

Gibis, Claudia; Weiß, Jan; Kühleis, Christoph

Article

Stärkung des Europäischen Emissionshandels notwendig und greifbar

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Gibis, Claudia; Weiß, Jan; Kühleis, Christoph (2015) : Stärkung des Europäischen Emissionshandels notwendig und greifbar, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 68, Iss. 01, pp. 26-31

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165530>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Stärkung des Europäischen Emissionshandels notwendig und greifbar

26

Claudia Gibis, Jan Weiß und Christoph Kühleis*

Der seit 2005 bestehende Europäische Emissionshandel (EU-ETS) ist in Europa das zentrale Klimaschutzinstrument für den Energie- und Industriesektor. Derzeit sind rund 45% der Treibhausgasemissionen der Europäischen Union (EU) vom Emissionshandel erfasst. Wegen seiner ökonomischen Anreizwirkung spielt der EU-ETS außerdem eine zentrale Rolle für die kosteneffiziente Erreichung der mittel- und langfristigen Klimaschutzziele in Deutschland und Europa. Gegenwärtig steht der Emissionshandel allerdings wegen eines hohen Überschusses an Zertifikaten und anhaltend niedriger Preise vor großen Herausforderungen. Im laufenden Jahr 2015 stehen auf europäischer Ebene wichtige Entscheidungen an, die den Emissionshandel wieder in Schwung bringen sollen. Kern des aktuellen Revisionsprozesses ist der Vorschlag der EU-Kommission, eine sogenannte »Marktstabilitätsreserve« (MSR) einzuführen. Die MSR ist ein regelbasierter Mechanismus zur Steuerung der jährlichen Auktionsmenge im EU-ETS. Mit ihr sollen zunächst die großen strukturellen Überschüsse im Emissionshandel abgebaut werden. Außerdem soll die MSR den Emissionshandel mittel- bis langfristig in Phasen stark schwankender Nachfrage stabilisieren und so die Anreizwirkung des Instruments aufrechterhalten. Der folgende Artikel basiert auf einem Bericht, den die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt im November 2014 als Diskussionsbeitrag zur MSR veröffentlicht hat (DEHSt 2014).

Handlungsbedarf und erste Schritte

Ende 2013, dem ersten Berichtsjahr der aktuell laufenden dritten Handelsperiode (HP3 von 2013–2020), betrug der kumulierte Überschuss im EU-ETS als Saldo aus verfügbaren Emissionsberechtigungen (Angebot) und verifizierten Emissionen (Nachfrage) über 2,2 Mrd. Berechtigungen. Dieser Überschuss übersteigt bereits den Umfang eines durchschnittlichen jährlichen Gesamtbudgets im EU-ETS (das sogenannte Cap). Ursächlich hierfür waren neben einem vergleichsweise wenig ambitionierten Cap insbesondere die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise, die gegenüber früheren Erwartungen in wesentlich niedrigeren Emissionen resultierten, sowie auch die Möglichkeit der einbezogenen Unternehmen, günstige Projektgutschriften aus Klimaschutzprojekten (CDM/JI-Projekten) im EU-ETS in umfangreichem Maße zu nutzen. Ohne weitere Korrekturmaßnahmen rechnet die Europäische Kommission sogar damit, dass der Überschuss bis zum Ende der HP3 auf rund 2,6 Mrd. Emissionsberechtigungen ansteigen wird.

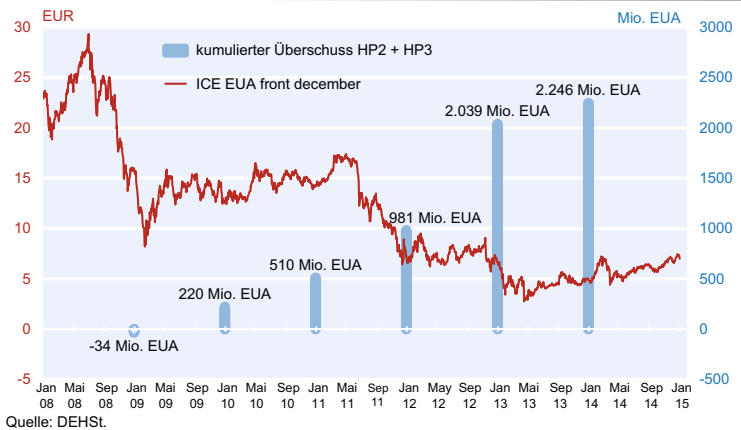
Es ist davon auszugehen, dass die Überschüsse in erheblichem Ausmaß zum seit

