

Akzente



KLIMASCHUTZINSTRUMENT EMISSIONSHANDEL UNGENUTZTE POTENZIALE HEBEN

Nr. 34, November 2010

Herausgeber
KfW Bankengruppe
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431-0
Telefax 069 7431-2944
www.kfw.de

Redaktion
KfW Bankengruppe
Abteilung Volkswirtschaft
research@kfw.de

Dr. Jan Schumacher
Telefon 069 7431-2868

Vanessa C. Wegener

ISSN 1869-2583

Frankfurt am Main, November 2010

KLIMASCHUTZINSTRUMENT EMISSIONSHANDEL

Ungenutzte Potenziale heben

Die Bundesregierung hat in ihrem Energiekonzept ambitionierte Klimaschutzziele für Deutschland definiert. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist für Politik und Wirtschaft die Frage von entscheidender Bedeutung, ob das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) – immerhin das weltgrößte Handelsprogramm für Treibhausgasemissionsrechte – seine Funktion erfüllt, Klimaziele effizient umzusetzen.

Diesem Informationsbedürfnis tragen die KfW Bankengruppe und das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) mit dem KfW/ZEW CO₂-Barometer Rechnung und befragen jährlich alle teilnehmenden deutschen Unternehmen zu ihren Erfahrungen mit dem EU-EHS. In diesem Jahr nahmen 121 Unternehmen an der online-basierten Umfrage teil – das entspricht einem Stichprobenumfang von 14,4 %. Damit deckt das diesjährige KfW/ZEW CO₂-Barometer 25 % der Anlagen und 41 % der Emissionen im EU-EHS in Deutschland ab. 44 % der Teilnehmer sind kleine und mittlere Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern.

Großzügige Ausstattung mit Emissionsrechten dämpfte Handel und Preise

Die am EU-EHS beteiligten Unternehmen müssen ihre CO₂-Emissionen mit Emissionsrechten unterlegen; die Zahl der insgesamt ausgegebenen Emissionsrechte (das so genannte Emissions-Cap) begrenzt die zulässige Gesamtemissionsmenge. Der Festlegung des Emissions-Caps durch die politischen Entscheidungsträger auf europäischer Ebene kommt eine zentrale Bedeutung zu, denn das EU-EHS kann nur dann wirksame Vermeidungsanreize setzen, wenn die Emissionsrechte ein „knappes Gut“ sind: Denn wenn das Emissions-Cap über den tatsächlichen Emissionen der erfassten Anlagen liegt, sind die Unternehmen weder dazu gezwungen, in Emissionsminderungsmaßnahmen zu investieren, noch zusätzliche Emissionsrechte zuzukaufen.

Die Frage nach der Effizienz des EU-EHS steht in der aktuellen Befragungsrunde des KfW/ZEW CO₂-Barometers im Vordergrund.

Krisenbedingte Produktionsrückgänge trugen wesentlich zu einer Zurückhaltung der Unternehmen beim Handel mit Zertifikaten bei.

Klimaschutzinstrument Emissionshandel Ungenutzte Potenziale heben

In der Summe hatten die deutschen Handelsteilnehmer über weite Strecken der laufenden Handelsperiode mehr Emissionsrechte zur Verfügung als sie zur Abdeckung ihrer tatsächlichen Emissionen benötigt hätten. Grund hierfür waren nicht zuletzt die deutlichen Produktionsrückgänge infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise und die damit verbundene Verminderung der Treibhausgasemissionen.

Auf Anlagenebene betrachtet verfügten im Jahr 2009 nur noch 23 % (2008: 28 %) der Anlagen über eine unzureichende Ausstattung mit EU-Emissionsrechten (EU-Allowances, EUAs) und hatten somit einen Anreiz zur Emissionsvermeidung. In der Folge handelte im Jahr 2009 auch nur die Hälfte der befragten Unternehmen mit Emissionsrechten. Ein Drittel tätigte lediglich eine einzige Transaktion. Als Grund für die Zurückhaltung nannten 58 % der Unternehmen die ausreichende Zuteilung von Zertifikaten.

