

Ingrid Nestle
Platz vor dem Neuen Tor 1
10115 Berlin
Telefon: (0 30) 28 44 20
Telefax: (0 30) 28 44 22 10
E-Mail: inestle@gmx.de

26. Mai 2006

Kommentare der BundesArbeitsGemeinschaft Energie von Bündnis 90/Die GRÜNEN zum Regierungs-Entwurf des zweiten nationalen Allokationsplanes

Verantwortlich: Ingrid Nestle (inestle@gmx.de), Hauke Hermann, Christoph Erdmenger, Hartwig Berger

Grundsätzlich unterstützen wir den Emissionshandel, da er bei sinnvoller Ausgestaltung ein sehr effizientes und effektives Klimaschutzinstrument darstellt. Wir begrüßen auch das Ziel die Anzahl der Sonderregelungen zu reduzieren und könnten uns sogar noch mehr Vereinfachung vorstellen.

Folgende vier zentrale Hauptkritikpunkte haben wir an der geplanten Ausgestaltung des NAP2:

1. Es würde dem Verursacherprinzip entsprechen, wenn die Erstverteilung der Emissionszertifikate über eine **Versteigerung** erfolgte. Dies war aus Rücksicht auf die wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Anlagenbetreiber EU-weit nicht durchsetzbar. Um so unverständlicher finden wir, dass nicht einmal die in der Richtlinie ermöglichten 10% Versteigerung durchgeführt werden sollen.
2. Zweitbeste Option nach der Auktion ist für den Stromsektor ein brennstoffunabhängiges Benchmarking für alle Anlagen. Dies ist der ökonomisch effizienteste Weg um die externen Kosten des Klimawandels ökonomisch gerecht einzupreisen. Zumindest für Neuanlagen sollte unbedingt der **brennstoffspezifische** Benchmark gewählt werden. Es ist die Aufgabe des Emissionshandels über den Preis der Zertifikate die Dimension Klimaschutz in die Entscheidungen der Investoren einfließen zu lassen. An Anlagen mit hohen Emissionen (Kohle) mehr Rechte zu vergeben als an Anlagen mit niedrigen Emissionen (Gas) bewirkt genau das Gegenteil. Überdies werden die Neuanlagen noch in 40 Jahren CO₂ emittieren, wenn Deutschland nach Erkenntnis der Enquete-Kommission nur noch 30% der Emissionen von 1990 emittieren darf. Jetzt Kohle besser zu stellen wird dann zu erheblichen Problemen führen: wahrscheinlich müssten Kohlekraftwerke vor Ende ihrer Lebensdauer und