Mitte 2011 beobachtbaren Preisverfall für Emissionsberechtigungen (EUA) beigetragen haben. Abbildung 1 zeigt den Verlauf der kumulierten Überschüsse im EU-ETS (Säulen) im Kontext der Preisentwicklung für EUA (Linie) seit dem Beginn der zweiten Handelsperiode (HP2 von 2008–2012). Derzeit liegt das Preisniveau für EUA bei knapp 7 Euro (ICE EUA Dec15, Stand: 2. Januar 2015). Neben den aktuellen Überschüssen haben aber auch die Erwartungen der Marktteilnehmer über das zukünftige Verhältnis von Angebot und Nachfrage im EU-ETS einen Einfluss auf die Preisentwicklung. In den anhaltend niedrigen Preisen auf dem Kohlenstoffmarkt spiegelt sich damit auch deutlich das Fehlen verbindlicher, ambitionierter und langfristiger europäischer Treibhausgasminderungsziele wider.

Erste Schritte zur Stärkung des EU-ETS wurden bereits im zurückliegenden Jahr unternommen. Anfang 2014 einigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf die Umsetzung des sogenannten »Backloading« – das Zurückhalten von insgesamt 900 Mio. EUA bei den Versteigerungen in den Jahren 2014 bis 2016. Im Jahr 2014 wurden aufgrund des Backloadings bereits rund 400 Mio. Emissionsberechtigungen weniger versteigert als ursprünglich vorgesehen. Im Januar 2014 legte die EU-Kommission außerdem mit einem Weißbuch für das Energie- und Klimapakett 2030

* Christoph Kühleis, Jan Weiß und Claudia Gibis sind Mitarbeiter bei der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt.

Abb. 1
Kumulierte Überschüsse und Preisentwicklung für Emissionsberechtigungen (EUA) im EU-ETS



und dem Legislativvorschlag zur Einführung einer Marktstabilitätsreserve (MSR) weitreichendere Vorschläge für die strukturelle Reform des EU-ETS vor. Die MSR soll das bislang starre Angebot im Emissionshandel flexibel an Nachfrageänderungen anpassen. Im Oktober 2014 beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs schließlich die Eckpunkte für das Energie- und Klimapaket 2030. Zentrales Ergebnis der sogenannten Ratschlussfolgerungen ist das Ziel, die Treibhausgasemissionen innerhalb der EU, d.h. ohne Gutschriften aus internationalen Kompensationsmechanismen zuzulassen, um 40% gegenüber 1990 zu mindern und dafür ab 2021 den Faktor für die jährliche Senkung des Cap im Emissionshandel von derzeit 1,74% auf dann 2,2% pro Jahr zu erhöhen. Außerdem bekräftigen die Ratschlussfolgerungen, dass ein funktionierender und reformierter Emissionshandel mit einem Mechanismus zur Marktstabilisierung das Kerninstrument bleibt, um das europäische Klimaziel zu erreichen.

