

Stellungnahme
Zur Öffentlichkeitsbeteiligung zum Nationalen
Allokationsplan 2008–2012 für die Bundesrepublik
Deutschland
30.05.2006

**GRÜNE LIGA e.V. – Netzwerk Ökologischer Bewegungen
Bundesgeschäftsstelle**

im

Haus der Demokratie und Menschenrechte

Greifswalder Straße 4

10405 Berlin

Telefon: 0 30/ 2 04 47 45

Telefax: 0 30/ 2 04 44 68

E-Mail: bundesverband@grueneliga.de

www.grueneliga.de

GRÜNE Netzwerk
LIGA Ökologischer
Bewegungen

| | |
|---|----------|
| 1. EINLEITUNG UND ZUSAMMENFASSUNG | 3 |
| 2. WETTBEWERBSSITUATION DER BRAUNKOHLE | 4 |
| 3. SUBVENTIONIERUNG DER BRAUNKOHLE NICHT NOTWENDIG | 4 |
| 4. ÜBERTRAGUNGSREGEL | 5 |
| 5. NEUEINSTEIGERREGEL | 5 |
| 6. DIE MALUS-REGEL | 6 |
| 7. KWK-FÖRDERUNG | 6 |
| 8. EARLY ACTION | 7 |

1. Einleitung und Zusammenfassung

Diese Stellungnahme bezieht sich in erster Linie auf die Bevorzugung und Subventionierung von Braunkohlekraftwerken im Nationalen Allokationsplan. Diese Betrachtungsweise wurde gewählt, weil die Verstromung von Braunkohle sehr starke negative Auswirkungen auf das Klima und die Natur hat:

- Braunkohlekraftwerke haben die höchsten spezifischen Emissionen in der Stromerzeugung.
- Braunkohlekraftwerke sind die größten Einzelemittenten von Kohlendioxid.
- Bei der Förderung von Braunkohle in Tagebauen wird die lokale Umwelt und das Grundwasser massiv beeinträchtigt.

Braunkohlekraftwerke erhalten sowohl absolut als auch spezifisch die höchsten Zuteilungen im NAP II. Dies liegt daran, dass auf Basis historischer Emissionen zugeteilt wird (Grandfathering). Es wäre sowohl ökonomisch als auch ökologisch sinnvoller, dass der Staat in der nächsten Handelsperiode ab 2008 10% der Zertifikate nicht mehr kostenlos an die Unternehmen vergibt, sondern diese versteigert. Die übrigen Zertifikate müssen auf der Grundlage eines Strom-Benchmarks¹ für alle Kraftwerke verteilt werden. Ab 2012 sollten alle Zertifikate versteigert werden.

Zuerst zeigt diese Stellungnahme, dass die Förderkosten der Braunkohle niedrig sind. Deshalb ist eine höhere Zuteilung für Braunkohlekraftwerke im Vergleich zu anderen Kraftwerken unnötig. Dann werden die einzelnen Regeln des NAP 2 untersucht, ob sie die Braunkohle trotz günstiger Kostenstruktur und hoher Kohlendioxidemissionen besser stellen als andere, emissionsärmere Brennstoffe. Abschließend werden Vorschläge gemacht, wie die Zuteilungsregeln verändert werden sollten.

¹ Bei einer Zuteilung auf Grundlage eines Strombenchmarks erhalten alle Kraftwerke die gleiche Menge an Zertifikaten pro Einheit Strom, die sie in der Basisperiode produziert haben. Die Höhe des Benchmarks kann sich z.B. an den spezifischen Emissionen eines neuen Steinkohlekraftwerkes (750g CO₂/kWh) orientieren.

2. Wettbewerbssituation der Braunkohle

Momentan ist die Wettbewerbssituation der Braunkohle sehr gut. Aus Tabelle 1 ist ersichtlich, dass Braunkohle der billigste Energieträger in der Stromerzeugung ist, wenn man externe Kosten nicht berücksichtigt. Braunkohlekraftwerke können also ohne Probleme eine Minderausstattung von CO₂-Zertifikaten vertragen, da eventuelle Kosten für den Zertifikatezukauf durch niedrige Brennstoffkosten ausgeglichen werden. In einer vor kurzem im Auftrag von Vattenfall veröffentlichten Prognos-Studie wird vorausgesagt, dass Braunkohle langfristig der billigste Energieträger sein wird, auch wenn die Zertifikate komplett versteigert würden. Die Tabelle 1 stammt aus dieser Studie:

| Kosten für CO ₂ -Emissionen | Braunkohle | | Steinkohle | | Erdgas | | Kernkraft | Biomasse |
|--|-----------------|-----------|-----------------|-----------|-----------------|-----------|----------------|----------------|
| | nicht enthalten | enthalten | nicht enthalten | enthalten | nicht enthalten | enthalten | nicht relevant | nicht relevant |
| 2005 | 3,0 | 8,8 | 7,6 | 12,6 | 18,9 | 21,9 | 4,8 | 5,0 |
| 2010 | 3,0 | 4,9 | 6,3 | 7,9 | 16,2 | 17,2 | 4,9 | 6,4 |
| 2015 | 3,0 | 5,9 | 6,5 | 9,0 | 17,2 | 18,8 | 4,9 | 6,8 |
| 2020 | 3,0 | 6,9 | 6,6 | 9,9 | 17,8 | 19,8 | 4,9 | 7,4 |
| 2025 | 3,0 | 7,9 | 6,6 | 10,8 | 18,3 | 20,8 | 5,2 | 7,7 |
| 2030 | 3,0 | 8,8 | 6,7 | 11,7 | 19,1 | 22,1 | 5,7 | 8,1 |
| 2035 | 3,0 | 9,8 | 6,7 | 12,6 | 20,3 | 23,8 | 6,3 | 8,1 |
| 2040 | 3,0 | 10,8 | 6,8 | 13,5 | 21,7 | 25,7 | 7,1 | 8,1 |
| 2045 | 3,0 | 12,3 | 6,8 | 14,9 | 23,3 | 28,2 | 8,1 | 8,1 |
| 2050 | 3,0 | 14,7 | 7,0 | 17,1 | 24,8 | 30,9 | 9,1 | 8,1 |

Tabelle 1: Entwicklung der realen Brennstoffbezugpreise frei Kraftwerk in Euro/MWh (Preisbasis 2000), Prognos 2005²

3. Subventionierung der Braunkohle nicht notwendig

Die Befürworter einer bedarfsgerechten Zuteilung für Braunkohlekraftwerke argumentieren oft, dass diese Zuteilung unbedingt nötig sei, da Braunkohlekraftwerke nur so zu einer preiswürdigen, sicheren Energieversorgung und zur lokalen Wertschöpfung beitragen könnten. Diese Argumentation ist falsch.

1. Bei der Versorgungssicherheit greift eine Fokussierung nur auf den Stromsektor viel zu kurz. Im Wärmesektor und im Verkehrssektor sind die Importanteile fossiler Brennstoffe viel höher als im Stromsektor. Durch Einsparungen in diesen Sektoren kann also die Versorgungssicherheit viel einfacher als durch Maßnahmen im Stromsektor erreicht werden. Zudem kann durch einen verstärkten Einsatz Erneuerbarer Energien, eine höhere Energieeffizienz und eine höhere Umwandlungseffizienz bei Braunkohlekraftwerken die Versorgungssicherheit auch mit einer geringeren Braunkohleverstromung sichergestellt werden.
2. Eine kostengünstige Stromproduktion durch Braunkohle bedeutet keine preiswerte Stromversorgung für die Endkunden, selbst wenn man die externen Kosten außer Acht lassen würde. Denn jeder Stromkonzern verkauft seinen Strom zu Marktpreisen. Niedrige Braunkohlepreise erhöhen also nur die Konzerngewinne. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass höhere Kosten für Braunkohlekraftwerke durch Zertifikate-Kauf nicht höhere Strompreise verursachen, sondern nur die Rekordgewinne der Braunkohleverstromer verringern.

² Energie- und regionalwirtschaftliche Bedeutung der Braunkohle in Ostdeutschland, Prognos AG, im Auftrag der Vattenfall Europe AG, Dezember 2005

Den üppigen Sonderzuteilungen für die Braunkohlekraftwerke stehen keine positiven Effekte gegenüber, da z.B. die Konzerngewinne nicht in der Region verbleiben, sondern an die Aktionäre ausgeschüttet werden.

Besonders negativ ist, dass durch die Bevorzugung der Braunkohle z.B. durch die Übertragungsregel das Preissignal des Marktes für die Suche nach den kostengünstigsten Vermeidungsoptionen zerstört wird. Dadurch steigen die Kosten für die CO₂-Vermeidung.

Durch ein Strom-Benchmarking würde die Effizienz des Emissionshandels verbessert, die Bevorteilung der Braunkohle beendet, und die überhöhten Gewinne von Vattenfall und RWE würden verringert.

