

# Stellungnahme zum Nationalen Allokationsplan II

Kommentar im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 8, Abs. 1 TEHG.

Autoren: **Nele Friedrichsen, Thomas Klose, Marcus Kosel**  
Für den Kurs Energiepolitik bei Ingrid Nestle  
Energie und Umweltmanagement  
Internationales Institut für Management  
Universität Flensburg  
Email: [Klimaschutz@gmx.net](mailto:Klimaschutz@gmx.net)



## 1 Zusammenfassung

Wieder einmal bleibt die Bundesregierung in alten Strukturen stecken und verpasst den Richtungswechsel hin zu einem ökonomisch sinnvollen Allokationsschema: Auktion oder Benchmarkzuteilung. Erstrebenswert ist eine vollständige Auktion der Zertifikate, was auf einen Schlag sämtliche bürokratischen Unzulänglichkeiten und die Willkürlichkeit derzeitiger Verteilungsentscheidungen beseitigt. Dies ist auch die einzige Möglichkeit zur effektiven und vollständigen Verhinderung der Mitnahmeeffekte.

Von der großspurigen Ankündigung diesen Windfall Profits zu begegnen ist lediglich ein Satz in der Einleitung übrig geblieben. Wirksame Maßnahmen sucht man vergeblich. Die unterschiedlichen Erfüllungsfaktoren dienen der Beschwichtigung des Aufruhrs haben aber keinen Einfluss auf die Windfall Profits. Faktisch bleiben diese erhalten und erfreuen nun auch die überausgestattete Industrie.

In dem Bewusstsein, dass die Richtlinie der EU eine vollständige Auktion nicht zulässt, fordern wir ein reines Benchmarksystem. Besonders wichtig ist dabei die Unterscheidung nach Brennstoffen im Energiesektor abzuschaffen. Alle aus Gerechtigkeitsgründen sinnvoll erscheinenden Sonderregeln der jetzigen Zuteilungsmethode (Malus-, Übertragung-, Optionsregel,...) sind bei Anwendung von Benchmarks überflüssig. Der administrative Aufwand wird mit dieser Methode erheblich verringert.

**Diese Stellungnahme repräsentiert die Meinungen des Kurses, nicht notwendigerweise die der Autoren.**

Das EEG findet trotz der Empfehlung der Kommission keine Erwähnung. Die hier erreichten Emissionseinsparungen fließen unerwähnt dem Strom-Sektor zu. Eine Einbeziehung oder zumindest eine Begründung der gewählten Vorgehensweise ist dringend geboten.

## Gliederung

<b>1</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>GENERELLES.....</b>	<b>2</b>
2.1	WINDFALL PROFITS.....	2
2.2	AUKTIONIERUNG.....	3
2.3	REINES BENCHMARKSYSTEM .....	3
<b>3</b>	<b>DETAILKRITIK.....</b>	<b>4</b>
3.1	MAKROPLAN .....	4
3.2	STANDARD AUSLASTUNGSFAKTOREN .....	5
3.3	MALUSREGEL .....	6
3.4	ÜBERTRAGUNGSREGEL .....	6
3.5	PROZESSEMISSIONEN.....	7
3.6	CDM/JI.....	7
3.7	OPTIONSREGEL.....	7
3.8	RESERVE .....	8
3.9	EEG .....	8
<b>4</b>	<b>QUELLEN .....</b>	<b>9</b>

## 2 Generelles

### 2.1 *Windfall Profits*

Die Verhinderung von Windfall Profits ist ein explizites Ziel der Bundesregierung für den NAP II. Bei der Umsetzung wird dieses Ziel jedoch praktisch nicht berücksichtigt. Einzige Maßnahme ist die Anwendung verschiedener Erfüllungsfaktoren für die Tätigkeitsbereiche produzierendes Gewerbe und Energieerzeugung.

Anzumerken ist somit, dass die Möglichkeit, durch eine 10 prozentige Auktionierung wenigstens einen Teil der Mitnahmeeffekte zu unterbinden, nicht genutzt wurde. Gerade unter der Voraussetzung einer nicht vollständigen Einpreisung der Zertifikatwerte, kann mit einer teilweisen Auktionierung, kann schon ein beachtlicher Teil der Windfall Profits verhindert werden. Die Einpreisung selbst wird dadurch freilich nicht verhindert. Wenn die Strompreise

sinken sollen, müssten Auktionseinnahmen umverteilt werden, zum Beispiel durch eine Senkung der Stromsteuer.