- Betriebsgenehmigung und mit allen damit verbundenen Problemen vom Netz gehen.
3. Vor diesem Hintergrund halten wir auch die **lange Zuteilungsdauer für neue Kraftwerke für falsch**. Die 14 Jahre Zuteilungszeit sollten deutlich reduziert werden, im Zweifelsfall sollte lieber die Höhe der Zuteilungen für Neuanlagen gesteigert und nicht Versprechen bis weit in die Zukunft gegeben werden. Wir unterstützen die EU-Kommission in ihrer Ansicht, dass der NAP2 nur Rechte für die Periode 2008-2012 vergeben kann und nicht für die Zeit danach. Zumindest sollte aber eine Klausel eingeführt werden, die es möglich macht, ab NAP3 auf die 100%ige Auktion umzustellen. Diese Möglichkeit schon jetzt bis zum Jahre 2017 (Ende dritte Periode) oder gar 2026 (14 Jahre nach 2012) zu verbauen, ist unverantwortlich.
 4. **Energiewirtschaft muss zukünftig angemessen zum Klimaschutz beitragen**
Die Gesamtmenge der Emissionszertifikate sollte sich an der kosteneffizienten Erreichung der deutschen Klimaschutzverpflichtungen orientieren und mindestens den Zusagen der deutschen Wirtschaft in der Klimaschutzvereinbarung mit der Bundesregierung entsprechen. (470 Mio. t hat die deutsche Wirtschaft in der Klimaschutzvereinbarung für 2010 zugesagt; 418 Mio. t wäre das Sektorziel bei Minimierung der Vermeidungskosten)¹ Das im NAP2 vorgeschlagene CAP von 495,5 Mio Tonnen bleibt also weit hinter dem ökonomisch Sinnvollen zurück. Auch ist das neue CAP ein Rückschritt im Vergleich zum vergangenen NAP, in dem die gesamte Emissionsmenge für die Sektoren Energie und Industrie nur 495 Mio Tonnen betrug, während diese Menge im NAP2 schon für die am Emissionshandel beteiligten Anlagen ausgeschöpft wird. Durch die neue Festlegung wurde das CAP im Vergleich zum NAP1 also erhöht. Trotz der von uns vorgeschlagenen Senkung des Caps soll die Industrie weiterhin einen Erfüllungsfaktor von 98,75% erhalten. Für die Energiewirtschaft kann der Erfüllungsfaktor weiter absinken, ohne dass dies Auswirkungen auf die Strompreise hätte, da die Stromkonzerne die Opportunitätskosten einpreisen. Auf jeden Fall sollten die CO₂-Einsparungen, die durch das EEG realisiert werden, vom Budget der Stromwirtschaft abgezogen werden. So können beide Instrumente zum Klimaschutz beitragen.

¹ **Hintergrund:**

Vor diesem Hintergrund ist die BAG Energie von Bündnis 90/Die Grünen der Auffassung, dass das Sektorziel für Energiewirtschaft und Industrie im Zeitraum 2008-2012 auf Emissionen von höchstens 470 Mio. t CO₂ festgelegt werden sollte (anstelle der geplanten 495 Mio. t). Dies ist auch in Übereinstimmung mit den aktuellen Leitlinien der EU-Kommission für die Nationalen Allokationspläne 2008-2012; sie fordert dort im Durchschnitt eine Minderung der Erstausgabemengen der Emissionszertifikate um 6% (6% Reduzierung auf 503 Mio. t ergibt rund 470 Mio. t). Würde die Verteilung der CO₂-Minderung nach der Kyoto-Verpflichtung Deutschlands strikt nach dem Prinzip der Minimierung der Vermeidungskosten erfolgen, müsste das Minderungsziel für die am Emissionshandel teilnehmenden Sektoren Energiewirtschaft und Industrie auf 418 Mio. t begrenzt werden (Berechnung des DIW).

Weitere Vorschläge zur Verbesserung einiger Zuteilungsregeln:

5. Zuteilung für neue Kraftwerke

a. Übertragungsregelung

Bei der Übertragungsregel wird die alte Zuteilung für 4 Jahre übertragen und dann gilt für 10-14 Jahre ein Erfüllungsfaktor von 1. Die ersten 4 Jahre setzen einen Anreiz in hohe Wirkungsgrade zu investieren, weil bei niedrigeren Emissionen die überschüssigen Zertifikate verkauft werden können. Von den folgenden Jahren geht jedoch kein Anreiz aus ein Kraftwerk mit hohem Wirkungsgrad und niedrigen spezifischen Emissionen zu bauen, da ein Erfüllungsfaktor von 1 gilt. Dies bedeutet, dass bei einer Investition in niedrigere spezifische Emissionen auch die Zuteilung sinkt und deshalb keine Zertifikate verkauft werden können. Es besteht kein Anreiz in Kraftwerke mit hohen Wirkungsgraden zu investieren.

