



Stellungnahme der Stadtwerke Leipzig GmbH
zum Entwurf des Nationalen Allokationsplans II vom 13.04.2006

NAP II führt zu Absenkung der Strom- und Wärmeproduktion in KWK

Zusammenfassung der Forderungen:

- **Das Mengengerüst des NAP II ist vor dem Hintergrund der Abrechnung 2005 zu überdenken.**
- **Die hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung ist über Produktbenchmarks zuzuteilen.**
- **Eine Zuteilung unterhalb der Benchmarks zu bestverfügbarer Technik ist unzulässig.**
- **Early Action müssen entsprechend § 12 ZuG 2007 zu beantragen sein.**
- **Die Übertragungsregelung wirkt wettbewerbsverzerrend und ist daher abzulehnen.**

Vorbemerkung

Die Stadtwerke Leipzig GmbH bekennt sich zu einem umfassenden Klimaschutz, wie er vor dem Hintergrund jüngster Ergebnisse der Klimaforschung und dem damit verbundenen Vorsorgegedanken notwendig erscheint. Sie ist Betreiber einer der effizientesten Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK) auf Gas-GuD-Basis in Europa, die seit ihrem Bau Mitte der neunziger Jahre Emissionen von ca. einer Mio. Tonnen CO₂ jährlich eingespart hat. In diesem Jahr wird unser Unternehmen Biomasseanlagen in Betrieb nehmen, die für eine zukunftsorientierte, CO₂-neutrale Erzeugung von Strom und Wärme stehen.

Diese Strategie der CO₂-armen Energieerzeugung erlaubt es uns, für eine an Effizienz und damit bestmöglichem Klimaschutz orientierte Ausgestaltung des Emissionshandels einzutreten. Wir betrachten den Emissionshandel als ein marktkonformes Instrument, das bei einfacher und wettbewerbsneutraler Gestaltung zu einer verbesserten Allokation der „CO₂-Senke“ Luft führen kann. Ein funktionierender Emissionshandel, der lediglich dem bisher wirtschaftlich nicht fassbaren Gut CO₂ einen Preis gibt und Spielregeln vorgibt, anstatt etwa der Investitionsförderung zu dienen, führt allein zum Bau der effizientesten Kraftwerke und zur wirtschaftlich sinnvollen Optimierung bestehender Anlagen. Eine ehrliche Ausrichtung des Instrumentes auf Effizienz würde dann auch andere Sonderregeln überflüssig machen.

Der Nationale Allokationsplan I (NAP I) und nun auch der Entwurf des NAP II sind jedoch gerade nicht einfach gehalten und nicht primär an effizienter CO₂-Einsparung orientiert. Durch langfristige Festlegungen etwa läuft das Instrument Gefahr, seine Funktionalität einzubüßen. Insofern gehen wir im Folgenden auf die Spezifika des NAP II und notwendigen Änderungsbedarf ein, gleichwohl wir die Notwendigkeit sehen, das Instrument „Emissionshandel“ bereits heute, spätestens jedoch für die Zeit nach 2012 grundlegend neu auszurichten.

Ausgangslage

Die Kraft-Wärme-Kopplung im Emissionshandel

Seit dem 01. Januar 2005 unterliegen Feuerungsanlagen größer 20 MW in der Europäischen Union dem Emissionszertifikatehandel. Der Grundgedanke des Emissionshandels, einen effizienten und damit emissionsmindernden Einsatz von Primärenergie zu befördern, sollte der Kraft-Wärme-Kopplung der Theorie nach zugute kommen.

Die Ausgestaltung des Emissionshandelssystems in der Praxis gestaltet sich jedoch anders. Das gewählte Verfahren der Zuteilung von kostenlosen Emissionszertifikaten über die historischen Emissionen einer Basisperiode ist aus wissenschaftlicher Sicht die die Effizienz am wenigsten fördernde Variante.