Die positive Dynamik bei der strukturellen Reform des EU-ETS spiegelt sich auch in der Entwicklung der Preise für Emissionsberechtigungen wider: Während eine EUA an den europäischen Energie- und Rohstoffbörsen 2013 noch deutlich weniger als 5 Euro kostete, liegt der Preis mittlerweile immerhin wieder bei knapp 7 Euro und wird nach Schätzung der meisten Analysten 2015 weiter ansteigen. Die Annahme des 40%-Ziels dürfte vor allem das Vertrauen der Marktteilnehmer in die Verlässlichkeit und Verbindlichkeit der europäischen Klimapolitik gestärkt haben (auch wenn Skepsis erlaubt ist, ob dies ein ausreichendes Etappenziel auf dem Weg des für 2050 erklärten Minderungsziels von – 80 bis – 95% als europäischer Beitrag zur Einhaltung der 2-Grad-Grenze darstellt). Die Ankündigung einer Verschärfung des Minderungspfads hat für den Emissionshandel angesichts der gegenwärtigen Überschüsse allerdings erst mittelfristig eine substantielle Bedeutung. Im Markt wird die Verschärfung des Caps voraussichtlich frühestens Ende der 2020er Jahre wieder zu Knappheit führen. Kurzfristig rele-

vanter für den Markt ist daher die Diskussion um die MSR, über deren Einführung im ersten Halbjahr 2015 in den EU-Gremien entschieden werden soll.

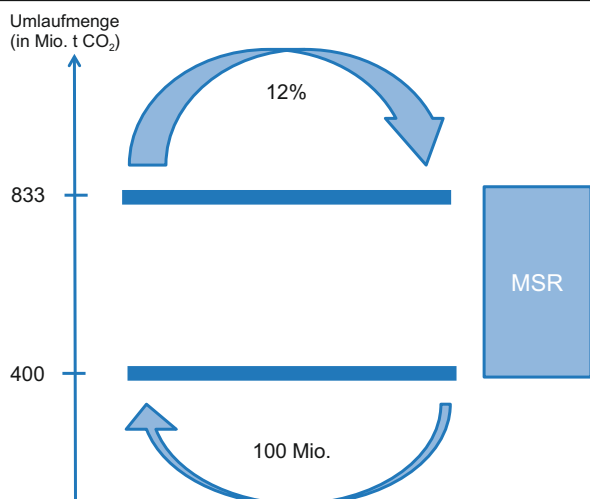
Funktionsweise und Ziele der MSR

Die MSR ist ein regelbasierter Mechanismus zur Steuerung der jährlichen Auktionsmenge im EU-ETS. Mit dem Vorschlag zur Einführung der MSR verfolgt die Europäische Kommission die folgenden beiden Ziele:

1. Kurzfristig soll die MSR dabei helfen, den großen strukturellen Überschuss im EU-ETS abzubauen.
2. Mittel- bis langfristig soll sie den Emissionshandel in Phasen schwankender Nachfrage stabilisieren und seine Anreizwirkung bei starken Nachfragerückgängen aufrechterhalten.

Kurz zusammengefasst: Die Auktionsmenge in einem Jahr x wird automatisch gekürzt, wenn die Menge der im Umlauf befindlichen Zertifikate (der Überschuss) zu Beginn des Vorjahres (eigentlich: 31. Dezember des Jahres x-2) einen festen Schwellenwert von rund 833 Mio. Berechtigungen überschreitet. Die nicht versteigerten Emissionsberechtigungen fließen in die MSR. Sollte später festgestellt werden, dass die Umlaufmenge weniger als 400 Mio. Emissionsberechtigungen beträgt, werden pauschal 100 Mio. Emissionsberechtigungen zusätzlich versteigert. Eine Rückführung von Berechtigungen aus der MSR ist allerdings nur dann möglich, wenn ausreichend Berechtigungen in der Reserve verfügbar sind. Abbildung 2 illustriert den regelbasierten Mechanismus der MSR.

Abb. 2
Schematische Darstellung der Marktstabilitätsreserve



Quelle: DEHSt.