Lösungsvorschlag:

Nach 4 Jahren gilt nicht mehr ein Erfüllungsfaktor von 1, sondern es erfolgt ebenfalls eine Zuteilung nach dem Benchmark für Neueinsteiger.

b. Übertragungsregelung: Braunkohlekraftwerke ohne Vorgänger

Bei der Übertragungsregelung erhält man momentan für 4 Jahre die Zuteilung der Altanlage und für 10-14 weitere Jahre einen Erfüllungsfaktor von 1. Für neue Braunkohlekraftwerke ohne Vorgänger (z.B. Boxberg 5 (Vattenfall), Inbetriebnahme 2011) ist jetzt folgendes möglich: Bei der Übertragung der Zuteilung von einem Steinkohlekraftwerk auf das Braunkohlekraftwerk wird für 4 Jahre die Zuteilung übertragen und dann gilt ein Erfüllungsfaktor von 1. Das Braunkohlekraftwerk kann also unter Umständen mehr Zertifikate zugeteilt bekommen als die Vorgängeranlage. Dies ist umweltpolitisch kontraproduktiv!!!

Lösungsvorschlag:

Für die letzten 10-14 Jahre sollte eine Zuteilung nach Benchmarks erfolgen und die Zuteilung darf nicht höher sein als bei der Altanlage.

c. Übertragungsregelung: Keine Lex-RWE

Kraftwerke, deren Bau schon begonnen wurde, sollen in dem Regierungsentwurf über die Übertragungsregel einen Erfüllungsfaktor von 1 für 14 anstatt nur 10 Jahre bekommen. Diese Regel scheint wie zugeschnitten auf die beiden RWE-Blöcke in Neurath, deren Fundamente vor kurzem gegossen wurden. Wir lehnen eine Lex-RWE ab, die einzelne Kraftwerksbetreiber bevorteilt.

6. Malus-Regel

a. Malus-Regel ausweiten

Die Malus-Regel sollte ausgeweitet werden, damit der Erfüllungsfaktor nicht so weit absinken muss. Braunkohlekraftwerke sollten ab 35% Wirkungsgrad (bisher 31/32%) erfasst werden und Steinkohlekraftwerke ab einem Wirkungsgrad von 37% (bisher 36%). Zusätzlich sollte für Kraftwerke mit sehr niedrigem Wirkungsgrad der Erfüllungsfaktor noch weiter als 15% absinken. Alternativ kann dies auch durch einen maximalen spezifischen Zuteilungsbenchmark erreicht werden, der im folgenden Abschnitt erläutert wird:

b. Vermeidung von Fehlanreizen

Vermutlich werden viele Kraftwerksbetreiber ihre alten Kraftwerke modernisieren, um der Absenkung des Erfüllungsfaktors um 0,15 Punkte durch die Malus-Regel zu entgehen. Oft scheint es so zu sein, dass die Wirkungsgrade z.B. von 35,5% auf 36,5% für ein Steinkohlekraftwerk erhöht werden. Dadurch werden zwar die Emissionen nur um 2,7% gesenkt, die Zuteilung erhöht sich aber um mehr als 16% (siehe Tabelle 1). Das hat zur Folge, dass hier verhältnismäßig teure Vermeidungsoptionen realisiert werden. Dies ist ein Fehlanreiz, der so nicht vom Gesetzgeber gewollt war. Die Malus-Regel sollte den Anreiz geben alte Kraftwerke durch neue zu ersetzen.

Tabelle 1: Fehlanreize durch die Malus-Regel

Brennstoff	Emissionsfaktor g CO ₂ / kJ	elektrischer Wirkungsgrad	Erfüllungsfaktor	Zuteilung mit malus (g CO ₂ / kWh)	Zuteilung ohne malus (g CO ₂ / kWh)	Erhöhte Zuteilung bei 1% Wirkungsgradsteigerung
Braunkohle	114	30,5	0,85	942		
Steinkohle	95	35,5	0,85	674		
Braunkohle	114	31,5	0,85		1107	17,57%
Steinkohle	95	36,5	0,85		796	18,10%

Tabelle 1 zeigt eine Übersicht über verschiedene Kohlekraftwerke. Die ersten beiden sind vom Malus betroffen, die letzten beiden nicht.