Kleinemittenten tragen überproportional hohe Transaktionskosten.

Kleinemittenten (mit einem jährlichen Emissionsvolumen von weniger als 25.000 Tonnen CO₂) waren insgesamt seltener als Großemittenten auf den CO₂-Märkten aktiv. Dies verwundert nicht, schließlich zeigen die diesjährigen Befragungsergebnisse, dass das EU-EHS bei Kleinemittenten mit durchschnittlich 1,79 EUR je emittierter Tonne CO₂ fünfmal höhere Transaktionskosten verursacht als bei Großemittenten.

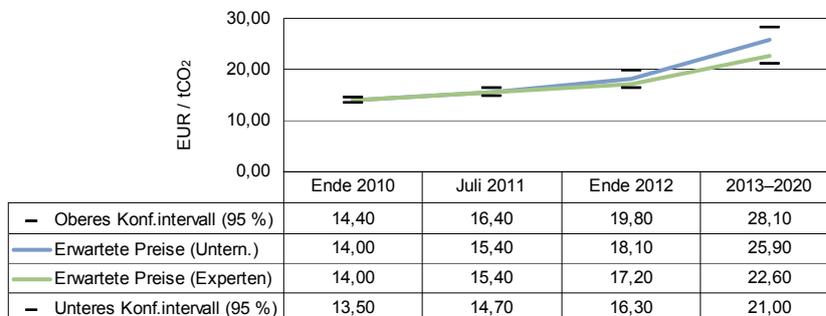
Günstige Vermeidungspotenziale durch Minderungsgutschriften im Rahmen des Kyoto-Protokolls werden nicht ausgeschöpft.

Auch beim Handel mit Emissionsgutschriften aus Minderungsprojekten auf Basis des Kyoto-Protokolls waren deutsche Unternehmen im vergangenen Jahr zurückhaltend. Dies ist bemerkenswert, schließlich bieten Minderungsinvestitionen in weniger entwickelten Ländern oft relativ günstige Vermeidungspotenziale, die – in bestimmten Grenzen – im Rahmen des EU-EHS genutzt werden können. Der Preis solcher Gutschriften liegt deutlich unter dem der EUAs. Die Gründe für den unterlassenen Handel liegen bei 42 % der befragten Unternehmen auch hier in einer insgesamt ausreichenden Ausstattung mit Emissionsrechten.

Die Preise für EU-Emissionsrechte sanken im Verlauf der Wirtschaftskrise auf ein Rekordtief.

Die mangelnde Knappheit spiegelte sich auch in den EUA-Preisen und den Erwartungen der Unternehmen über die zukünftige Preisentwicklung wider. Anfang 2009 sank der Preis je EU-Emissionsrecht mit 8,20 EUR auf den bislang niedrigsten Wert in der zweiten Handelsperiode und auch der durchschnittliche Preis im

Jahr 2009 lag mit 13,36 EUR erheblich unter dem Vorjahresniveau.



Quelle: KfW/ZEW CO₂-Barometer

Grafik 1: Preiserwartungen EU Allowances (inflationsbereinigt)

Blickt man in die Zukunft, so gehen die Unternehmen noch bis Juli 2011 mehrheitlich von einer fortgesetzten Seitwärtsbewegung aus (Grafik 1). Bis Ende 2012 wird dann mit einem Anstieg auf gut 18 EUR gerechnet, und erst für den Verlauf der dritten Handelsperiode des EU-EHS (2013 bis 2020) wird ein deutlich höherer Preis von durchschnittlich knapp 26 EUR erwartet.

Erst ab 2013 erwarten die Unternehmen signifikant steigende Preise.