## **2.2 Auktionierung**

Als Zuteilungsmechanismus erscheint eine vollständige Auktionierung am sinnvollsten und würde sämtliche Diskussionen über einzelne Zuteilungsregeln überflüssig machen. Alle Sonderregeln entfallen und das Instrument wird auf Staatsebene wesentlich vereinfacht. Außerdem werden Windfall Profits effektiv verhindert und der Staat kann die Einnahmen für kompensierende Maßnahmen (z.B. Senkung der Stromsteuer), Härtefallförderungen oder auch Förderung von Forschung, Energie-/CO<sub>2</sub>-Einsparungen in anderen Sektoren und neuen Technologien nutzen.

Eine vollständige Auktionierung der Zertifikate ist durch die Rahmensetzung der EU-Richtlinie nicht möglich; es ist allerdings unverständlich, warum nicht zumindest die erlaubten 10% Versteigerung ausgeschöpft werden, auch um ein Zeichen in Europa zu setzen, damit mittelfristig die 10% Regel überdacht und nach oben ausgeweitet wird.

## **2.3 Reines Benchmarksystem**

Das jetzige System des Grandfathering führt wieder und wieder zu Diskussionen über gesonderte Regeln für die unterschiedlichen teilnehmenden Sektoren und Anlagen. Dem kann ein einheitliches Benchmarksystem entgegen wirken. Dieses kann wie folgt ausgestaltet werden:

Um den Anreiz bei Neuanlagen emissionsarm zu bauen beizubehalten, sollten die bereits jetzt formulierten Benchmarks für diese Anlagen beibehalten werden. Nach Berechnung des Budgets bekommen die Altanlagen ebenfalls Zertifikate nach diesen Benchmarks zugeteilt. Auf diese Weise werden voraussichtlich zu wenige Zertifikate verteilt, da Altanlagen diesen ambitionierten Benchmark wahrscheinlich im Mittel nicht erfüllen. Danach erhalten die Altanlagen prozentual zusätzlich Zertifikate bis alle verteilt sind. Die Basisperiode kann dabei beibehalten werden. Zuteilungsrelevant sind dann nicht mehr die historischen Emissionen, sondern die historischen Produktmengen der Basisperiode. Ein Kraftwerk bekommt dann nicht mehr proportional zu seinen Emissionen 2000-2005, sondern proportional zu seinen erzeugten kWh dieser Periode Zertifikate. Das Setzen von BAT Benchmarks erfolgt auf Basis technischer Eigenschaften gegenüber der Diversifizierung des Erfüllungsfaktors, die willkürlich erfolgt.

Im Sinne des Bürokratieabbaus und der Vereinfachung des Systems würden folgende jetzige Sonderregeln in einem Benchmarksystem überflüssig:

- Übertragungsregel
- Malusregel
- Optionsregel
- Prozessbedingte Emissionen

Klimapolitisch nicht zielführend ist in diesem Zusammenhang auch eine Unterscheidung der Benchmarks nach gasförmigen und anderen Brennstoffen. Laut SRU (2006) sinkt die Effizienz des Emissionshandels durch diese Vermischung mit energiestrategischen Aspekten. Um eine zu starke Anreizsituation zu Gunsten von Gas zu vermeiden (Importsituation!) erscheint diese Diversifizierung zwar angebracht. Wenn die Bundesregierung es für notwendig erachtet Anreize für Investitionen in einzelne Energieträger zu setzen, sollte dies jedoch außerhalb des Emissionshandels geschehen, z.B. im Rahmen von Genehmigungsverfahren, Energiesteuern etc.

### **3 Detailkritik**

#### ***3.1 Makroplan***

Das Gesamtemissionsbudget der Bundesrepublik leitet sich im Rahmen des EU-Burden Sharing aus den Kyotozielen ab und ist demnach unstrittig. Das Budget für die am Handel teilnehmenden Sektoren wird ermittelt, indem die anderen Sektoren und ihre Reduktionspotentiale untersucht werden.