Warum die MSR frühzeitig eingeführt werden muss

Die deutsche Bundesregierung setzt sich in den europäischen Verhandlungen dafür ein, den Start der MSR auf 2017 vorzuziehen (erstmalige Kürzung von Auktionsmengen 2018 statt 2021) und außerdem die durch das Backloading in den Jahren 2014 bis 2016 zurückgehaltenen Auktionsmengen direkt in die MSR zu überführen. Sollte die MSR erst 2021 aktiviert werden und die Backloading-Mengen, wie derzeit vorgesehen, 2019/2020 wieder auf den Markt kommen, stiegen die Überschüsse bis zum Ende der laufenden Handelsperiode sogar weiter an – nach Schätzungen der EU-Kommission auf mindestens 2,6 Mrd. Emissionsberechtigungen im Jahr 2020. In diesem Szenario würden die Überschüsse erst in der 2. Hälfte der 2020er Jahre soweit abgebaut sein, dass wieder eine signifikante Anreizwirkung vom Emissionshandel ausgehen könnte (siehe gestrichelte Linie in Abb. 3). Bis dahin wäre der Beitrag des Emissionshandels zum Klimaschutz in den betroffenen Sektoren vermutlich marginal. Die Emissionen der emissionshandelspflichtigen Anlagen könnten durch die verfügbaren Überschüsse gegenüber dem heutigen Stand sogar weiter ansteigen, ohne das mit dem Cap gesetzte Emissionsbudget zu übersteigen. Das Klimaschutzziel für den EU-ETS für 2030 könnte damit auf dem Papier erreicht werden, ohne dass die Emissionen aber real in dieser Größenordnung gemindert würden. Auch die Erreichung des langfristigen Minderungsziels (– 80 bis – 95% gegenüber 1990 bis 2050) würde gefährdet, denn Investitionen, die zur Erreichung dieses Ziels erforderlich sind, könnten ausbleiben oder derart getätigt werden, dass sie den klima- und energiepolitischen Langfristzielen entgegenstehen und damit zu Wohlfahrtsverlusten führen (sogenannte »Lock-in-Effekte«).

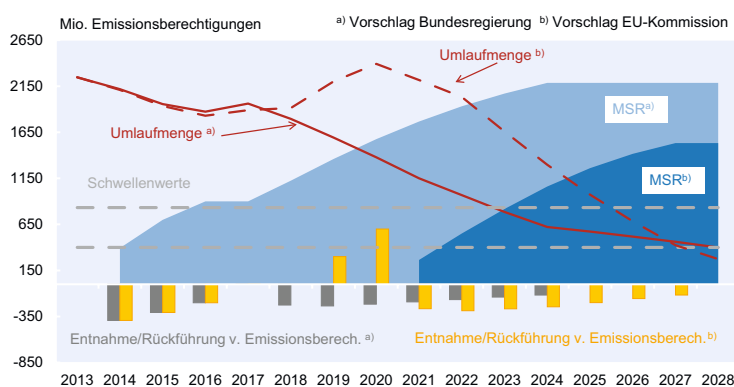
Nach Berechnungen der DEHSt würden durch die Umsetzung der Vorschläge der Bundesregierung bis 2020 knapp 1,6 Mrd. Emissionsberechtigungen (davon 900 Millionen

durch Backloading) aus dem Markt genommen. Abbildung 3 veranschaulicht, wie sich der deutsche Vorschlag im Vergleich zum Vorschlag der Kommission auf die Umlaufmenge auswirken würde. Im Ergebnis lägen die Überschüsse 2020 nur noch auf einem Niveau von 1,4 Mrd. Berechtigungen (siehe durchgezogene Linie in Abb. 3). Es ist außerdem deutlich erkennbar, dass ein frühzeitiges Handeln einen erheblich flacheren und damit marktschonenderen Verlauf des Überschussabbaus ermöglicht. Bei einer frühzeitigeren Aktivierung der MSR könnten auch die Auktionsmengen relativ gleichmäßig gehalten werden, während bei einer Einführung der MSR ab 2021 die Auktionsmenge wegen der rückgeführten Backloading-Mengen 2019/2020 sehr viel größer wäre als in den folgenden Jahren, in denen der Überschussabbau beginnen würde (vgl. Abb. 3). Derart große Schwankungen des Angebots auf dem Primärmarkt können zu ungewünschten und unerwarteten Marktreaktionen oder einer großen Preisvolatilität führen.