4. Übertragungsregel

Im NAP 1 kann die Zuteilung von Zertifikaten eines alten Kraftwerkes auf ein Neues für 4 Jahre übertragen werden. Danach erhält das Kraftwerk für weitere 14 Jahre einen Erfüllungsfaktor von 1. Dies bedeutet, dass ihm für 14 weitere Jahre keine Minderungsverpflichtungen auferlegt werden. Im Entwurf des NAP 2 ist vorgesehen, dass die Übertragungsregel beibehalten werden soll. Es ist aber geplant, neuen Kraftwerken nach 4 Jahren Übertragung nur noch für 10 Jahre einen Erfüllungsfaktor von 1 zu gewähren.

Die Übertragungsregel subventioniert den Neubau von Braunkohlekraftwerken, da durch die Gewährung eines Erfüllungsfaktors von 1 Braunkohlekraftwerke grundsätzlich eine höhere Zuteilung erhalten als Steinkohle- und Erdgaskraftwerke. Dadurch kommt es zu einer Marktverzerrung, die die Kosten für die CO₂-Vermeidung erhöht. Bei der Übertragungsregel sollte die Zuteilung nicht nach Brennstoffen differenziert werden. Der Erfüllungsfaktor von 1 sollte abgeschafft werden und durch einen Strom-Benchmark ersetzt werden. Dadurch kann auch das Problem gelöst werden, dass eventuell die Zuteilung von Steinkohlekraftwerken auf Braunkohlekraftwerke übertragen wird³.

Grundsätzlich sind die Festlegungen, neuen Kraftwerken für 14 Jahre eine Vollaussstattung zu gewähren, nicht sinnvoll. Eine politische Festlegung, dass nach 2012 neue Kraftwerke eine Zuteilung wie Bestandsanlagen erhalten, ist völlig ausreichend, um Planungssicherheit zu gewährleisten. Denn bei Neubauprojekten kommt es hauptsächlich auf die relative Wettbewerbssituation zu den Mitbewerbern an. Deshalb sollten neue Kraftwerke nur bis 2012 eine gesicherte Zuteilung bekommen. Wenn die Zertifikate danach versteigert werden, müssen auch die neuen Kraftwerke ihre Zertifikate am Markt kaufen. Wenn es einen Strom-Benchmark gibt, müssen sich alle Marktteilnehmer dem Strombenchmark stellen.

5. Neueinsteigerregel

Neue Kraftwerke ohne Vorgängeranlage erhalten eine Zuteilung für 14 Jahre nach der Neueinsteigerregel. Steinkohle- und Braunkohlekraftwerke erhalten 750g CO₂/kWh und Erdgaskraftwerke 365g CO₂/kWh. Das bedeutet, dass Braunkohlekraftwerke Zertifikate zukaufen müssen, während die anderen Kraftwerke eine Zuteilung in Höhe ihrer spezifischen Emissionen erhalten. Im NAP 1 mussten Kraftwerksbetreiber ihre Produktion schätzen und erhielten dann für die geplante Produktion eine Zuteilung. Wenn die Produktion niedriger als geplant ausfiel, mussten die Betreiber Zertifikate zurückgeben. Die Zuteilungsmenge wurde ex-post angepasst. Diese Ex-post-Korrektur wurde von der EU-Kommission stark kritisiert, und daher ist es geplant, diese Ex-post-Korrektur durch Auslastungsfaktoren zu ersetzen. Die genaue Höhe der Auslastungsfaktoren (in Betriebsstunden pro Jahr) für neue Kraftwerke ist derzeit noch nicht im Entwurf des NAP 2 enthalten.

³ Dadurch würde das neue Braunkohlekraftwerk in den letzten 10 Jahren eine höhere Zuteilung erhalten als das alte Steinkohlekraftwerk.

Wie bei der Übertragungsregel werden auch bei der Neueinsteigerregel Braun- und Steinkohlekraftwerke gegenüber Erdgaskraftwerken bevorteilt, da sie eine größere Anzahl an Zertifikaten bekommen. Aus diesem Grund sollten alle Kraftwerke eine Zuteilung nach dem gleichen Benchmark erhalten, damit faire Wettbewerbsbedingungen herrschen. Dies könnte z. B. der Steinkohlebenchmark sein. Die Auslastungsfaktoren sollten für alle Brennstoffe gleich hoch sein. Dies ist sinnvoll, da bei höheren CO₂-Preisen die Auslastung von Erdgaskraftwerken die Auslastung von Braunkohlekraftwerken übertreffen dürfte, weil Erdgas bei der Verbrennung weniger CO₂ emittiert. Da ex-ante die Preise und damit zukünftige Auslastungen nicht feststellbar sind, sollten allen Energieträgern gleiche Startchancen geboten werden.

