

Zertifikatehandel in der EU – Der Endspurt zum Start

Von Marianne Keudel

Durch einen der heißesten Sommer seit Beginn der Klimaaufzeichnung, Nachrichten von abschmelzenden Gletschern und steigendem Meeresspiegel nimmt die Diskussion um eine geeignete Klimapolitik verstärkt zu.

Vorbereitungen

Aus der Erkenntnis heraus, dass ein globales Umweltproblem nur gemeinsam gelöst werden kann, fand 1992 die Klimarahmenkonferenz (UNFCCC) der Vereinten Nationen statt. Darauf basierend wurde 1997 das Kyoto-Protokoll (KP) verabschiedet. Dieses umfasst konkrete Minderungsziele für die sechs Treibhausgase und führt drei sogenannte flexible Mechanismen ein: Joint Implementation (JI), Clean Development Mechanism (CDM) und International Emissions Trading (Zertifikatehandel). Die ersten zwei Mechanismen sind projektbezogen und ermöglichen, durchgeführte Emissionsreduktionen im Ausland auf die eigene Reduktionsverpflichtung anzurechnen. Während bei JI die Investition in einem Land getätigt wird, das ebenfalls an Minderungsziele unter dem KP gebunden ist, erfolgen Investitionen unter CDM in Ländern, die keine Verpflichtungen nach dem KP haben.

Durch Einbeziehung dieser Mechanismen wird berücksichtigt, dass es nicht bedeutend ist, wo Emissionen reduziert werden, sondern, dass sie reduziert werden. Konkret haben sich die Industriestaaten für den Zeitraum von 2008-12 auf eine Reduktion um 5,2% gegenüber dem Basisjahr 1990 geeinigt. Gemäß KP können sich Staaten zu Gruppen zusammenschließen, um dann gemeinsam eine Reduktion der Emissionen zu erreichen. Diese Möglichkeit nutzte die Europäische Union (EU) und verabschiedete 1998 das „Burden-Sharing-Agreement“, nach dem sie sich zu einer Reduktion um 8% im Zeitraum 2008-12 verpflichtet. Emissionsreduktionen aus JI und CDM sollen angerechnet werden können.

Der Weg zum Start

Nach einer Testphase von 2005-07 sieht die EU für die

Jahre 2008-12 (erste Periode des KP) eine verbindliche Einführung eines Zertifikatehandels vor. Auf dem Weg zur tatsächlichen Einführung müssen zentrale Fragen zur konkreten Ausgestaltung – sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene – beantwortet werden:

Erfasste Gase und Anlagen

Zunächst sollen in der EU nur CO₂-Emissionen einbezogen werden, da diese verhältnismäßig leicht zu messen sind. Auch beschränkt sich die EU zunächst auf Produktionsanlagen aus energieintensiven Sektoren (zum Teil unter Vorgabe von Mindestgrößen). Ab 2005 besteht für einzelne Staaten die Möglichkeit, weitere Anlagen in den gleichen Sektoren einzubeziehen; ab 2008 können unter bestimmten Bedingungen auf Ebene der EU oder eines Mitgliedlandes weitere Gase oder Anlagen anderer Sektoren hinzugefügt werden.

Um ökonomische Effizienz und eine ausreichende Liquidität am Markt sowie bestmögliche Ausnutzung der Kostensenkungspotentiale zu erreichen, ist eine möglichst große Teilnehmerzahl notwendig. Zusätzlich besteht bei unvollständiger Erfassung der Anlagen die Gefahr von Allokationsverzerrungen zwischen oder gar innerhalb der Sektoren. Daher ist eine Ausweitung auf weitere Anlagen wünschenswert. Dies gilt auch für den Verkehrssektor: Er wird derzeit nicht einbezogen. Aufgrund seiner zersplitterten Struktur ist er zwar nur schwer zu erfassen. Man könnte hier aber auf einer vorgelagerten Stufe des Wertschöpfungsprozesses mit geeigneterer Struktur ansetzen.

Um der ökologischen Effektivität willen ist eine vorläufige Beschränkung auf CO₂, welches gut 80% des Treibhausgasausstoßes in der EU ausmacht, vertretbar. Nach den Anforderungen der ökonomischen Effizienz müssten zwar alle Gase einbezogen werden. Hierbei ist aber grundsätzlich eine Überprüfung der administrativen Praktikabilität sowie der tatsächlich erzielbaren Kostenvorteile erforderlich.

Erstzuteilung der Emissionsrechte

Der Erstzuteilung der Rechte kommt eine zentrale Rolle zu. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen zwei Verfahren: „Großvaterklauseln“ und Auktion. Mischsysteme sind denkbar. Von der Auktion verspricht man sich hohe ökonomische Effizienz. Allerdings kann es hier aus rechtlichen Gründen zu Umsetzungs-

problemen kommen, da es sich um einen Eingriff handelt, der einer Enteignung gleichkommt. Bei einer kostenlosen Zuteilung aufgrund historischer Emissionswerte (Großvaterklausel) wird dagegen ein solcher Eingriff in die bestehenden Besitzstände der Altemittenten vermieden und den Unternehmen Vertrauensschutz gewährleistet. Eine kostenlose Erstzuteilung ist also vorzuziehen.

