

Emissionshandel in der EU – neue Chancen für Ökologie und Ökonomie

In drei Jahren soll in der EU der Handel mit Treibhausgas-Emissionen beginnen. 4000-5000 Anlagen in der Stromerzeugung und in energieintensiven Industriebereichen, die für 46% der gesamten CO₂-Emissionen innerhalb des EU-Gebietes verantwortlich sind, machen den Anfang. Damit wird die Klimaschutzpolitik in Europa auf eine vollkommen neue Grundlage gestellt. Wissenschaftler der UFZ-Sektion Ökonomie, Soziologie und Recht (ÖKUS) analysieren und beurteilen den Richtlinienentwurf und leisten Politikberatung in umsetzungsrelevanten Gremien.

Als sich 1997 in Kyoto die Industrieländer der Erde erstmalig zu einer Begrenzung ihrer Treibhausgasemission verpflichteten, taten sie dies nicht zuletzt unter der Bedingung, diese Ziele auch durch Abkaufen von überschüssigen Emissionsrechten anderer Industriestaaten erfüllen zu können. Der internationale Emissionshandel war – zunächst nur auf dem Papier – geboren. Schnell waren auch Bestrebungen erkennbar, private Unternehmen mithandeln zu lassen. In Dänemark wird seit 2001 und in Großbritannien seit April 2002 ein nationaler Unternehmens-Emissionshandel bereits praktiziert. Zudem hat die EU-Kommission im Oktober 2001 einen Entwurf für ein EU-weites Handelssystem ab 2005 herausgebracht. Dies setzt auch Deutschland unter Zugzwang, sich mit dem Emissionshandel verstärkt zu befassen. Besonders wichtig für die Forschung ist: wenn der Emissionshandel kommt – wie sollte er ausgestaltet werden? Der EU-Vorschlag zum Emissionshandel nimmt bereits zu vielen Ausgestaltungsfragen Stellung, andere jedoch bleiben noch offen, und bei wiederum anderen soll die Detail-Ausgestaltung den Mitgliedsstaaten überlassen werden.

Was legt der EU-Entwurf bereits fest, was ist noch offen? Festgelegt ist zum Beispiel, dass sich der Emissionshandel zunächst auf einige sehr wichtige Branchen konzentriert wie Stromerzeugung, Eisen und Stahl, Zement und andere Baustoffe, Papier und Zellstoff, Raffinerien. Deren Teilnahme soll dann von Anfang an verbindlich sein. Ausstiegsmöglichkeiten für einzelne Unternehmen, Branchen oder Länder sind nicht vorgesehen. Weiterhin sollen absolute Emissionsmengen gehandelt werden – im Unterschied zum Beispiel zu den Zielen der Klimaschutz-Selbstverpflichtung der deutschen Industrie, welche in den meisten Fällen als relative Emissionen, d.h. Emissionen pro Produktionsmenge, definiert sind. Beide Festlegungen würden, sofern sie tatsächlich beschlossen werden, einem funktionsfähigen, „liquiden“ EU-weiten Markt für Emissionsrechte sehr entgegenkommen. Beide sind allerdings auch politisch sehr umstritten, da durch sie der Eingriff, den ein Emissionshandel für die Industrie ohnehin bedeutet, massiver ausfallen kann.

Bei einigen anderen zentralen Fragen wird voraussichtlich auch nach der Verabschiedung auf EU-Ebene noch Unklarheit bestehen – vor allem bei der Frage, auf welcher Basis die Emissionsrechte zu Beginn an die Unternehmen verteilt werden: Sollen die Emissionsrechte versteigert oder kostenlos zugeteilt werden, und, wenn letzteres, nach welchem Verteilungsschlüssel? Wie soll mit Neuemittenten, also neu in den Markt tretenden Unternehmen, verfahren werden? Diese Punkte sind auch deshalb so wichtig, weil die Anfangszuteilung mit darüber entscheidet, welche Unternehmen Zertifikate verkaufen können und welche zukaufen müssen. Es geht also um bares Geld.

Bei dieser wichtigen Frage legt nun die Kommission lediglich fest, dass ab 2005 eine kostenlose Zuteilung erfolgen soll. Nach welchem Verteilungsschlüssel dies geschehen soll, bleibt grundsätzlich jedem EU-Mitgliedsstaat überlassen. Eine weiter gehende Vereinheitlichung schien politisch nicht durchsetzbar. Die EU hat hier lediglich bestimmte Leitlinien erlassen, die allzu große Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Ländern verhindern sollen. An diesen Leitlinien müssen sich die nationalen Zuteilungspläne der Mitgliedsstaaten ausrichten, sie müssen außerdem von allen anderen Mitgliedsstaaten und von der EU-Kommission „abgesegnet“ werden. Für die Zuteilung ab 2008 soll ebenfalls eine harmonisierte Lösung gefunden werden, ob kostenlos oder per Versteigerung, ist noch nicht entschieden.