Das Zuteilungsgesetz 2007 (ZuG 07) lässt in Deutschland Anlagenbetreibern die Wahl, sich mit einer Neuanlage gleichzustellen und somit eine Zuteilung über brennstoffspezifische Benchmarks nach bestverfügbarer Technik auf Basis einer Prognose zu erhalten. Die KWK-Anlagen werden dabei mit ihren Produkten Wärme und Strom wie konkurrierende Anlagen der getrennten Erzeugung behandelt. Diese Zuteilung wird laut § 11 Absatz (1) Satz 6 ZuG 07 für 14 Jahre ab Inbetriebnahme der Anlage zugesichert.

KWK-Anlagen, die diese Wahl nicht treffen, erhalten eine Zuteilung auf Basis historischer Emissionen. Bei beiden Varianten kann der Anlagenbetreiber zudem einen Ausgleich des Brennstoffmehreinsatzes beantragen, der in Höhe von 27 t CO₂-Äquivalent/GWh gewährt wird, jedoch nicht die Emissionen des tatsächlichen Mehrausstoßes abdeckt.

Anlagenbetreiber, die mit Modernisierungen seit 1994 bestimmte CO₂-Reduktionen erreicht haben, erhalten über die Early Action Regelungen eine Erleichterung indem der Erfüllungsfaktor gleich eins gesetzt wird und eine Minderungspflicht somit entfällt.

Die **Abrechnung des ersten Emissionshandelsjahres 2005** hat einen Überschuss von 21 Mio. t CO₂ (vor Ex-Post-Anpassung) ergeben, die sich zu 9,5 Mio. t CO₂ auf die Energiewirtschaft und 11,1 Mio. t CO₂ auf die Industrie aufteilen. Einzelanlagen haben eine Überausstattung von mehr als 30 % erfahren. **Einzelne Unternehmen beanspruchen somit alleine 10 % des Überschusses für sich.** Eine Überprüfung dieser Entwicklung und ihre Berücksichtigung im Mengengerüst der Handelsperiode 2008 – 2012 scheint dringend angezeigt. Es ist zu prüfen, welche Effekte sich zu einer Überallokation von über 30 % summieren und wie diese zu vermeiden sind. Schlüsse aus einer solchen Prüfung sind auch hinsichtlich des Erfüllungsfaktors für die Industrie abzuleiten.

Entwurf des NAP II

Für die Handelsperiode 2008 – 2012 sieht der Entwurf des NAP II ein Zuteilungsverfahren auf Basis historischer Emissionen der Jahre 2000 – 2005 vor, nach dem KWK- Anlagen gegenüber der heutigen Zuteilung deutlich schlechter gestellt werden und Minderungen zu erbringen haben, die viele KWK-Anlagenbetreiber selbst mit hohen Investitionen technisch nicht erreichen können. Sie werden daher Zertifikate zukaufen müssen, womit der Grundgedanke des Emissionshandels, den effizientesten Primärenergieeinsatz zu befördern, torpediert wird. **In Leipzig führt die Situation dazu, dass Wärme und Strom nach 2008 anteilig zugekauft werden und nicht in Kraft-Wärme-Kopplung erzeugt werden. Dies**

führt für die gleichen Produkte zu mindestens vierfachen CO₂-Emissionen. Eine ähnliche Entscheidung dürften auch andere KWK-Anlagenbetreiber treffen.

Bereits in den Jahren bis 2012 erfolgen Kraftwerksneubauten, die die Erzeugungsstruktur auf Jahrzehnte bestimmen. Die Ausgestaltung des Emissionshandels ist folglich so zu halten, dass die Vorteile effizienter Technologien auch tatsächlich zum Tragen kommen. So lange das Zuteilungsverfahren auf historischen Emissionen beruht, kann dies nicht der Fall sein, insbesondere, wenn die Basisperiode Jahre einbezieht, in denen hochemittierende, reine Kondensationskraftwerke mit hohen Nutzungszeiten produzierten (und emittierten) und Anlagen der KWK aufgrund niedriger Strompreise und hoher Brennstoffkosten nur wenig liefen. Dies ist in den Jahren 2000 – 2002 gerade für die gasgefeuerten GuD-KWK-Anlagen der Fall.