Wenn die Reform des Emissionshandels auf die Zeit nach 2020 aufgeschoben wird, erhöht dies auch den politischen Druck in einigen Mitgliedstaaten, ergänzende nationale Maßnahmen zu ergreifen, um die nötige Transformation des Energiesektors einzuleiten. Auch in Deutschland wird derzeit sehr intensiv und kontrovers diskutiert, wie das nationale Klimaschutzziel einer 40%-igen Minderung der Treibhausgasemissionen bis 2020 erreicht werden kann. Einem frühzeitig und wirkungsvoll reformierten Emissionshandel wird im »Aktionsprogramm Klimaschutz 2020« der Bundesregierung vom 3. Dezember 2014 daher eine wichtige Rolle beigemessen. Ein Verzögern oder Aufweichen der Reform würde es für Deutschland noch schwerer machen, sein nationales Klimaziel zu erreichen, denn die sogenannte Minderungs-lücke – die Differenz zwischen den derzeit prognostizierten Emissionen und dem Klimaziel – würde sich weiter vergrößern.

Abb. 3

Entwicklung der MSR und des Überschusses gemäß Vorschlag der Bundesregierung



Die Liquiditätserfordernisse des Kohlenstoffmarkts

Die konkrete Ausgestaltung der MSR hat erhebliche Implikationen auf den europäischen Kohlenstoffmarkt: Faktisch legen die von der Kommission vorgeschlagenen Schwellenwerte fest, wie viele überschüssige Emissionsberechtigungen toleriert werden, ohne dass das Angebot gekürzt oder aufgestockt wird. Sind mehr als 833 Mio. Emissionsberechtigungen im Umlauf, wird das Angebot bei den folgenden Auktionen automatisch gekürzt. Sind es weniger als 400 Millionen, würden Emissionsberechtigungen aus der Reserve ausgeschüttet. Aber sind diese Schwellenwerte angemessen und sachlich

begründbar? Und: Auf welcher Grundlage können angemessene Schwellenwerte festgelegt werden? Aus ökonomischer Sicht weitgehend unstrittig ist, dass ein funktionierender Markt ein gewisses Maß an überschüssigen Berechtigungen für die Sicherstellung von Liquidität benötigt. Einige Marktteilnehmer fragen mehr Emissionsberechtigungen nach, als sie aktuell für die Abgabe benötigen, z.B. um diese für die Deckung zukünftiger Emissionen anzusparen (sogenanntes Banking), aus spekulativen Gründen oder zum Absichern des Preisrisikos bei Terminverkäufen (sogenanntes Hedging).

Beim Hedging verkaufen Energieunternehmen in liberalisierten Energiemärkten ihre Stromproduktion häufig mehrere Jahre im Voraus und sichern sich gleichzeitig gegen steigende Preise für die Inputfaktoren ab (Emissionsberechtigungen und Brennstoffe). Daher fragen diese Unternehmen im Voraus auf den Terminmärkten Emissionsberechtigungen nach, die sie tatsächlich erst im Produktionsjahr benötigen. Die Hedging-Nachfrage ist somit eine zentrale Größe, um den Liquiditätsbedarf des Marktes zu quantifizieren. Als Argument für eine Anhebung der von der Kommission vorgeschlagenen Schwellenwerte wird häufig angeführt, dass die Energieunternehmen gegenwärtig etwa 1 bis 1,3 Mrd. Emissionsberechtigungen für ihre Hedging-Strategien benötigen. Dabei wird aber häufig übersehen, dass das Hedging-Verhalten künftig starken Veränderungen unterliegen dürfte. Entwicklungen bei wichtigen Einflussfaktoren deuten darauf hin, dass der Hedging-Bedarf in Zukunft geringer ist als heute. Zunächst dürfte die Emissionsintensität des Strommixes durch den steigenden Anteil erneuerbarer Energien abnehmen. Werden weniger fossile Brennstoffe bei der Stromerzeugung eingesetzt, werden auch weniger Emissionsberechtigungen benötigt. Auch die Tendenz in der Industrie zur verstärkten Stromerzeugung für den Eigenbedarf und der Strukturwandel bei der Energieerzeugung hin zu kleineren Anbietern könnten dafür sorgen, dass künftig weniger »gehedgt« wird als heute. Unklar ist hingegen, wie sich der Stromverbrauch in Zukunft entwickeln wird: Einer erhöhten Energieeffizienz und Stromsparmaßnahmen stehen wachsende Strombedarfe für die Wärmebereitstellung und Elektromobilität entgegen. Der Nettoeffekt ist noch ungewiss.

