



for a living planet

WWF Deutschland

WWF Vertretung Berlin
Große Präsidentenstraße 10
10178 Berlin

Tel.: 0 30/30 87 42-0
Direkt: -18
Fax: 0 30/30 87 42 50
rguenther@wwf.de
berlin@wwf.de
www.wwf.de

Stellungnahme

Berlin, Mai 2006

NAP 2-Entwurf vom 13.04.2006

Zusammenfassung

Der EU-Emissionshandel ist potenziell das wichtigste Klimaschutzinstrument in der Europäischen Union. Zentral für seine effektive Funktionsweise ist die konkrete Ausgestaltung der Nationalen Allokationspläne (NAP). Der deutsche NAP-Entwurf des BMU und des BMWi für die zweite Handelsperiode (2008-2012) ist klimapolitisch ein Fehlschlag. Keine der zentralen Regelungen, um das System effektiver zu gestalten, fand Eingang in den vorgelegten Entwurf. Eine Umsetzung des jetzigen Entwurfes würde eine einmalige Chance verspielen, im Sinne einer zukunftsfähigen Energieversorgung und Klimaschutzpolitik marktkonforme Anreize zu setzen.

Zentrale Regelungen, die verändert werden sollten:

- I. Ein anspruchsvolles Cap (457 Mio. Zertifikate) das nach bisheriger Anlagenabgrenzung die vom Emissionshandel erfassten Anlagen proportional zur Schließung der Kyoto-Lücke verpflichtet.
- II. Einführung der Auktionierung von CO₂-Zertifikaten im vollen nach EU-Emissionshandelsrichtlinie zulässigen Umfang von 10%
- III. Zuteilung für Neuanlagen auf der Basis einheitlicher, d.h. nicht von Brennstoffen oder Technologien abhängigen Benchmarks
- IV. Verkürzung der Laufzeiten von Neuanlagen mit Erfüllungsfaktor eins auf max. 7 Jahre
- V. Keine Verschiebung von Lasten und Emissionsreduktionen in die Zukunft
- VI. Keine Anrechnung von Senkenprojekten nach Artikel 3.4 des Kyoto-Protokolls



Stellungnahme

Mai 2006 - WWF-Bewertung des dt. NAP2 Entwurfes

Einleitung

Das EU-Emissionshandelssystem geht ab dem 1. Januar 2008 in seine zweite Runde. Obwohl das System erst Anfang 2005 gestartet ist, werden bereits bis Mitte 2006 die maßgeblichen Weichen für die zweite Emissionshandelsphase 2008-2012 gestellt. Ende Juni 2006 muss der Nationale Allokationsplan (NAP) für diese zweite Phase bei der Europäischen Kommission eingereicht werden. Im NAP werden unter anderem die Regeln festgelegt, nach denen die Unternehmen die Emissionszertifikate zugeteilt bekommen und wie hoch der Emissionsminderungsbeitrag der Wirtschaft zur Erreichung des Kyoto-Emissionsminderungsziel ausfällt.

Bei den Diskussionen zum NAP für die Emissionshandelsphase 2008-2012 gibt es heftige Auseinandersetzungen, vor allem mit den großen deutschen Stromerzeugern, weil:

1. diese etwa 60% der vom EU-Emissionshandelssystem in Deutschland erfassten CO₂-Emissionen verursachen,
2. ihnen das Emissionshandelssystem Milliarden an Zusatzgewinnen in die Kassen der großen Stromversorger gespült (<http://www.wwf.de/imperia/md/content/klima/14.pdf>),
3. der Kraftwerkssektor vor dem Beginn eines Investitionszyklus steht. In den kommenden zwei Dekaden müssen rund 50% des gesamten Kraftwerksparks ersetzt werden. Der Emissionshandel stellt die Weichen, wohin die Investitionen fließen.

Vor diesem Hintergrund muss einer umfassend anreizorientierten Ausgestaltung der Zuteilungsregelungen höchste Priorität zukommen.

Das Emissionsziel (Cap)

Das Emissionsziel für die dem EU-Emissionshandelssystem unterworfenen Anlagen (Cap) muss konsistent mit der Emissionsminderungs Vorgabe des Kyoto-Protokolls definiert werden (-21% ggü. dem Basisjahr 1990/1995).

Der Emissionsminderungsbeitrag der vom Emissionshandel erfassten Sektoren sollte nicht durch Verhandlungen, sondern durch einen Vergleich der Emissionsminderungspotenziale der verschiedenen Sektoren und deren Kosten ermittelt werden. Dies war – wie schon im NAP 2005-2007 – auch im Entwurf für den NAP 2008-2012 nicht der Fall. Im Vergleich vom NAP1 zum NAP2 Entwurf wurden aber einschneidende Verschiebungen von Emissionsminderungsanforderungen vom ETS Sektor weg, hin zu den anderen Sektoren vorgenommen.