Dringender Änderungsbedarf am NAP II

1. Die Effizienz einer Anlage muss sich rechnen

Die Ausstattung der dem Emissionshandel unterliegenden Anlagen muss sich an Effizienzkriterien, nicht an historischen Emissionen orientieren. Die Zuteilung über historische Emissionen verfestigt die historische Erzeugungsstruktur und widerspricht somit dem Wettbewerbsgedanken. Für eine an Effizienz ausgerichtete Zuteilung geeignet sind **brennstoffspezifische Benchmarks** entsprechend der bestverfügbaren Technik. Da eine Ex-Post-Anpassung unzulässig ist, sind bei Bestandsanlagen historische Auslastungswerte in Vollbetriebsstunden (Vbh) heranzuziehen. Neuanlagen erhalten eine maximal für die Dauer einer Zuteilungsperiode geltende Standardauslastung zugeordnet.

Werte hierfür sollten sein (Anhang 4 NAP II-Entwurf):

	Wärme	Strom
GuD-KWK	5500 Vbh	7000 Vbh
Heizkessel (öffentliche FW)	2500 Vbh	

2. Keine Zuteilung unter dem technisch Machbaren

Erzeugungsanlagen für Strom und/oder Wärme, die dem Stand der bestverfügbaren Technik (bvT) entsprechen, dürfen keine Zuteilung unterhalb der von der DEHSt bereits für das Zug 07 vorgelegten Benchmarks für Strom von 365 gr/kWh (Gas) bzw. 750 gr/kWh (Kohle) und 215 gr/kWh Warmwasser erhalten. Beurteilungsmaßstab für die Einordnung als bvT sollte dabei ein für den heutigen Neubau einer entsprechenden Anlage gängiger Gesamtausnutzungsgrad des Primärenergiebrennstoffs sein. Eine Unterausstattung hocheffizienter Anlagen und damit der Zwang zum Zukauf von Zertifikaten widerspricht dem Grundgedanken des Emissionshandels, durch den Einsatz moderner Technik Vorteile zu erreichen und Zertifikate handeln zu können.

Im NAP II ist daher unter Punkt 6.1 der Satz vorzusehen:

„Das Ergebnis der Zuteilung darf die (Neuanlagen-) Zuteilung analog Benchmarks nach bestverfügbarer Technik nicht unterschreiten.“

In diesem Sinne ist der aus § 11 Abs 1 Satz 6 ZuG - der Zuteilung von Emissionsrechten entsprechend Satz 1-4 für 14 Jahre ab Inbetriebnahme der Anlage – resultierende Vertrauensschutz zu gewährleisten. Durch die Regelung des § 11 Abs. 1 Satz 6 ZuG 2007 wird eine vom Erfüllungsfaktor befreite Benchmark-Zuteilung für 14 Jahre auch für Optionsanlagen zugesichert. Durch den Verweis in § 7 Abs. 12 ZuG 2007 gilt der § 11 ZuG 2007 auch für Optierer umfassend. Dies bedeutet, dass für die Anlagen, für die in der ersten Zuteilungsperiode von der Optionsregelung Gebrauch gemacht wurde, die Möglichkeit der Zuteilung nach Benchmark erhalten bleiben muss. Auch im Übrigen würde eine Abschaffung der Optionsregelung eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber Neuanlagen bedeuten. Der Grund für die bevorzugte, von einem Erfüllungsfaktor freigestellte Zuteilung für Neuanlagen besteht darin, dass diese sich dem Maßstab der besten verfügbaren Techniken zu stellen haben. Der Zeitpunkt der Inbetriebnahme stellt nur ein Indiz und für die Effizienz einer Anlage dar. Dies schließt nicht aus, dass auch eine vor dem 01.01.2002 in Betrieb genommene Anlage dem Stand der besten verfügbaren Techniken entspricht. Erfüllt sie diese Anforderungen, besteht kein sachlicher Grund für eine Schlechterstellung gegenüber einer gleich effizienten Neuanlage. Die Möglichkeit einer Benchmark-Zuteilung auch für Bestandsanlagen ist folglich bereits aus Gründen der Gleichbehandlung geboten. (s.a. 2. Bulletpoint „Weitere Anmerkungen“)