Die prognostizierten Einsparungen im Verkehrssektor erscheinen unverhältnismäßig ambitioniert, was zu sehr hohen Vermeidungskosten in diesem Sektor führt. Im NAP II werden die bisherigen und zusätzlichen Maßnahmen, die diese Einsparungen bewirken sollen (und bereits bewirkt haben), beschrieben. Ein bemerkenswerter Teil der bisherigen Einsparungen ist jedoch dem hohen Ölpreis geschuldet. Ob dadurch auch weitere Einsparungen in ähnlichem Umfang erreicht werden können ist äußerst fraglich! Die Erreichung der Klimaschutzziele sollte nicht von der Ölpreisentwicklung abhängig gemacht werden.

Wird die Entwicklung der Reduktionen in den anderen Sektoren als zu positiv eingeschätzt, ist das resultierende Budget für die dem Emissionshandel unterliegenden Sektoren zu großzügig. Es könnte zu einer Verfehlung des Gesamtzieles von 21% kommen! Es sollte

daher keine übermäßige Verlagerung von Reduktionen in nicht dem Handel unterliegende Sektoren stattfinden, da diese schwieriger zu kontrollieren sind.

Bei der Festlegung der Sektorenbudgets ist zu bedenken, dass die verschiedenen Sektoren über das Gesamtbudget immer miteinander verknüpft sind. Es muss untersucht werden, wie die Kosten für die Einsparpotentiale in den einzelnen Sektoren sind, um die Budgets entsprechend der günstigsten Reduktionen setzen zu können. In diesem Kontext ist auch über einen Einbezug der anderen Sektoren in den EH nachzudenken; dies ist zum Beispiel durch eine Verpflichtung der Endenergieversorger Zertifikate für verkauften Brennstoff vorzuweisen möglich (ähnlich den Grünstromzertifikaten auf dem britischen Strommarkt).

Die Selbstverpflichtung der Industrie legt nahe, dass es im Bereich der Energie und Industrie noch günstige Einsparpotentiale gibt. Die Verpflichtung entspräche einem Budget für am Handel teilnehmenden Anlagen in Energie und Industrie von 480 Mio t CO<sub>2</sub> in 2012 (473 plus 7 Mio t Bonus für abgeschaltete AKWs). Das jetzige Budget liegt mit 485 Mio t CO<sub>2</sub> (495,5 abzüglich neu einbezogener Anlagen) darüber (vgl. Germanwatch 2004).

Ein anderer Punkt der vermieden werden muss ist eine Überausstattung mit Zertifikaten. Vor der kürzlichen Diskussion um den gesunkenen Zertifikatspreis durch erhebliche europaweite Zertifikatsüberschüsse, sollte geprüft werden, ob auch in Deutschland eine zu großzügige Zuteilung stattgefunden hat. Falls dies für den NAP I der Fall war, ist es im NAP II unbedingt zu vermeiden.

### ***3.2 Standardauslastungsfaktoren***

Neuanlagen werden im NAP II anhand von Benchmarks und Standardauslastungsfaktoren Emissionszertifikate zugeteilt bekommen. Es ist anzunehmen, daß Neuanlagen aufgrund besserer Wirkungsgrade geringere variable Kosten aufweisen als vergleichbare Bestandsanlagen. Sie befinden sich folglich, den Stromerzeugungssektor betreffend, in der Merit-Order weiter vorne. Sie werden demnach voraussichtlich mit höheren Volllaststunden betrieben, als der Durchschnitt des vergleichbaren Bestandes. Dies ist bei der Festlegung der Standardauslastungsfaktoren zu berücksichtigen um eine Unterausstattung von Neuanlagen zu vermeiden.

Es ist zu beachten dass durch unterschiedliche Auslastungsfaktoren nach Brennstoffart bestehende Kraftwerksstrukturen (Kohle: Grundlast; Gas: Mittellast) zementiert werden.

Insgesamt wird der Umstieg von der Verteilung auf Basis angemeldeter Emissionen zur Bewertung mit Standardauslastungsfaktoren begrüßt.

### ***3.3 Malusregel***

Für diesen Punkt und Folgende sei erneut erwähnt, daß dies Verbesserungsvorschläge innerhalb des bestehenden Zuteilungssystems sind. Bei Anwendung des in 2.3 angesprochenen Benchmarkverfahrens ist eine Sonderbehandlung in Bezug auf diese Punkte nicht mehr notwendig.

Aus ökonomischen Gesichtspunkten ist die Malusregel nicht notwendig, wir befürworten sie jedoch, um eine Überausstattung alter ineffizienter Kraftwerke durch die Zuteilung auf Basis historischer Emissionen zu vermeiden.