Informationsdefizite und Transaktionskosten verringern zusätzlich die Effizienz des Emissionshandels

Als so genanntes Mengensteuerungsinstrument nutzt das EU-EHS die Lenkungswirkung des Marktmechanismus, um ein politisch vorgegebenes Emissionsziel möglichst kosteneffizient umzusetzen. Neben der Knappheit des gehandelten Gutes (in diesem Fall der Emissionsrechte) müssen – wie bei jedem anderen Markt auch – für die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus weitere Bedingungen erfüllt sein.

Zentrale Voraussetzung für die kosteneffiziente Umsetzung von Emissionsminderungszielen durch die Emittenten ist die Kenntnis ihrer eigenen Grenzvermeidungskosten. Hier besteht Nachholbedarf: Fast zwei Drittel der befragten Unternehmen (65 %) haben die eigenen Möglichkeiten zur Reduktion des CO₂-Ausstoßes noch nicht bewertet.

Zur Vermeidung unvorhergesehener Kostenbelastungen müssen sich die Emittenten außerdem frühzeitig auf zukünftige Entwicklungen des EU-EHS einstellen. Das gilt besonders in Vorbereitung auf das Jahr 2013: Der ganz überwiegende Teil der EU-Emissi-

Zu wenige Unternehmen bereiten sich auf den Beginn der dritten Handelsperiode vor. Besonderer Nachholbedarf besteht bei kleinen Unternehmen und Kleinemittenten.

Klimaschutzinstrument Emissionshandel Ungenutzte Potenziale heben

onsrechte wird dann nicht mehr kostenlos zugeteilt, sondern versteigert. Dennoch gaben knapp zwei Drittel der Befragten – darunter insbesondere kleine und mittlere Unternehmen und Kleinemittenten – an, sich mit der zusätzlichen Kostenbelastung durch die anstehenden Änderungen noch nicht auseinandergesetzt zu haben.

43 % der am Handel teilnehmenden Unternehmen verzichten auf ein aktives Carbon Management.

Ein guter Informationsstand ist Grundlage für unternehmerisches Carbon Management, d. h. für aktive Kostenminimierung durch die Nutzung von Vermeidungsoptionen oder durch gezielte Zertifikatehandelsaktivitäten. 43 % der am Handel teilnehmenden Unternehmen aber handeln allein in der Absicht, eine ausreichend hohe Ausstattung mit Emissionsrechten zu erlangen und betreiben somit kein aktives Carbon Management. Die zuvor beschriebenen Informationsdefizite sind hierfür ein möglicher Grund, ebenso wie die Scheu vor Risikopositionen, die bei aktiverer Handelsteilnahme entstehen. Darüber hinaus ist denkbar, dass sich für manche Unternehmen – etwa für Kleinemittenten – aktives Carbon Management aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen schlichtweg nicht lohnt – vor allem aufgrund der oben genannten Transaktionskosten, z. B. für die Beschaffung von Marktinformationen oder das Monitoring der Emissionen.

Nach schwachen Vermeidungsanreizen in 2009 ist eine leichte Intensivierung in Sicht

Die Emissionsvermeidung war in der Vergangenheit meist ein Nebeneffekt von Investitionen, die aus anderen Gründen durchgeführt wurden.

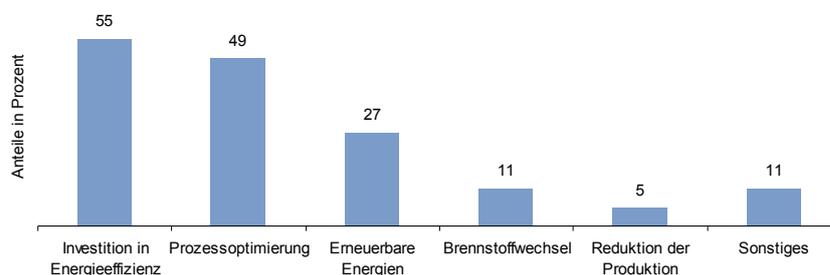
Bisher hatte das EU-EHS – vor allem bedingt durch die zu großzügige Ausstattung der Unternehmen mit Emissionsrechten – nur geringe Anreizwirkungen. Seit Beginn des Emissionshandels im Jahr 2005 haben laut aktuellem KfW/ZEW CO₂-Barometer 63 % der Befragten CO₂-Vermeidungsmaßnahmen durchgeführt, allerdings erfolgten diese Maßnahmen nur bei 7 % der Umfrageteilnehmer vorrangig mit dem Ziel der CO₂-Minderung. Offenbar war die Reduzierung des Treibhausgasausstoßes bislang oft nur ein Nebeneffekt von Maßnahmen, die vorrangig aus anderen Gründen durchgeführt wurden.