Neue KWK Anlagen erhalten eine Zuteilung für die produzierte Wärme und für den produzierten Strom. Dieser so genannte Doppelbenchmark für die Neueinsteigerregel ist sinnvoll, da er einen Anreiz bietet, in KWK-Anlagen zu investieren. Es ist aber nicht sinnvoll, den Wärmebenchmark – wie bisher – nach Brennstoffen zu differenzieren und für Wärmeproduktion aus Kohle mehr Zertifikate zuzuteilen. Hier sollte nur ein Benchmark für die Produkte Wärme und Dampf festgelegt werden.

6. Die Malus-Regel

Im NAP 1 ist vorgesehen, dass Kondensationskraftwerken, die älter als 32 Jahre sind, ab 2008 die Zuteilung um zusätzlich 15% gekürzt werden soll, wenn bestimmte Wirkungsgrade (36% für Steinkohle, 31% für Braunkohle ab 2008 und 32% ab 2010) unterschritten werden. Diese Regel soll so im NAP 2 weitergeführt werden.

Da die Wirkungsgrade besonders für alte, ineffiziente Braunkohlekraftwerke viel zu niedrig angesetzt sind und bisher nur wenige Kraftwerke erfasst werden, muss die Malus-Regel verschärft werden.

Es sollten alle Kraftwerke erfasst werden, die älter als 20 Jahre sind. Um Effizienzverluste zu vermeiden sollten 3 oder 4 Stufen eingeführt werden.

| Braunkohle | | Steinkohle | |
|--------------|---|--------------|---|
| Wirkungsgrad | Zusätzliche Kürzung des Erfüllungsfaktors | Wirkungsgrad | Zusätzliche Kürzung des Erfüllungsfaktors |
| <38% | 10% | <40% | 05% |
| <36% | 15% | <38% | 10% |
| <34% | 20% | <36% | 15% |
| <32% | 30% | <34% | 25% |

Kraftwerke, die nicht mindestens 40% ihrer Stromproduktion als KWK-Strom erzeugen, sollten auch von der Malus-Regel erfasst werden.

7. KWK-Förderung

Bisher erhalten KWK-Anlagen pro MWh KWK-Strom eine Sonderzuteilung in Höhe von 27 kg CO₂. Diese Zuteilung wird bisher ex-post gekürzt, wenn sich die KWK-Stromproduktion verringert. Ab 2008 sollen KWK-Anlagen nach dem NAP 2-Entwurf für den KWK-Strom nicht den normalen Erfüllungsfaktor von 85%, sondern einen höheren Erfüllungsfaktor von 98,75% erhalten. Dies hat negative Auswirkungen, weil dadurch Braunkohlekraftwerke, die KWK-Strom produzieren, eine höhere spezifische Zuteilung pro Einheit KWK-Strom erhalten als effizientere Gas-Kraftwerke. Dies liegt daran, dass die spezifischen Emissionen von Braunkohle am höchsten sind und deshalb eine Erhöhung des Erfüllungsfaktors ihnen eine höhere Zuteilung pro produzierter Einheit Strom verschafft.

Diese Bevorteilung von ineffizienter KWK-Stromproduktion darf nicht eingeführt werden. Anreiztechnisch wäre es besser, die bisherige Regelung ohne die Ex-post-Korrektur und eventuell mit einer höheren Zuteilung pro Menge KWK-Strom beizubehalten.

8. Early Action

Im Rahmen der Early Action-Regel erhalten Kraftwerke, die eine bestimmte spezifische Emissionsreduktion nachweisen können, einen Erfüllungsfaktor von 1 für 12 Jahre ab dem Zeitpunkt des Abschlusses der Modernisierung oder ab der Inbetriebnahme des Neubaus.

Die bisherige Early Action-Regelung begünstigt in erster Linie die Braunkohlekraftwerke von Vattenfall, obwohl die spezifischen Emissionen weit über denen von neuen Steinkohle- und Erdgas-Kraftwerken liegen.

Aus diesem Grund sollten nur noch Kraftwerke Early Action erhalten, die ihre spezifischen Emissionen unter den Emissionswert eines neuen Steinkohlekraftwerkes (750g CO₂/kWh) gesenkt haben.