



Dr. Jochen Diekmann, stellvertretender Leiter der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am DIW Berlin

Der Beitrag gibt die Meinung der Autorin/des Autors wieder.

Emissionshandel krank an Überschüssen

Das Emissionshandelssystem ist als Paradestück der europäischen Klimaschutzpolitik eingeführt worden. Gerade Ökonomen setzen große Hoffnungen in dieses Instrument, das grundsätzlich eine hohe Wirksamkeit und Effizienz verspricht. Idealerweise könnten damit die Treibhausgasemissionen mit minimalen Kosten reduziert werden. Nach seiner Einführung im Jahr 2005 haben sich allerdings zunächst einige Kinderkrankheiten offenbart, die zu großen Unsicherheiten und starken Preisschwankungen geführt haben. So hat sich das System der Gratiszuteilungen auf Basis Nationaler Allokationspläne für die Perioden 2005–2007 und 2008–2012 letztlich nicht bewährt. Für die Periode 2013–2020 sind wesentliche Verbesserungen erreicht worden, insbesondere eine EU-weite Obergrenze der Emissionen und ein zunehmender Anteil von Versteigerungen der Zertifikate.

Dennoch befindet sich der Emissionshandel im Übergang von der zweiten zur dritten Handelsperiode in einer ernsthaften Krise. Er krankt an einem gigantischen Überschuss an Zertifikaten. Die Ursachen liegen unter anderem in gesunkener Zertifikatsnachfrage als Folge des wirtschaftlichen Einbruchs nach 2008, aber zum Beispiel auch in beträchtlichen Gutschriften, die für Emissionsminderungen im Ausland anerkannt werden. Da überschüssige Zertifikate in die dritte Periode übertragen werden und zudem die Zertifikatsmenge für die dritte Periode auf Basis der Gesamtzuteilungsmenge der zweiten Periode ermittelt wurde, nimmt der Überschuss noch weiter zu.

Hohe Überschüsse führen bereits jetzt zu sehr geringen Preisen, die nur geringe Anreize zur Verminderung der gegenwärtigen Emissionen und kaum Anreize für Investitionen in CO₂-arme Zukunftstechniken geben. Die derzeitigen Preise von etwa 7,50 Euro pro Tonne sind kaum halb so hoch wie vorher erwartet. Sie erbringen dementsprechend auch wesentlich geringere Einnahmen zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen.

Die Europäische Kommission hat die Überschüsse zu recht seit längerem kritisiert und Mitte November vorgeschlagen die Versteigerung von 900 Millionen Zertifikaten von 2013–2015 auf 2019–2020 zu verschieben, um dem Preisverfall entgegenzuwirken. Dazu müsste lediglich die Versteigerungsverordnung geändert werden. Dies setzt allerdings auch eine entsprechende Ermächtigung in der EU-Richtlinie voraus, über die politisch entschieden werden muss.

Ein solches *Backloading* würde jedoch die Gesamtmenge der Handelsperiode nicht verändern und damit das fundamentale Ungleichgewicht nicht beseitigen.

Aus klimapolitischer Sicht wäre zu wünschen, dass das Emissionsreduktionsziel, wie für den Fall erfolgreicher internationaler Verhandlungen vorgesehen, von 20 auf 30 Prozent erhöht wird – möglichst in Verbindung mit ambitionierten längerfristigen Zielen. Dann müssten die Vorgaben sowohl für den Emissionshandelsbereich als auch für die anderen Bereiche (zum Beispiel Gebäude, Straßenverkehr) entsprechend verschärft werden. Das wäre nicht zuletzt auch ein wichtiges internationales Signal der Ernsthaftigkeit des Klimaschutzes. Eine politische Einigung auf solche Ziele dürfte jedoch ein langwieriger Weg sein.

Deshalb ist es richtig, zugleich – wie auch von der Kommission vorgeschlagen – weitere Optionen zu verfolgen, insbesondere eine dauerhafte Verminderung der Zertifikatsmenge. Zumindest sollte die Zertifikatsmenge, die nach dem *Backloading*-Vorschlag zurückgehalten wird, nicht am Ende der Handelsperiode wieder in den Markt gebracht werden. Zum vollständigen Ausgleich der Überschüsse müsste die Kürzung sogar doppelt so hoch sein. Dies wäre durch eine vergleichsweise einfache Ergänzung der EU-Richtlinie möglich – sofern nur der politische Wille dazu vorhanden ist. Eine solche Entscheidung sollte so schnell wie möglich getroffen werden, damit die Funktionsfähigkeit des CO₂-Marktes und die Glaubwürdigkeit der Klimaschutzpolitik wiederhergestellt werden.



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
79. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Dr. Martin Gornig
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spiëß
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Nicole Walter

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Dr. Richard Ochmann
Dr. WolfPeter Schill

Lektorat

Karl Brenke
Hermann Buslei

Textdokumentation

Lana Stille

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
Nicole Walter
Tel. +49-30-89789-250
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.