Aus heutiger Sicht besteht demnach kein Grund, die Schwellenwerte schon vor Einführung der MSR anzuheben und damit eine Schwächung dieses wichtigen Stabilisierungsmechanismus zu riskieren. Wird der obere Schwellenwert zu hoch angesetzt, besteht die Gefahr, dass das Knappheitssignal zu schwach bleibt und damit die Stärkung der Anreizwirkung nicht im erforderlichen Maß eintritt. Zudem wird es mehrere Jahre dauern, bis die großen Überschüsse von derzeit mehr als 2 Mrd. Emissionsberechtigungen soweit abgebaut sind, dass die Umlaufmenge in die Nähe des oberen Schwellenwerts gelangt. Somit wird der obere Schwellenwert in den ersten Jahren nicht aktiv eingesetzt

werden müssen. Eine Anpassung des Schwellenwerts könnte daher in den ersten Jahren ohne unmittelbare Wirkung auf das aktuelle Marktangebot erfolgen. Dies spricht dafür, schon relativ früh nach Einführung der MSR die Schwellenwerte vor dem Hintergrund der beobachteten Marktentwicklung zu überprüfen. Der ohnehin vorgesehene Review-Prozess könnte z.B. schon nach drei Jahren Betriebszeit der MSR erfolgen.

Früher Review der MSR

Im vorgezogenen Review-Prozess sollten neben den Schwellenwerten auch die Regeln für die Entnahme oder Ausschüttung von Emissionsberechtigungen überprüft werden. Die von der Kommission vorgeschlagenen Parameter, das Angebot bei den Auktionen um 12% der Umlaufmenge zu kürzen, sind zwar für die Startphase der MSR zunächst angemessen: Die rund 2 Mrd. überschüssigen Emissionsberechtigungen müssen rasch und trotzdem marktverträglich vom Markt genommen werden. Dies sollte sich über mehrere Jahre erstrecken, sonst könnte in einzelnen Jahren gar nichts (oder nur sehr wenig) versteigert werden, was zu unerwünschten Verwerfungen auf dem Markt führen kann. Für die mittel- und langfristige Perspektive ist allerdings zu beachten, dass die pauschale Kürzung um 12% des Marktüberschusses auch bei einer geringen Überschreitung des oberen Schwellenwerts zu relativ drastischen Kürzungen der Auktionsmenge führt, während es bei einem geringfügigen Unterschreiten zu keiner Marktintervention kommt (sogenannte Sprungstellenproblematik). Geeigneter wäre dann der Übergang zu einer Vorgehensweise, bei der die Umlaufmenge graduell an den oberen Schwellenwert herangeführt wird, z.B. in dem sich die Kürzungsmenge nicht an der gesamten Umlaufmenge, sondern nur an der Differenz zum oberen Schwellenwert orientiert.

Verschiedentlich kritisiert wurde der Zeitverzug zwischen dem Auftreten oder Feststellen einer Situation, in der die Umlaufmenge über oder unter dem jeweiligen Schwellenwert liegt, und der dann folgenden Marktintervention durch die MSR. Tatsächlich sollte dieser Umstand aber nicht überbewertet werden. Faktisch beträgt diese zeitliche Verzögerung nämlich nur sieben bis acht Monate und nicht zwei Jahre, wie häufig zu lesen ist. Die kumulierten verifizierten Emissionen zum Ende eines Jahres (z.B. Ende 2016), die für die Feststellung der Umlaufmenge maßgeblich sind, werden erst Mitte Mai des Folgejahres (also 2017) offiziell von der Europäischen Kommission veröffentlicht. Die Auktionsmengen würden dann ab Januar des wiederum folgenden Jahres (2018) gekürzt, sofern die Umlaufmenge den oberen Schwellenwert überschreitet. Aus heutiger Sicht scheint es durchaus angemessen, dem Markt rund sieben bis acht Monate Zeit einzuräumen, sich auf den Markteingriff durch die MSR vorzubereiten. Auch die Mitgliedstaaten hätten diese Zeit, um