3. Fortsetzung von Regelungen aus dem ZuG 2007: Early Action

Die Regelungen zu Early Action aus dem ZuG 2007 § 12 sind im ZuG 2012 fortzuführen. Die Aussage im NAP II zu Early Actions ist insofern zu konkretisieren, dass § 12 ZuG 07 unabhängig von der Zuteilungsentscheidung für die Jahre 2005 – 2007 auf Antrag erneut zur Anwendung kommt (NAP II-Entwurf, Nr. 6.2, S. 28) (s.a. 3. Bulletpoint „Weitere Anmerkungen“)

Weitere Anmerkungen

- Das **Gesamtengengerüst** ist vor dem Hintergrund des aktuell vom International Panel for Climate Change (IPCC) zu erstellenden Inventars Deutschlands, der seit 15. Mai 2006 vorliegenden Abrechnung des Jahres 2005 und von wissenschaftlichen Gutachten (EEFA, DEWI) vor Abgabe des NAP II auf Konsistenz zu prüfen. Die Berechnung der Mengen muss verständlich und Transparent im NAP II nachvollziehbar sein. (Nr. 4, S.15 ff)
- Eine Verletzung des durch § 11 Abs. 1 Satz 6 ZuG 2007 vermittelten Vertrauensschutzes stellt es ferner dar, dass künftig die Möglichkeit einer individuellen Auslastungsprognose entfallen soll. § 11 Abs. 1 Satz 6 ZuG 2007 garantiert nicht allein die Tatsache der Zuteilung nach Benchmarks an sich, sondern der Vertrauensschutz umfasst auch die Möglichkeit, im Rahmen der Benchmark-Zuteilung eine individuelle Auslastungsprognose abgeben zu können. Durch die Vorgabe einer bestimmten pauschalisierten Auslastung wird eine bestimmte Fahrweise der Anlage vorgegeben, die den individuellen Gegebenheiten des jeweiligen Unternehmens unter Umständen in keiner Weise gerecht wird. Hierdurch kann der Vorteil der Benchmark-Zuteilung vollständig entwertet werden, wenn die tatsächliche Auslastung erheblich über dem festgelegten Standardauslastungsfaktor liegt.

Da jedoch ohne eine ex-post Kontrolle die Gefahr besteht, das Gesamtbudget bei

unangemessenen Prognosen über die Maßen zu strapazieren sollte auf die unter 1. genannten historischen Auslastungswerte zurückgegriffen werden.

Ferner ist der Ansatz von Standardauslastungsfaktoren mit dem Verbot der Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte unvereinbar. Hierdurch werden ohne Rechtfertigung diejenigen Unternehmen bevorzugt, deren Anlagenauslastung zufällig dem festgesetzten Standardauslastungsfaktor entspricht. Anlagen, die über eine den Standardauslastungsfaktoren nicht entsprechende Fahrweise verfügen, werden hierdurch unangemessen benachteiligt.