Die Malusregel sollte sich allein am Wirkungsgrad orientieren. Für den CO<sub>2</sub>-Ausstoss ist es nicht relevant ob ein schlechtes Kraftwerk sehr alt oder weniger alt ist. Desweiteren stellt sich die Frage, warum bei Anwendung der Übertragungsregel die Malusregelung nicht greifen soll, da die Übertragung ansonsten zu einer massiven Überausstattung der neuen Anlage führte. Um den Anreiz beizubehalten diese ineffizienten Anlagen vom Netz zu nehmen, könnte über einen reduzierten Malusabschlag bei Anwendung der Übertragung nachgedacht werden, falls diese überhaupt beibehalten wird (vergl. **Error! Reference source not found.**).

### ***3.4 Übertragungsregel***

Die Übertragungsregel lädt in verschiedenen Szenarien zum Missbrauch ein, dies wird durch die Handelbarkeit des Übertragungsrechts noch weiter verschärft. (Ein Beispiel: Wir betreiben ein Grundlastkraftwerk und wollen ein Grundlast und ein Spitzenlastkraftwerk bauen. Wir übertragen die Emissionen des alten Grundlastkraftwerks auf das neue Spitzenlastkraftwerk und melden das neue Grundlastkraftwerk als Neuanlage an →  $\sum$  Zertifikate für 2 Grundlastkraftwerke!!)

Aus diesen Gründen fordern wir die Abschaffung der Übertragungsregel.

Sollte es nicht zu ihrer Abschaffung kommen, fordern wir, der neuen Anlage nach 4 Jahren nicht Erfüllungsfaktor 1 auf historische Emissionen zuzuteilen sondern nach BAT Benchmark im Baujahr. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, das diese Regelung mit ihrem zeitlichen Ausmaß auch in die Folgeperioden wirkt und dem Gesetzgeber so Handlungsspielraum nimmt.

### ***3.5 Prozessemissionen***

Die EU empfiehlt in den Leitlinien zum NAP II auf eine Sonderbehandlung von prozessbedingten Emissionen zu verzichten (vgl. EUTech 2006). Im deutschen NAP II gibt es zwar in der Tat keine direkte Sonderbehandlung mehr. Indirekt jedoch schon, indem unterschiedliche Erfüllungsfaktoren für die Tätigkeitsbereiche der Energieumwandlung und -umformung sowie Tätigkeitsbereiche des produzierenden Gewerbes angesetzt werden. Der deutlich niedrigere Erfüllungsfaktor für letztere wird u.a. mit der Unvermeidbarkeit der Prozess bedingten Emissionen begründet. Die Bundesregierung will eine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit vermeiden. Laut einem Gutachten des SRU (2006) hat die Wettbewerbsfähigkeit jedoch ausschließlich mit der CO<sub>2</sub>-Intensität des Gewerbes zu tun. Die Argumentation ist also nicht schlüssig. Es werden lediglich Subventionen zugeteilt!

Tatsache ist jedoch, dass gerade diesen Unternehmen aufgrund des internationalen Wettbewerbs im Gegensatz zu Energie produzierenden Unternehmen eine Einpreisung der Zertifikate nicht möglich ist. Insofern ist die Unterstützung nachvollziehbar, es sollte jedoch geprüft werden, ob es sinnvoll ist dies im Rahmen des Emissionshandels zu tun.

Wir begrüßen die Einbeziehung der Prozessemissionen in den EH unter anderem auch um Entwicklung und Innovation in diesem Sektor zu fördern.

### ***3.6 CDM/JI***

Die Begrenzung der Projekt basierten Zertifikate (CERs, ERUs) auf 12% sehen wir positiv. Zwar ist der Einbezug dieser Zertifikate im Hinblick auf Vermeidungskosten sinnvoll, eine Begrenzung ist jedoch notwendig, da die Emissionsreduktion primär hier (!) stattfinden sollte. Dies hätte neben ethischen Begründungen auch den Vorteil möglicher Innovationsentwicklungen, da ein Heimatmarkt (Leadmarket) zur Entwicklung von Technologievorsprüngen notwendig ist.

### ***3.7 Optionsregel***

Ein Problem bei der Abschaffung der Optionsregel ist, dass eine effiziente Bestandsanlage unter Umständen weniger Emissionsberechtigungen zugeteilt bekommt als eine Neuanlage. Dies ist der Fall wenn der Neuanlagen Benchmark höher liegt, als die Technik einiger bereits existierender Bestandsanlagen, die zusätzlich unter den Erfüllungsfaktor fallen.

