einem Spitzenwert im Jahr 2008 von rund 30 € je Tonne CO₂ auf rund 4 € in den letzten Wochen zur Folge. Das Europäische Parlament stimmte in dieser Woche mit 315 zu 334 Stimmen bei 63 Enthaltungen gegen einen Vorschlag der Europäischen Kommission, der im Wesentlichen eine Verschiebung der zu versteigernden Emissionszertifikate im Rahmen des EU ETS vorsieht, aber keine Verringerung des Überschusses an Emissionsrechten. Nun wird der zuständige Parlamentsausschuss neuerlich damit befasst.

Der Preisverfall war die "richtige" Reaktion des Marktes auf das Überangebot. In der Intention eines Emissionshandelssystems wirkt jedoch der Preis als anhaltender Anreiz für emissionsparende Innovationen und Investitionen. Die hohe Preisvariabilität über die Zeit sowie der niedrige Preis in der jüngeren Vergangenheit widersprechen dieser Funktion. Wenn das niedrige Preisniveau Ergebnis eines funktionierenden Marktes ist, hat das Fehlen des Innovationsanreizes andere Ursachen:

- Dem Konzept des Emissionshandels liegen die Annahmen zugrunde, es gebe 1. eine optimale Emissionsmenge und keine (kaum) Unsicherheiten hinsichtlich der Festlegung der erlaubten Emissionsmenge, 2. die festgelegte Emissionsmenge spiegle tatsächlich eine Knappheit an Emissionsrechten wider, 3. alle Marktteilnehmer verfügten im Wesentlichen über dieselben Informationen, und 4. Unsicherheit spiele insgesamt eine geringe Rolle. Diese Annahmen finden in der Realität ihre Grenzen.
- Die Emissionsobergrenze wurde vor Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise festgelegt, als ein deutlich höheres Wirtschaftswachstum – und damit ein höherer Emissionsausstoß – erwartet als letztlich realisiert wurde. Die 1. Annahme wurde dadurch in Frage gestellt, die verfügbaren Zertifikate spiegeln keine Knappheit wider.
- Nur wenn die festgelegte Emissionsmenge tatsächlich eine Knappheit wiedergibt, ist von einem funktionierenden Markt zu sprechen, nicht jedoch wenn ein Preisverfall die Folge eines Emissionsrechteüberschusses ist.

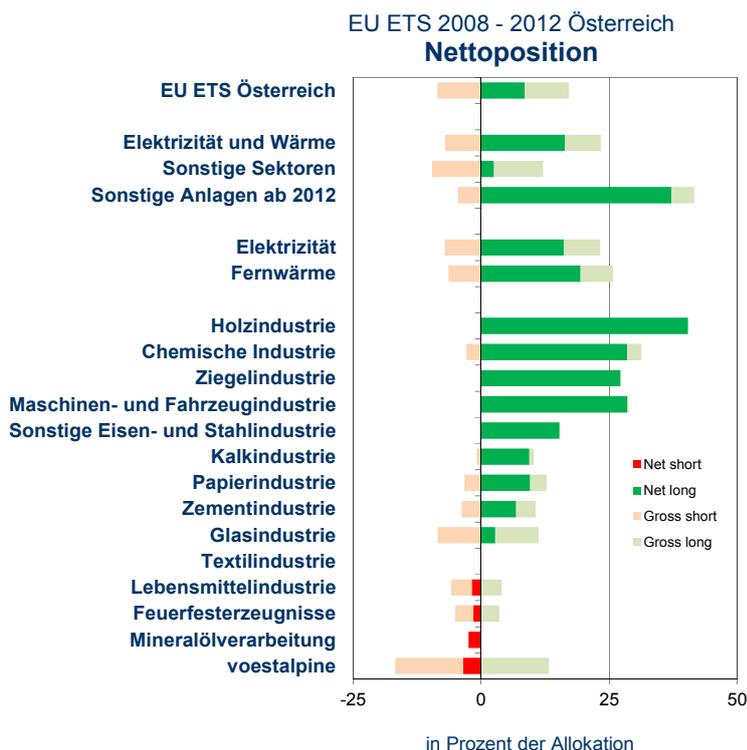
- Der EU-Emissionshandel sieht keine Korrekturmechanismen für diese imperfekten Marktsituationen vor. Ein halbherziger Versuch, durch eine zeitliche Verschiebung der Versteigerung von Emissionszertifikaten in begrenztem Ausmaß gegenzusteuern, scheiterte.

Die Motive für die ablehnenden Positionen sind vielfältig. Sie reichen von der Wirkungslosigkeit einer bloßen Verschiebung der auf den Markt gebrachten Zertifikate bis zur Absicht einer grundlegenden Reform des EU ETS.

Mehr als die Hälfte der EU-Mitgliedsländer unterstützen den Reformvorschlag der Europäischen Kommission; abgelehnt wird er etwa von Polen. Deutschland nimmt keine Position ein, weil innerhalb der Regierung kein Konsens gefunden wurde.

Der Markt reagierte auf dieses Abstimmungsergebnis sofort mit einem Preisverfall unter 3 € je Tonne CO₂.