Zwar gibt die EU eine weitgehend kostenlose Vergabe der Rechte vor; den genauen Modus der Zuteilung überlässt sie jedoch den einzelnen Ländern bei der Erstellung des „Nationalen Allokationsplans“ (NAP). Entscheidend ist die Festlegung auf ein Basisjahr, das für die Zuteilung der Rechte gewählt wird und die Beachtung von früheren Reduktionsmaßnahmen („early actions“). Beides ist so zu wählen, dass Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Um eine Gleichbehandlung zu sichern und keine künstliche Markteintrittsbarriere zu schaffen, wäre eine kostenlose Erstzuteilung auch für Neuemittenten zu gewährleisten.

JI und CDM

Diese projektbezogenen Mechanismen stützen sich auf ein Referenzszenarium: Die sogenannte „Baseline“ gibt an, wie hoch die Emissionen bei normaler Geschäftstätigkeit gewesen wären. Für jede Einheit, die durch das Projekt weniger emittiert wird, erhält das investierende Unternehmen Gutschriften in Form von „credits“. Als problematisch erweist sich hier allerdings die Definition und die Festlegung auf eine konkrete Baseline. Der Ermessensspielraum ist groß und es besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Ökonomisch nicht nachvollziehbar ist, warum gemäß KP die Gutschriften aus JI und CDM auf einen bestimmten Anteil der jeweils zugeteilten Rechte beschränkt werden.

„Banking“ und „Borrowing“

Zertifikate sind jeweils für eine Periode gültig und können nicht mehrfach verwendet werden. Um den Unternehmen mehr intertemporale Flexibilität bei der Planung und bei Investitionsentscheidungen zu, sollte „banking“, also das Ansparen von Emissionsrechten für spätere Perioden, möglich sein. Das „borrowing“ dagegen birgt die Gefahr, dass Unternehmen vor allem

am Ende einer Periode, Rechte zukünftiger Perioden vorziehen, um den zu starken Emissionsausstoß zu decken. Da aber das „borrowing“ bei gesetzeskonformer Nutzung den Unternehmen ebenfalls zusätzliche Flexibilität gibt, stellt sich die Frage, ob ein geeigneter institutioneller Rahmen nicht dem Missbrauch vorbeugen und eine sinnvolle Nutzung des „borrowing“ gewährleisten könnte. Im Handelssystem der EU ist „borrowing“ nicht zugelassen.

Sanktionen bei Nichteinhaltung

Jeweils drei Monate nach Ablauf einer Handelsperiode müssen die Unternehmen ihre Emissionsrechte vorlegen. Decken diese die Anzahl der tatsächlich getätigten Emissionen nicht, erfolgen Sanktionen. Die EU sieht folgende Maßnahmen bei Nichteinhaltung vor: Strafsteuer, Wiedergutmachung durch nachträglichen Erwerb fehlender Rechte und öffentliche Anprangerung. Diese Kombination von Sanktionen ist ausreichend streng und beugt Fehlanreizen vor; unabdingbar ist allerdings, dass die Sanktionen tatsächlich automatisch greifen.

Fehlende Schritte bis zum Start

Einen grundlegenden Rahmen für die praktische Umsetzung eines Zertifikatehandels hat die EU in ihrem Richtlinienvorschlag geschaffen. Gleichzeitig hat sie zentrale Entscheidungen, vor allem die der Allokation, den nationalen Staaten überlassen. Ein entsprechender Verwaltungsapparat mit seinen Kontrollinstanzen muss noch aufgebaut werden. Ein überzogener Bürokratismus sollte vermieden werden.

Bei der gesamten Diskussion um die Klimapolitik ist allerdings zu beachten, dass das KP noch nicht in Kraft getreten ist. Dazu muss es von mindestens 55 Vertragsparteien ratifiziert werden, auf die zusätzlich mindestens 55% der gesamten CO₂-Emissionen (1990) entfallen. Da die USA ausgestiegen sind, hängt das Inkrafttreten jetzt davon ab, ob Russland das Protokoll ratifiziert. Dies ist zunächst wohl der wichtigste Schritt auf dem Weg zu einem EU-Zertifikatehandel im Rahmen des KP.

8002 Zeichen

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

*Dipl.-Volksw. Marianne Keudel ist Mitarbeiterin des Wirtschaftspolitischen Seminars der Universität zu Köln am Lehrstuhl von Prof. Dr. Juergen B. Donges. **Kontakt:** 0221-470 2908 oder email: marianne.keudel@uni-koeln.de*