Die Lücke zwischen dem im Kyoto-Protokoll definierten, völkerrechtlich verbindlichen Emissionsziel und den realen Emissionen der letzten für die Diskussionen um den NAP 2005-2007 (NAP-1) verfügbaren Inventare, die Kyoto-Lücke, betrug 22 Mio. t CO₂-Äquivalent (CO₂-Äqu.). Dies ergibt sich aus den Basisjahr-Emissionen von 1.218 Mio. t CO₂-Äqu., dem daraus abgeleitete Kyoto-Ziel von 962 Mio. t CO₂-Äqu. und realen Emissionen in Höhe von 984 Mio. t CO₂-Äqu. für das Jahr 2002. Bezieht man die Kyoto-Lücke auf die Basisperiode 2000-2002, so beträgt die 26 Mio. t CO₂-Äqu.

Der NAP 2008-2012 (NAP-2) basiert auf grundlegend überarbeiteten Inventaren. Die Emissionen des Basisjahres erhöhen sich auf 1.230 Mio. t CO₂-Äqu.. Das Kyoto-Ziel verändert sich analog auf 972 Mio. t CO₂-Äqu. Im Vergleich zu den Emissionen der heutigen Inventare für das Jahr 2004 (1.016 Mio. t CO₂-



Stellungnahme

Mai 2006 - WWF-Bewertung des dt. NAP2 Entwurfes

Äqu.) verbleibt nunmehr eine Kyoto-Lücke von 44 Mio. t CO₂-Äqu.

Bezieht man die Kyoto-Lücke auf die Basisperiode des NAP-1 (2000-2002), so beträgt die Kyoto-Lücke 54 Mio. t CO₂-Äqu., wird sie mit der für den NAP-2 verwendeten Basisperiode 2000-2004 verglichen, so beläuft sie sich auf 52 Mio. t CO₂-Äqu.

Die Kyoto-Lücke hat sich mit den neuen Inventaren um signifikante 20 Mio. t CO₂-Äqu. (je nach Bezugsjahren 22-28 Mio. t CO₂-Äqu.) vergrößert. Selbst wenn die ersten Emissionsschätzungen für das Jahr 2005 berücksichtigt werden (nach DIW müssen hier eine ganze Reihe von Sondereinflüssen in Betracht gezogen werden), hat sich die Kyoto-Lücke im Vergleich zum NAP-1 deutlich vergrößert.

Im NAP-1 sollten die vom Emissionshandel erfassten Sektoren einen Minderungsbeitrag von 10 Mio. t CO₂-Äqu. (auf Basis der Emissionsniveaus von 2000-2002) erbringen. **Der Beitrag des Emissionshandels zur Schließung der Kyoto-Lücke betrug danach im NAP-1 knapp 40%.**

Im Entwurf für den NAP-2 ist ein Minderungsbeitrag des Emissionshandels von 13,5 Mio. t CO₂ (Periode 2008/2012 ggü. 2000/2004) vorgesehen. **Der Minderungsbeitrag des Emissionshandels zur Schließung der Kyoto-Lücke im NAP-2 sinkt damit auf knapp 26%.**

Der drastisch geschrumpfte Anteil der dem Emissionshandel unterliegenden Sektoren zur Schließung der Kyoto-Lücke ist in hohem Maße erklärungsbedürftig.

Die Datenermittlungen der DEHSt zu den realen Emissionen der vom Emissionshandel erfassten Anlagen in Deutschland für die Basisperiode 2000/2002 sowie das Jahr 2005 zeigten, dass die Anlagen des Emissionshandelssektors in Deutschland mit 21 Mio. t CO₂ massiv überausgestattet wurden. In Anleh-

nung an die NAP-Guidance der Kommission sollte sich eine transparente und angemessene Cap für die Periode 2008-2012 wie folgt festlegen.