Die Frage ist allerdings, ob solche Fälle überhaupt vorkommen, sie müssten i.d.R. noch unter die early action Regel des NAP I gefallen sein.

Trotz dieses Diskussionsbedarfs sehen wir die Abschaffung der Optionsregel generell als positiv an, da dadurch der administrative Aufwand deutlich reduziert wird.

Ist eine Verminderung des Bürokratieaufwandes durch die Abschaffung der Optionsregel die Hauptintention, stellt sich erneut die Frage, warum nicht konsequent auf ein Benchmark System umgestellt wird (siehe 2.3).

### **3.8 Reserve**

Insgesamt 12 Mio t als Reserve scheinen eine durchaus realistische Zahl, da Übertragung und Stilllegung zur Entlastung bzw. Auffüllung der Reserve beitragen (im NAP I waren es 3 Mio t pro Jahr, es wird erwartet, dass ein Zukauf von 5 Mio t pro Jahr notwendig war).

Die Bereitstellung von 2 Mio. t CO<sub>2</sub> aus der Reserve für „refinanzierenden Systemkosten“ wirkt wie eine schleichende Auktionierung, welche wir befürworten.

### **3.9 EEG**

Im Jahre 2005 trugen die durch das EEG geförderten Anlagen laut W. Krewitt (2006) 38 Mio. t zur CO<sub>2</sub>-Einsparung bei. Käme es innerhalb der nächsten Handelsperiode zu einer Steigerung um 25 Mio. t/a, würde sich das bei gleichmäßigem Zubau über die gesamte Periode zu 75 Mio. t CO<sub>2</sub>-Minderung aufaddieren, die zusätzlich eingespart würden; im Schnitt also 15 Mio. t jährlicher Einsparung und damit mehr als durch Energiewirtschaft und Industrie jährlich eingespart werden müsste. Ohne eine Regelung im NAP, würden diese Emissionen an anderer Stelle wieder zusätzlich erzeugt. Die Erneuerbaren Energien sollten deshalb unbedingt im NAP Erwähnung finden.

Auch auf EU-Ebene finden sich Hinweise, die einen Einbezug nahe legen, so fordert Anhang III, Nr. 8, Richtlinie 2003/87/EG (Emissionshandelsrichtlinie):

*Der Plan muss Angaben darüber enthalten, wie saubere Technologien — einschließlich energieeffizienter Technologien — berücksichtigt werden.*

Ausführlicher steht dazu in Nr.16, KOM(2003) 830 (Mitteilung der Kommission über Hinweise zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der in Anhang III der Richtlinie 2003/87/EG aufgelisteten Kriterien):

*Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, den Anteil erneuerbarer Energiequellen, der Kraft/Wärme-Kopplung oder anderer Formen kohlenstoffarmer bzw. kohlenstofffreier Kraft- und Wärmeproduktion zu erhöhen, sollten den Anteil [der Emissionen der erfassten Anlagen an den Gesamtemissionen] verringern.*

Wir fordern demnach, dass die Emissionseinsparungen durch das EEG vom Budget des Sektors Energieerzeugung abgezogen werden.

## **4 Quellen**

SRU (2006). Sachverständigenrat für Umweltfragen. Die nationale Umsetzung des europäischen Emissionshandels: Marktwirtschaftlicher Klimaschutz oder Fortsetzung der energiepolitischen Subventionspolitik mit anderen Mitteln? Stellungnahme.

EUTech (2006). Aktuelle Informationen zum Europäischen Emissionshandel in Deutschland.

Germanwatch (2004). Deutschlands Klima-Wende. Kniefall vor der Lobby statt Schutz des Klimas. Abrufbar unter: <http://www.germanwatch.org/presse/2004-03-30.htm>

Krewitt Wolfgang et al.(2006). Externe Kosten der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien im Vergleich zur Stromerzeugung aus fossilen Energieträgern. Abrufbar unter: [http://www.erneuerbare-energien.de/files/erneuerbare\\_energien/downloads/application/pdf/ee\\_kosten\\_stromerzeugung.pdf](http://www.erneuerbare-energien.de/files/erneuerbare_energien/downloads/application/pdf/ee_kosten_stromerzeugung.pdf)