Lösungsvorschlag:

Innerhalb des Grandfathering-Systems wird brennstoffspezifisch ein Benchmark für die maximale Zuteilung festgelegt. Diese erhalten alle Anlagen, deren spezifische Emissionen höher sind als der Benchmark. Der maximale brennstoffspezifische Benchmark für die Zuteilung von Kohlekraftwerken kann zum Beispiel für Braunkohle bei 950 g CO₂/ kWh und für Steinkohle bei 720 g CO₂/ kWh festgelegt werden. Durch diese Regelung werden Verzerrungen abgebaut und es gibt regelmäßige Anreize, alte Anlagen stillzulegen und durch Neue zu ersetzen.

Falls es aus technischen Gründen (z.B. wegen mangelnden Datenlage) die Einführung eines Benchmarkes nicht möglich sein sollte, besteht die Möglichkeit je nach Wirkungsgrad

eine unterschiedliche Kürzung vorzunehmen. Dadurch kann ein Benchmarking simuliert werden:

Tabelle 2: Simulierung eines max. Benchmarks durch die Malus-Regel

Brennstoff	elektrischer Wirkungsgrad	Zusätzlicher Erfüllungsfaktor	max. Emissionsbenchmark
Braunkohle	30	15,6%	950
Braunkohle	31	13,2%	950
Braunkohle	32	10,9%	950
Braunkohle	33	8,6%	950
Steinkohle	34	25,4%	720
Steinkohle	36	21,8%	720
Steinkohle	38	18,3%	720

Auf diese Weise wird das System etwas komplexer, dies wird jedoch durch die Effizienzgewinne überkompensiert.

c. Malus-Regel und KWK

Bisher gilt die Malus-Regel nur für Kondensationskraftwerke. Es ist wichtig, dass von der Malus-Regel auch die KWK-Kraftwerke erfasst werden, die nur marginal Wärme auskoppeln, denn sonst würden viele alte Braunkohlekraftwerke, die nur einen kleinen Anteil der Stromproduktion als KWK-Strom herstellen, nicht von der Malus Regel erfasst.

Lösungsvorschläge:

1. Z.B. sollte die KWK-Strommenge mindestens 50% der Gesamtstrommenge betragen, damit KWK-Kraftwerke von der Malus-Regel freigestellt werden können. Kraftwerke, die nur 10% des Stroms als KWK-Strom produzieren, wären dann nicht mehr von der Malus-Regel freigestellt
2. Alternativ könnte parallel zur neuen KWK Regelung mit differenzierten Erfüllungsfaktoren für KWK- und nicht KWK-Strom nur der Erfüllungsfaktor für nicht KWK-Strom durch die Malus-Regel gesenkt werden.

7. KWK-Förderung

Durch die Optionsregel wurde grundsätzlich die Benachteiligung von älteren Erdgas-KWK-Anlagen durch das Grandfathering vermindert. Die Möglichkeit einer Zuteilung nach Doppelbenchmarks zur Förderung der KWK ist sinnvoll.

Die neue Regelung des NAP 2 zur Förderung der KWK ist ineffizient, weil durch die Gewährung eines höheren Erfüllungsfaktors von 98,75% emissionsintensivere KWK-Stromproduktion stärker gefördert wird als emissionsarme. Das liegt daran, dass ein ineffizientes Braunkohlekraftwerk mit spezifischen Emissionen von 1300 g CO₂/kWh von einem Anstieg des Erfüllungsfaktors von 85%

auf 98,75% viel stärker profitiert als ein modernes GuD-Kraftwerk mit spezifischen Emissionen von nur 365 g CO₂/kWh. Dies ist ein Rückschritt im Vergleich zum alten NAP. Aus diesem Grund sollten alle KWK Kraftwerke 200g CO₂/kWh als KWK-Sonderzuteilung erhalten.

Es wäre zu überprüfen, ob ineffiziente Kraftwerke mit hohen spezifischen Emissionen pro kWh keine KWK-Sonderzuteilung mehr erhalten sollen, um so auch hier einen Investitionsanreiz zu setzen.