Die vom Emissionshandel erfassten Anlagen (nach bisheriger Abgrenzung) emittierten in der Basisperiode 2000/2002 nach Angaben der DEHSt ca. 482 Mio. t CO₂, dies sind 47% der gesamten Treibhausgasemissionen in der Basisperiode (1.026 Mio. t CO₂-Äqu.). Wenn der Minderungsbeitrag der verschiedenen Sektoren – wie in der NAP-Guidance erwähnt – proportional ausfallen soll, ergibt sich aus dem Kyoto-Ziel eine Gesamtmenge von 457 Mio. Zertifikate. Dies umfasst sowohl die an die Bestandsanlagen auszugebenden als auch die für die Reserve zurück zu haltenden Zertifikate. **Der Beitrag des Emissionshandels zur Schließung der Kyoto-Lücke beträgt damit 47%.**

Sofern im NAP-2 mehr Anlagen als im NAP-1 erfasst werden sollen (wie in der NAP-Guidance vorgegeben), kann diese Summe entsprechend dem Emissionsvolumen der zusätzlich erfassten Anlagen vergrößert werden.

WWF-Bewertung

Die CAP-Festlegung ist zur Zeit nicht abgeschlossen, da sich die Bundesregierung eine Revision der gesetzten 495,5 Mio. t CO₂ vorbehält. Dies ist aus Sicht des WWF alternativlos. Auch gerade vor dem Hintergrund der immensen Überausstattung in der ersten Periode. Ein plausibler und fairer Weg ist die vorgeschlagene proportionale Belastung der einzelnen Sektoren. **Die Überausstattung des Emissionshandelssektors bringt die Bundesrepublik insgesamt in große Schwierigkeiten ihr Kyoto-Ziel zu erfüllen, da ein Großteil der Zertifikate über die Grenzen abfließen wird und damit für Deutschland zur Kyoto-Erfüllung nicht mehr zur Verfügung stünde.**



Stellungnahme

Mai 2006 -WWF-Bewertung des dt. NAP2 Entwurfes

Zuteilung für Bestandsanlagen

Bei Bestandsanlagenzuteilungen wurde keinerlei Innovation in Richtung Benchmarking und/oder Auktion vorgenommen. Für beide Zuteilungsoptionen hätte sich der Bereich der Stromerzeugung klar angeboten. Durch eine adäquate Ausgestaltung wären stärkere Anreize für Anlagenmodernisierungen geschaffen worden, durch die Einführung von Auktionen hätten Markttransparenz und -liquidität erheblich gewinnen können. Darüber hinaus wäre die (Teil-) Auktion der einzige Weg gewesen, zumindest teilweise eine Kompensation für die Mitnahmeneffekte durch die Einpreisung von Opportunitätskosten für die kostenlos zugeteilten Emissionsberechtigungen zu versuchen.

Zuteilung für Neuanlagen und Neuanlagenreserve

Neuanlagen

Stromerzeugende Anlagen erhalten weiterhin max. 750 g CO₂/kWh. Für Kraftwerke, die gasförmige Brennstoffe einsetzen, beträgt der Strombenchmark 365 g CO₂/kWh. Die Anlagen können 14 Jahre ohne Reduktionsverpflichtung betrieben werden. Die Emissionsmenge bemisst sich dann nach standardisierten Auslastungsgraden, die für Braun-, Stein- und Gaskraftwerke nach der öffentlichen Anhörung festgelegt werden sollen.

WWF-Bewertung

Die Fortführung dieses brennstoffspezifischen Emissionsbenchmarks ist **der** klimapolitische Sündenfall im Rahmen des Emissionshandels. Mit dieser Regelung wird die kostengünstigste Möglichkeit der Emissionsvermeidung,

der Brennstoffwechsel aus dem System eliminiert. Es lohnt sich für einen Investor unter den jetzigen Rahmendaten finanziell nicht, in das deutlich klimafreundlichere Gas zu investieren. Die Vermeidung dieser Emissionen zahlt sich für den Investor nicht aus, da das CO₂-Preissignal ausgeschaltet ist. Darüber hinaus wird über 14 Jahre der Stand der Technik festgeschrieben. Eine immens lange Laufzeit, in der Anlagen von Reduktionsverpflichtungen freigestellt sind und faktisch aus dem Emissionshandelssystem herausgenommen wurden.

Ein neues Verzerrungspotenzial ergibt sich durch die hoch differenzierten Standard-Auslastungsfaktoren. Über die Standard-Auslastungsfaktoren dürfen nicht neue Diskriminierungstatbestände hinsichtlich der Erdgasverstromung geschaffen werden. In den Allokationsplänen anderer Staaten (z.B. UK) werden auch für Erdgas-Kraftwerke Auslastungen von fast 7.000 Stunden jährlich in Ansatz gebracht.

Falls man im Rahmen der Festlegung der Auslastungsfaktoren, die Kohlekraftwerke nochmals durch höhere Auslastung begünstigen würde, hätte man das System endgültig pervertiert.