Offen ist bisher auch, ob und in welchem Umfang Emissionsrechte oder Gutschriften aus Ländern außerhalb der EU – nicht zuletzt Entwicklungsländern – für den EU-internen Emissionshandel angerechnet werden können. Auch die etwaigen Kriterien hierfür stehen noch nicht fest.

Ende 2002 oder in der ersten Jahreshälfte 2003 soll die Richtlinie auf EU-Ebene beschlossen werden. Die Zuteilungspläne sollen dann in 2004 national beschlossen und EU-weit akzeptiert werden. Gerade auf diese noch offenen Fragen kann sich die Untersuchung der bestmöglichen Ausgestaltung konzentrieren. Dies können also z.B. die Zuteilungspläne ab 2005 oder auch 2008 sein.

Eine weitere Kernfrage ist die nach den zu erwartenden Wirkungen verschiedener institutioneller Ausstattungsvarianten auf Innovationen – also z.B. Kostensenkungen und Marktdurchdringung bei erneuerbaren Energien, die mögliche Durchsetzung der Brennstoffzelle auch in der Industrie, oder einfach Effizienzsteigerungen bei der Stromerzeugung und beim Energieverbrauch.

Ein von der Energiestiftung Schleswig Holstein gefördertes Promotionsvorhaben in der UFZ-Sektion ÖKUS geht dieser Fragen nach. Neben den theoretischen Grundlagen, das heißt der Anwendung von Ansätzen der Innovationsforschung auf den Emissionshandel, steht die empirische Analyse der Erfahrungen bestehender Emissionshandelssysteme im Vordergrund.

Hier sind nicht nur das britische und das dänische System wichtig, sondern auch unternehmensinterne Handelssysteme wie das vom Mineralölkonzern BP, außerdem Pilotprojekte und Planspiele und vor allem die seit mehreren Jahren bestehenden US-Emissionshandelssysteme „Acid Rain Program“, „RECLAIM“ und „OTC“, welche die Verringerung „klassischer“ Luftschadstoffe wie SO₂ und NO_x zum Ziel haben.

Die genannte Doktorarbeit profitiert nicht zuletzt davon, dass Professor Hansjürgens, Leiter der Sektion ÖKUS, eine Arbeitsgruppe zum Emissionshandel in Sachsen-Anhalt berät, die sich aus Vertretern der Industrie und der Landesregierung zusammensetzt. Ebenso kann auf Erfahrungen aus zwei Pilotprojekten mit UFZ-Beteiligung in Hessen und Schleswig-Holstein zurückgegriffen werden. Diese Zusammenarbeit macht es den UFZ-Wissenschaftlern möglich, die aktuell diskutierten praktischen Lösungsvorschläge kontinuierlich zu verfolgen.

Gerade in diesen Gremien wird deutlich, wie skeptisch Teile der Industrie das Instrument Emissionshandel sehen, aber auch, wie viele Missverständnisse noch existieren. Insbesondere in Sachsen-Anhalt könnten viele Unternehmen von einem Emissionshandel profitieren, weil das Land – so wie die anderen ostdeutschen Bundesländer auch – einen höchst modernen und damit energie-effizienten Industriepark besitzt. Voraussetzung für Akzeptanz ist, dass die erreichte Energie-Effizienz bei der Zuteilung der Zertifikate an die Unternehmen positiv berücksichtigt wird.

Viel spricht dafür, dass auf EU-Ebene ein Emissionshandel beschlossen wird: die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten plädiert dafür. Die Bundesregierung befürwortet zwar das Instrument generell, spricht sich aber momentan für eine freiwillige Startphase aus, womit sie jedoch eher in einer Außenseiterposition steht. Zudem erscheint fraglich, ob die von der Industrie vorgetragene Alternative – nämlich die bestehenden freiwilligen Selbstverpflichtungen – aufgrund ihres Prinzips der Freiwilligkeit überhaupt in der Lage sein würde, deutlich schärfere Minderungsziele in den kommenden Jahrzehnten zu erfüllen. Gründe anzunehmen, dass diese schärferen Ziele kommen werden, gibt es aufgrund des ökologischen Problemdruckes genügend. In solch einem Fall ist das Instrument Emissionshandel für die Industrie eines der kostengünstigsten. Von daher erscheint die Strategie empfehlenswert, nicht das Instrument Emissionshandel an sich zu kritisieren, sondern für eine günstige Ausgangsverteilung zu kämpfen.