- Der Entwurf des NAP II sieht auf Seite 28 vor, **dass § 12 ZuG 2007 in 2008-2012 Anwendung findet**, soweit bei den betroffenen Anlagen der Privilegierungszeitraum von 12 Jahren in die zweite Zuteilungsperiode hineinreicht. Hier hält die Stadtwerke Leipzig GmbH eine Klarstellung erforderlich, dass diese Fortführung für alle Anlagen gilt, bei denen die Voraussetzungen des § 12 ZuG 2007 vorliegen, und nicht lediglich bei denjenigen, die von der Regelung im Rahmen ihres ersten Zuteilungsantrages auch Gebrauch gemacht haben. Soweit von der Optionsregelung des § 7 Abs. 12 ZuG 2007 Gebrauch gemacht wurde, bestand für die betroffenen Unternehmen kein Anlass, den § 12 ZuG 2007 ausdrücklich geltend zu machen. Dass dies zur Abwendung des zweiten Erfüllungsfaktors sinnvoll und möglich war, war aufgrund der Unklarheit der gesetzlichen Regelungen nicht erkennbar. Dies darf nun nicht zu Lasten der betroffenen Unternehmen gehen.
- Der im Entwurf vom 11.04.2006 auf Seite 26 enthaltene **Absatz zur Anwendung von Benchmarks** findet sich im Entwurf vom 13.04.2006 nicht wieder. **Er ist wieder aufzunehmen**. Sollte dem eine Festlegung über das Jahr 2012 hinaus auch im Vorgriff gegenüber den Entscheidungen der Europäischen Union widersprechen, so ist an geeigneter Stelle die Absicht zu erklären, ein für alle Anlagen gültiges Benchmarksystem in der dritten Handelsperiode einzuführen (Modell siehe Punkt 1. der Stellungnahme).
- Die **Übertragungsregel** (NAP II- Entwurf, Nr. 6.3.2, S. 30 ff) ist ein im Emissionshandel platziertes Investitionsprogramm, das nur in der Vergangenheit hochemittierenden Anlagenbetreibern offen steht. Betreiber moderner Anlagen können diesen Investitionsanreiz nicht oder bestenfalls nur mit geringem Vorteil nutzen, da ihre Emissionen bereits niedrig sind und somit das Delta zwischen Vorgänger- und Neuanlage gering ist. Dies gilt insbesondere für Betreiber von „Early-Action-Anlagen“. Das Aussetzen der Malusregel im Falle der Anwendung der Übertragungsregel verstärkt den Vorteil bisher hochemittierender Anlagenbetreiber noch weiter (NAP II- Entwurf, Nr. 6.5.1, S. 34). Ein Aussetzen ist daher abzulehnen. **Dem Ziel eines Wettbewerbs im Erzeugungsbereich steht die Übertragungsregelung durch diese Bevorzugung der etablierten Erzeuger entgegen. Sie ist folglich zu streichen**. Eine Investitionsförderung ist außerhalb des Emissionshandelssystems für alle Akteure zugänglich anzusiedeln.

Weiterhin **nicht hinnehmbar** ist in diesem Zusammenhang der sogenannte **Parallelbetrieb** einer Altanlage und einer Ersatzanlage, wie er sich aus Absatz 5, Seite 31 NAP II Entwurf ergibt. Dies führt ggf. zu einer Überallokation, die 79 % bei der Altanlage (21 % Betrieb wegen Stilllegungsregelung) zuzüglich der Neuanlagenausstattung umfasst und würde folglich das Zuteilungsvolumen der Übertragungsregelung für max. 24 Monate noch übertreffen. Eine entsprechende Belastung des Erfüllungsfaktors **und** der Reserve für Neuanlagen ist nicht akzeptabel.

- Die Einbeziehung der Jahre 2000 – 2002 in die **Basisjahre** stellt wegen der damals hohen Gaspreise für gasgefeuerte Anlagen eine Benachteiligung dar. Die Basisperiode sollte daher um die Jahre 2000 und 2001 gekürzt werden, oder mit der optionalen Streichung einzelner Jahre versehen werden.
- Die **Stilllegungsregelung** (20%-Klausel) führt u.U. dazu, dass für den Betrieb eines Fernwärmesystems unverzichtbare Spitzenlastanlagen keine Zuteilung erhalten. An Fernwärmesysteme gekoppelte Spitzenlastanlagen sind daher von der Regelung auszunehmen. (Nr. 6.4, Seite 33)
- Der Vorwurf der Erwirtschaftung von „**Wind Fall Profits**“ ist nicht gerechtfertigt, solange die Politik eine kostenlose Zuteilung präferiert. Die Preisbildung über Grenzkosten ist ein gängiges marktwirtschaftliches Prinzip. Eine **Auktion der Zertifikate** oder ihr Verkauf zu einem Festpreis würde das Problem beheben. Bis dahin ist darauf hinzuweisen, dass die „Wind-Fall-Profits“ bestenfalls bei den Energieerzeugern anfallen, nicht jedoch pauschal bei den Energieversorgungsunternehmen (EVU). Viele EVU sind Nettoverteiler von Energie und kaufen bei den Erzeugern zu Preisen inklusive CO₂-Kosten ein. Sie sind damit in der selben Situation wie die Verbraucher. Im Bezug auf Wind-Fall-Profits ist im NAP II daher von Erzeugern zu sprechen. (Nr. 5., S 23)

Leipzig, 30. Mai 2006

| Stadtwerke Leipzig GmbH | Externe Unternehmensbeziehungen
 | Eutritzscher Str. 17 – 19 | 04105 Leipzig
 | Tel. 0341 121 6350 | Fax 0341 121 6373