Der WWF schlägt vor, zumindest einen Einstieg in das brennstoffunabhängige Benchmarking in der zweiten Periode zu wagen. Dieser Einstieg würde für alle Neuanlagen eine Ausstattung von 750 g CO₂ /kWh vorsehen. Zur Erhöhung der Akzeptanz eines solchen Einstieges könnte eine ergänzende Regelung eingeführt werden, nach der eine mögliche Überausstattung auf max. 20% begrenzt werden könnte.

Keine klaren Aussagen enthält der NAP-Entwurf hinsichtlich der Frage, ob die Neuanlagen in zukünftigen Handelsperioden auf Basis der Standard-Auslastungen oder dann



Stellungnahme

Mai 2006 -WWF-Bewertung des dt. NAP2 Entwurfes

auf Basis historischer Produktionsdaten erfolgen. Der WWF plädiert für die Beibehaltung von einheitlichen Standard-Auslastungsfaktoren.

Übertragungsregelung

Kraftwerksbetreiber die eine Anlage ersetzen, können die Zertifikate ihrer alten Anlage 4 Jahre in vollem Umfang auf die neu errichtete Anlage übertragen und dann die Anlage 10 Jahre ohne Reduktionsverpflichtung weiter betreiben (im NAP 1 waren es 14 Jahre)

WWF-Bewertung

Die Übertragungsregelung bleibt angesichts der brennstoffdifferenzierten Neuanlagenbenchmarks sinnvollerweise erhalten, ob sie angesichts eines Erfüllungsfaktors von 0,85 (oder weniger) und einer vergleichsweise großzügigen Stilllegungsregelung noch eine hohe Attraktivität entfalten wird, ist fraglich. Nach Ablauf der Übertragungszeit von vier Jahren sollte die Basis der Zuteilung für diese Anlagen der Emissionsbenchmarks für die anderen Neuanlagen sein.

Im Zusammenhang der Übertragungsregelung ist die Sonderregelung, die erkennbar für das geplante Braunkohlekraftwerk von RWE in Neurath in den NAP 2 aufgenommen wurde erklärungsbedürftig. Um dem Unternehmen die besseren Konditionen aus dem ersten NAP zu retten, beschlossen die beiden Ministerien, dass „Ersatzanlagen, die bereits in der ersten Handelsperiode über die Errichtungsgenehmigung verfügen bzw. mit deren Bau bereits begonnen wurde“, die Zuteilung für 14, statt der nun beschlossenen 10 Jahre erhalten. Ein Lex RWE wurde geschaffen zu Gunsten des Klimakillers Nummer eins: Braunkohle!

Die langen Laufzeiten von Neuanlagen ohne Reduktionsanforderung überwälzt in der Zukunft die Emissionsminderungen sehr stark auf bestehende Anlagen und präjudiziert so sehr anspruchsvolle Reduktionen für einzelne Anlagenbereiche. (vgl. hierzu die neue WWF-Studie: „Auswirkung verschiedener Allokationsregeln auf Investitionen im Strommarkt“.) Mit diesen beiden Neuanlagen-Regelungen werden die marktwirtschaftlichen Anreize, in CO₂-arme Energieträger zu investieren, nahezu eliminiert. Der Stand der Technik wird auf 14 Jahre festgeschrieben. Ein Business-as-usual Szenario mit dem forcierten Zubau von Kohlekraftwerken ist wahrscheinlich, wodurch der Emissionsminderungsbeitrag des Emissionshandelssektor bis zum Jahr 2030 nicht 60 Mio t CO₂, sondern nur magere 20 Mio t CO₂ betragen könnte. Die Internalisierung externer Kosten findet so gut wie nicht statt.

Neuanlagenreserve

Die Reserve zur Ausstattung von Neuanlagen wurde auf 10 Mio. t CO₂ festgesetzt.

WWF Bewertung

Im Rahmen des Energiegipfels wurde eine Investitionsliste der großen Stromversorger vorgelegt, welche Kraftwerksprojekte im Zeitraum 2008-12 realisiert werden sollen (<http://www.wwf.de/imperia/md/content/klima/19.pdf>) Diese Liste ist vor allem interessant, da sich aus den dort abzuschätzenden Emissionen der Umfang der Reserve für Neuanlagen errechnen lässt. Nach heutigem Stand dürfte die Reserve nicht kleiner als 30-40 Mio. t CO₂ sein. Mit einer Reserve von 10 Mio. t werden rund 20-30 Mio. t CO₂ in die Zukunft



Stellungnahme

Mai 2006 - WWF-Bewertung des dt. NAP2 Entwurfes

verschoben. Ist die Reserve erschöpft, muss aller Voraussicht nach die Kreditanstalt für Wiederaufbau zukaufen. Diese Menge an Zertifikaten wird dann von dem CAP der dritten Periode abgezogen.