ihre Planungen für den Haushalt (Erlöse aus den Versteigerungen von Emissionsberechtigungen) anzupassen.

Überlegenswert ist hingegen, ob bei einem Unterschreiten des unteren Schwellenwerts Emissionsberechtigungen aus der Reserve schon früher ausgeschüttet werden, d.h. im selben Jahr, in dem die Knappheit festgestellt wird. Denn zusätzliche Mengen können vom Markt besser absorbiert werden als Mengenkürzungen, jedenfalls wenn tatsächliche Knappheit vorliegt.

Fehleinschätzungen aus der Vergangenheit müssen korrigiert werden

Die Marktstabilitätsreserve ist unserer Meinung nach prinzipiell geeignet, den Emissionshandel kurzfristig durch den Abbau wesentlicher Teile der Überschüsse zu stärken und künftig robuster gegenüber starken Nachfrageschwankungen zu machen. Die MSR korrigiert jedoch nicht die politischen Fehleinschätzungen der Vergangenheit, die zur gegenwärtigen Problemlage beigetragen haben: Ein zu wenig ambitioniertes Cap bis 2020 und eine zu großzügige Quote für Gutschriften aus den flexiblen Kyoto-Mechanismen (CDM/JI). Allein zwischen 2008 und 2012 haben sich verstärkt durch die krisenbedingten Produktionsrückgänge in der Industrie knapp 1,8 Mrd. überschüssige Emissionsberechtigungen angesammelt.

Durch die Übertragung der Überschüsse (sogenanntes Banking) können diese Berechtigungen unbegrenzt für die Zukunft angespart werden. Wir wissen aber, dass die bis 2012 und bis 2020 gesetzten Ziele weit oberhalb des Minderungspfads liegen, der für die Erreichung des langfristigen Klimaziels bis 2050 erforderlich ist. Wird dieser »Emissionsrucksack« lediglich in die MSR überführt, können die Emissionsberechtigungen zu einem späteren Zeitpunkt wieder auf den Markt kommen und für den Ausstoß von Treibhausgasen genutzt werden. Das heißt, die tatsächlichen Emissionen könnten in den kommenden Handelsperioden das Cap systematisch überschreiten, ohne dass ein Sanktionsfall eintritt. Die späteren Minderungsziele würden damit gegebenenfalls nur auf dem Papier erreicht. Nötige Minderungsanstrengungen könnten so immer weiter in die Zukunft verschoben werden. Das langfristige Ziel einer weitgehenden Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft bis 2050 ist unter diesen Voraussetzungen akut gefährdet. In jedem Fall steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die hierfür erforderlichen Mittel in der Zukunft drastisch ausgeweitet werden müssen und damit auch die gesellschaftlichen Kosten ansteigen. Wir empfehlen daher rund 1,6 Mrd. Emissionsberechtigungen endgültig zu löschen, das entspricht knapp den Überschüssen aus der 2. Handelsperiode (vgl. DEHSt(2013)).