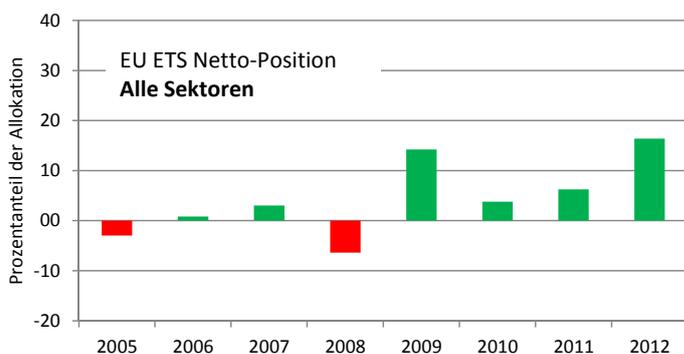
Eine neuerliche Abstimmung dieses Reformvorschlages ist unwahrscheinlich, da dafür eine absolute Mehrheit notwendig wäre. Für eine größere Reform des EU ETS ist aber ein zeitaufwendiger Entscheidungsprozess erforderlich. Die Effektivität des EU ETS, das als Kern der EU-Energie- und -Klimapolitik konzipiert war, dürfte damit auf absehbare Zeit nicht mehr herstellbar sein.



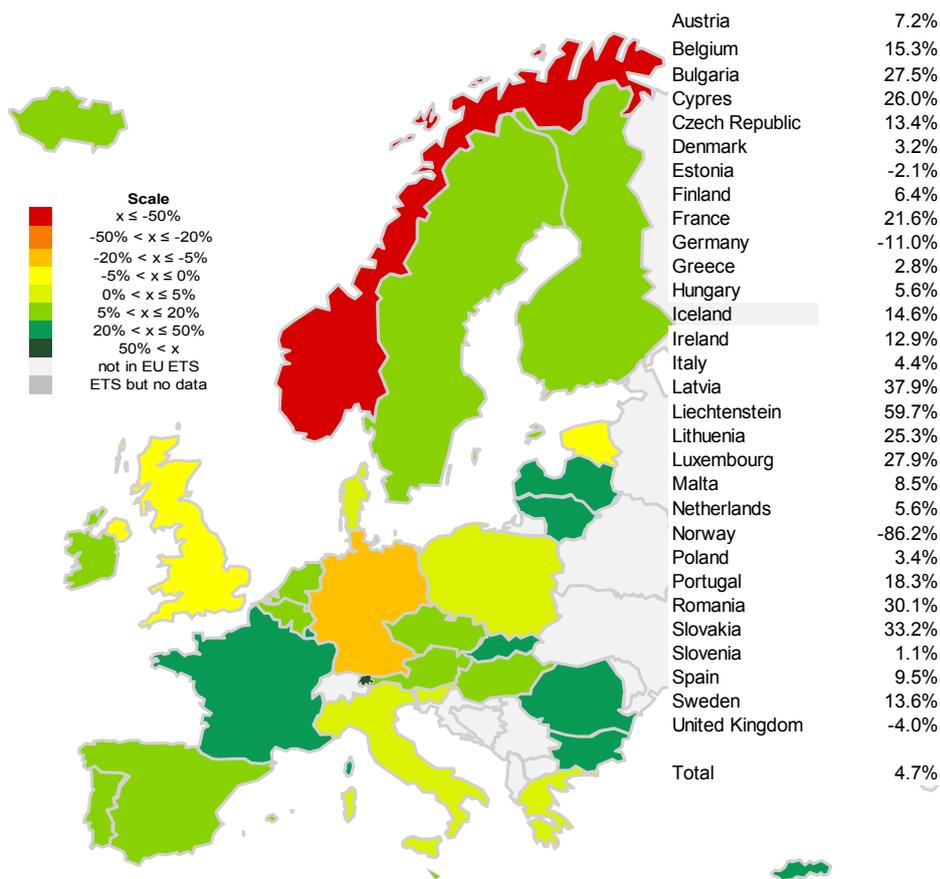
Die österreichischen Anlagen verzeichneten in der zweiten Handelsperiode (2008 bis 2012) einen Überschuss von rund 7% der zugeteilten Emissionsrechte, mit beträchtlichen Unterschieden zwischen den Sektoren. Abbildung 1 zeigt als Maß für Knappheit (short position) oder

Überschuss (long position) auf dem CO₂-Markt die Nettoposition, d. h. die Differenz zwischen zugeteilten und benötigten Zertifikaten, in Relation zur Zuteilung.

EU-weit wurden in der zweiten Handelsperiode rund 5% der zugeteilten Zertifikate nicht benötigt. Die Mehrheit der Länder wies einen Überschuss an Zertifikaten aus; unter den großen Ländern waren die Ausnahmen Deutschland und Großbritannien.



**EU ETS Net Positions
All sectors 2008-2012**



Net Position = (Allocated allowances - Verified emissions) / Allocated allowances
 Source: Based on EUTL data (April 2013) by Stefan P. Schleichner and Alexander Zeitlberger

Wien, am 19. April 2013

Rückfragen bitte am Freitag, dem 19. April 2013, ab 10 Uhr an
Dr. Angela Köppl (WIFO), Tel. (1) 798 26 01/268, Angela.Koeppel@wifo.ac.at
Univ.-Prof. Dr. Stefan Schleicher, Stefan.Schleicher@wifo.ac.at