Die Reserve wurde mit der Vorgabe gewählt, dass der Erfüllungsfaktor für die Stromindustrie 0,85% nicht unterschreiten darf. In der dritten Periode müssten also vor der Minderung einer einzigen Tonne CO₂ rund 20-30 Mio. t reduziert werden als Hypothek aus der zweiten Periode. Schon heute ist absehbar, dass dies politisch kaum haltbar sein wird. Der letzte Ausweg wäre dann der klimapolitische Offenbarungseid: die Erhöhung des CAPs.

Einbeziehung von Senken

Offensichtlich vor dem Hintergrund des zurück gehenden Anteil des Emissionshandels bei der Schließung der Kyoto-Lücke wird im NAP-Entwurf die Möglichkeit erwähnt, das in den Marrakesch-Akkords (Artikel 3.4 Kyoto-Protokoll bzw. Entscheidung 11/CP.7) zugestandene Potenzial zur Anrechnung von Maßnahmen im Bereich von Treibhausgas-senken (bis zu 4,55 Mio. t CO₂-Äqu. jährlich) zu nutzen.

WWF-Bewertung

Die Anrechnung von Senkenprojekten ist aus folgenden drei Aspekten abzulehnen:

Deutschland und die EU haben Senken-Maßnahmen, vor allem wegen der methodischen Unsicherheiten, aber auch wegen der damit verbundenen sinkenden Rolle der strategisch wirkenden Emissionsminderungsmaßnahmen im internationalen Verhandlungsprozess immer sehr zurückhaltend bewertet. Die Inanspruchnahme dieser Maß-

nahme ist daher politisch kontraproduktiv und unterminiert die Glaubwürdigkeit der deutschen Position in der internationalen Arena.

Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Senkenpotenziale bis zum o.g. (Höchst-) Wert bildet ein sehr anspruchsvolles Monitoring-System, das bisher nicht existiert und das mit erheblichen Kosten verbunden sein wird. Die Kosten hierfür schätzt das Landwirtschaftsministerium auf rund 40 Mio. €. Das bedeutet, dass es zu einer konkreten Lastenverschiebung der Emissionsreduktionen von der Industrie hin zum Staatshaushalt kommt. Die Ersparnis wäre auf Seiten der Industrie in der gleichen Größenordnung bei einem Zertifikatspreis von rund 10 €/t CO₂.

Die Inanspruchnahme von Senkenmaßnahmen führt nicht automatisch dazu, dass die entsprechenden Emissionsminderungen bis zur o.g. Höchstgrenze auch wirklich nachgewiesen werden können. Im Extremfall können aus Senken Quellen werden und zusätzliche Emissionsminderungen erforderlich sein.

Positive Elemente im NAP-Entwurf

Der weitgehende Verzicht auf Sonder-Zuteilungsregelungen im NAP-Entwurf gehört zu den wesentlichen Vorzügen des Entwurfs gegenüber dem NAP-1. Dazu gehört die Abschaffung der Optionsregel. Darüber hinaus begrüßt der WWF die Beibehaltung d Doppelbenchmark für KWK Anlagen und die Einführung eines differenzierten Erfüllungsfaktors für Stromversorger und die energieintensive Industrie.



Stellungnahme

Mai 2006 -WWF-Bewertung des dt. NAP2 Entwurfes

Studien des WWF zum Thema:

Auswirkungen des europäischen Emissionshandelssystems auf die deutsche Industrie. Öko-Institut, DIW Berlin, Ecofys, September 2003.

The environmental effectiveness and economic efficiency of the European Union Emissions Trading Scheme: Structural aspects of allocation. Öko-Institut, ILEX Energy, AVANZI, ESC, November 2005.

The environmental effectiveness and economic efficiency of the European Union Emissions Trading Scheme: Analysis of caps. ILEX Energy, Öko-Institut, AVANZI, ESC, Oktober 2005.

Die Einpreisung von CO₂ und die angekündigten Investitionen der fünf größten deutschen Stromerzeuger. WWF, Februar 2006.

Auswirkung verschiedener Allokationsregeln auf Investitionen im Strommarkt. Öko-Institut, Mai 2006.

Weitere Informationen:

Regine Günther, Leiterin Klimaschutz und Energiepolitik, WWF Deutschland, Tel.: 030/308742 18, Fax: -50,

regine.guenther@wwf.de

Diese und weitere Hintergrundinformationen finden Sie im Internet unter: www.wwf.de. Hier können Sie sich auch in unseren kostenlosen WWF-News-Verteiler eintragen.