Weiterhin scheint eine anteilige Löschung der Überschüsse auch sinnvoll, um etwaigen Begehrlichkeiten verschiedener

Interessengruppen im Hinblick auf eine Umwidmung der Reserve vorzubeugen. Entsprechender Druck auf die politischen Entscheidungsträger könnte dann entstehen, wenn die in der Reserve gehaltenen Mengen auf ein hohes Niveau steigen. Schon jetzt gibt es kreative Vorschläge für die Verwendung von Emissionsberechtigungen aus der MSR. Diese lassen aber außer Acht, dass das originäre Ziel der MSR ist, den Markt zu stabilisieren, indem Emissionsberechtigungen zurückgehalten werden. Werden Emissionsberechtigungen aus der Reserve zur Förderung anderer Zwecke genutzt, steht dies dem eigentlich beabsichtigten Effekt einer Verknappung wieder entgegen. Eine anteilige einmalige oder regelbasierte Löschung von Emissionsberechtigungen aus der MSR kann damit zusätzlich auch das Vertrauen der Marktteilnehmer in den streng regelbasierten Charakter dieses Stabilisierungsinstrumentes stärken, da so ein sehr starkes Anwachsen der MSR verhindert wird. Denn eines der Kernelemente der MSR ist ihre Transparenz und Unabhängigkeit von politischen Entscheidungsprozessen, mit der die Marktinterventionen durchgeführt werden sollen.

Den Emissionshandel schrittweise reformieren

Die politischen Entscheidungsträger in den EU-Mitgliedstaaten wie auch im Europäischen Parlament sind jetzt gefragt, die dringend überfällige Reform des Emissionshandels frühzeitig abzuschließen und die MSR rasch und schlagkräftig einzuführen, spätestens ab 2017. Die Diskussion in Rat und Europäischen Parlament ist bereits in die entscheidende Phase gelangt: Am 23./24. Februar 2015 findet die entscheidende Abstimmung im Umweltausschuss (ENVI) des Europäischen Parlaments statt, anschließend geht der entsprechende Vorschlag zur Änderung der Emissionshandelsrichtlinie gegebenenfalls in das sogenannte Trilog-Verfahren, das heißt, Rat, Parlament und Kommission handeln einen gemeinsamen Beschluss aus.

Dabei ist die MSR nur der erste und zeitlich dringendere Baustein zur Reform des Emissionshandels. Industrie und viele Mitgliedstaaten drängen außerdem auf eine Überprüfung und Weiterentwicklung der Regeln zur kostenlosen Zuteilung und zur Kompensation der indirekten Kosten des Emissionshandels. Hintergrund ist die Sorge vieler Beteiligter vor dem sogenannten Carbon Leakage, also der Verlagerung von Produktion und damit auch Emissionen ins Ausland. So hat der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 23./24. Oktober 2014 betont, dass es für bestimmte Industriezweige auch nach 2020 noch einen wirksamen Schutz gegen Carbon Leakage und prinzipiell eine kostenlose Zuteilung geben soll. Aus unserer Sicht sollte die Entscheidung über die MSR sachlich oder zeitlich aber nicht mit der Frage nach der künftigen Ausgestaltung der kostenlosen Zuteilung verknüpft werden. Über die Einführung der MSR kann und muss zeitnah entschieden werden, denn die

Stärkung des Emissionshandels ist lange überfällig. Die Entscheidung sollte auch nicht wegen Unsicherheiten in Bezug auf die richtige Höhe der Schwellenwerte verzögert werden, denn diese können bei einem frühzeitigen Review nachjustiert werden. Die Ausarbeitung konkreter Regeln zum Schutz gegen Carbon Leakage hingegen ist methodisch und politisch höchst komplex und wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

Literatur

DEHSt – Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (2013), *Die Reform des europäischen Emissionshandels im Kontext der mittel- und langfristigen Klimaschutzziele der Europäischen Union*, Berlin.

DEHSt – Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (2014), *Stärkung des Emissionshandels. Diskussionsbeitrag zur Ausgestaltung der Marktstabilitätsreserve, Diskussionsbeitrag*, online verfügbar unter: http://www.dehst.de/DE/Emissionshandel/Perspektiven/_functions/MSR.html.

Europäische Kommission (2014a), »Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC«, Brüssel.

Europäische Kommission (2014b), »Impact Assessment – Accompanying the Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council derogating from Directive 2003/87/EC as regards the establishment and operation of a market stability reserve«, Brüssel.