In der Zukunft wird die Emissionsvermeidung häufiger als bisher zum eigenständigen Emissionsziel.

Eine leichte Stärkung der Anreizwirkung des Emissionshandels scheint jedoch absehbar: 57 % der befragten Unternehmen planen derzeit, im Zeitraum von 2010 bis 2012 eine Minderungsmaßnahme durchzuführen. Dabei wird auch die Reduktion des Treibhaus-

gasausstoßes als Investitionsmotiv wichtiger: 19 % der Emittenten gaben an, eine Maßnahme mit dem Hauptgrund der CO₂-Minderung in Angriff zu nehmen.

Der Blick auf die geplanten Vermeidungstechnologien (Grafik 2) bestätigt diese Tendenz, denn in der diesjährigen Befragung sind erstmals Investitionen in Energieeffizienz die Strategie der Wahl, während bisher die nicht-investiven Prozessoptimierungen im Vordergrund standen.



Quelle: KfW/ZEW CO₂-Barometer

Grafik 2: Geplante Wahl von Vermeidungstechnologien 2010–2012

Fazit und Ausblick

Auch wenn die Ergebnisse des diesjährigen KfW/ZEW CO₂-Barometers zukünftig etwas stärkere Vermeidungsanreize durch das EU-EHS erwarten lassen, so zeigen Sie dennoch auf, an welchen Stellen noch Handlungs- und Korrekturbedarf besteht:

- Ein durch die Politik zu großzügig bemessenes Emissions-Cap, also eine Überausstattung der Unternehmen mit Emissionsrechten, verhindert wirksame Vermeidungsanreize. Diese grundsätzliche Problematik wurde im vergangenen Jahr durch den Konjunkturrückgang zusätzlich verschärft.
- Informationsdefizite bei den Unternehmen hemmen die gesamtwirtschaftliche Lenkungswirkung des EU-EHS. Die Unternehmen sind auf transparente Marktinformationen und Planungssicherheit (zum Beispiel im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen des Emissionshandels) angewiesen. Sie müssen in der Lage sein, ihre Vermeidungskosten einzuschätzen. Entsprechende Beratungsangebote an die Unternehmen können daher zu einer besseren Markteffizienz beitragen.

Klimaschutzinstrument Emissionshandel

Ungenutzte Potenziale heben

- Kleinemittenten tragen im Emissionshandel überproportional hohe Transaktionskosten je emittierter Tonne CO₂. Diese senken letztlich die Effizienz des EU-EHS. Aktuell ist in der Diskussion, bestimmte Gruppen von Kleinemittenten von ihrer Verpflichtung zur Handelsteilnahme zu befreien und sie über andere Anreizmechanismen zu entsprechenden Emissionsreduktionen zu verpflichten. Bei dieser Entscheidung sollte auch die Belastung der Unternehmen durch Transaktionskosten eine Rolle spielen.

Es lohnt sich, durch gezielte Korrekturen bestehende Nutzungshemmnisse zu beseitigen. Je besser das EU-EHS seine Anreizwirkung entfaltet und sein Effizienzpotenzial ausschöpft, desto leichter wird der EU und den EU-Mitgliedern das Erreichen ehrgeiziger Klimaziele fallen.