



Prof. Dr. Peter Michaelis, Universität Augsburg, D-86159 Augsburg

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
AG KI I 6 - Klimaschutzprogramm, Umwelt und Energie
11055 Berlin

Per E-mail: Emissionshandel2012@bmu.bund.de

Der Entwurf zum Nationalen Allokationsplan 2008-2012:

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



1 Stellungnahme des SRU zum EU-Emissionshandel

Ende April diesen Jahres hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) eine aktuelle Stellungnahme zum EU Emissionshandel veröffentlicht, in der er die Überfrachtung des Instruments mit verteilungs- und industriepolitischen Zielen kritisiert (SRU 2006; www.umweltrat.de). Die Überfrachtung durch zahlreiche Sonderregeln geht von dem Missverständnis aus, dass eine großzügige Zuteilung die Wettbewerbsfähigkeit erhöht. Dies hat den Klimaschutz unnötig kompliziert und teuer gemacht. Zudem wird die Anwendung der Sonderregeln die Erreichung weitergehender Klimaschutzziele erschweren. Daher wird eine grundlegende Revision und eine Rückbesinnung auf den eigentlichen Zweck des Emissionshandels – kostengünstiger Klimaschutz durch einen marktwirtschaftlichen Suchprozess – gefordert. Da viele der Probleme mit der periodischen kostenlosen Vergabe zusammenhängen, wird ein Übergang von der kostenlosen Vergabe hin zu einer Versteigerung der Emissionsrechte empfohlen. Die Stellungnahme des SRU ist zeitgleich mit der Erarbeitung des Entwurfes für den NAP II entstanden und konnte daher diesen nicht im Detail würdigen. Der folgende Kommentar nimmt die Grundsatzposition des SRU zum Ausgangspunkt und würdigt einige wichtige Details des NAP II.

2 Schwächen des NAP II-Entwurfs

Generell ist die vom SRU geforderte Einleitung eines Systemwechsels leider nicht erfolgt. Insbesondere ist der NAP II-Entwurf gekennzeichnet durch:

- den fehlenden Einstieg in die Versteigerung,
- das Beibehalten der Neuanlagenregeln,
- das Beibehalten getrennter Benchmarks für Kohle und Gas und
- ein nach wie vor zu moderates sektorales Reduktionsziel.

Daher sind zur Einleitung des Systemwechsels folgende notwendige Änderungen des NAP II-Entwurfs zu empfehlen:

2.1 Der fehlende Einstieg in die Versteigerung

Der Spielraum der Emissionshandelsrichtlinie, in der kommenden Periode 10% des Sektorbudgets zu versteigern, sollte ausgeschöpft werden. Damit kann die kommende Periode als Pilot- bzw. Lernphase genutzt werden, um dann ab 2013 zu einer vollständigen Versteigerung überzugehen. Eine teilweise Versteigerung der Emissionsrechte dürfte bereits zu Beginn der Handelsperiode zuverlässige



knappheitsgerechte Preissignale für den Handel mit Emissionsrechten setzen. Die Emissionsrechte können durch eine entsprechende Kürzung der Erfüllungsfaktoren entweder dem Sektor Energie oder Industrie oder beiden Sektoren entzogen werden. Die Auktion kann entweder durch die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) selbst oder durch eine beauftragte Stelle, z.B. die Leipziger Energiebörse European Energy Exchange (EEX), durchgeführt werden.

2.2 Hohe Mitnahmegewinne durch Neuanlagenregeln

Wie bereits in der SRU-Stellungnahme angemahnt, sollte der gesamte Regelungskomplex um Stilllegung, Neuanlagen und zusätzliche Neuanlagen im Paket abgeschafft werden. In einem System mit Versteigerung wäre dieser Regelungskomplex ohnehin obsolet. Aber auch im vorhandenen System der periodisch kostenlosen Vergabe ist eine Newcomerreserve nicht notwendig. Entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit, d. h. für die Rentabilität der Investition, sind vielmehr die CO₂-Intensität der Technologie und nicht geschenkte Emissionsrechte (vg. SRU 2006). Vielmehr entsteht ein hohes Missbrauchspotential, da es kaum echte Newcomer gibt. Anstatt zusätzliche Innovationen zu erzeugen ist zu befürchten, dass über die Neuanlagenreserve in erster Linie Mitnahmegewinne etablierter Betreiber bei der ohnehin anstehenden Erneuerung des Kraftwerksparks realisiert werden.

Es ist zu erwarten, dass die Stilllegungsregelung, nach der Anlagen, die unter 20% ihrer bisherigen Emissionen emittieren, ihre Zertifikate zurückgeben müssen, unterlaufen wird. Entsprechend wird die Übertragungsregelung, die die Übertragung von Emissionsrechten von stillgelegten Altanlagen auf Neuanlagen ermöglicht, kaum in Anspruch genommen werden.

Viele Unternehmen werden dazu neigen, ihre Zuteilung an Emissionsrechten dadurch zu maximieren, dass sie gleichzeitig von der Neuanlagenregelung profitieren und der Rückgabepflicht für faktisch stillgelegte Anlagen ausweichen. Hierdurch entstehen neue erhebliche Mitnahme- und Überausstattungseffekte, die durch andere Handelsteilnehmer bzw. letztlich über den Markt finanziert werden müssen. Versuche, diesen unerwünschten Effekt zu vermeiden, würden weitere Probleme schaffen:

Entweder müsste die Attraktivität der Übertragungsregel durch eine deutliche großzügigere Ausgestaltung als bisher erhöht werden (längere Laufzeiten mit Erfüllungsfaktor 1). Durch die größere Festlegung über längere Zeiträume würden aber größere Hypotheken für kommende Zuteilungsperioden generiert. Oder die



Ausstattung für Neuanlagen müsste wesentlich restriktiver gehandhabt werden (z.B. niedrigerer Benchmark), was letztlich einer Abschaffung der Neuanlagenreserve nahe kommt.

Die jetzige Neuanlagenregelung führt zudem dazu, dass die Neuanlagenreserve mit 10 Mio. t ohnehin gegenüber dem Erneuerungsbedarf zu klein ausfällt. Bereits im NAP I hat die unzureichende Reserve dazu geführt, dass über den sog. KfW-Mechanismus Reduktionslasten in die Zukunft verschoben wurden, die den NAP II jetzt mit 5 Mio. t belasten. Bleibt es bei der vorgeschlagenen Neuanlagenregelung mit der zu kleinen Reserve, werden im NAP II mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder Reduktionslasten in die Zukunft verschoben. Dies kommt einem nicht rechtmäßigen „Borrowing“ sehr nahe.

Wer diese Komplikationen vermeiden will, sollte auf das verfehlte Instrument der Neuanlagenförderung durch eine reservebasierte kostenlose Verteilung verzichten. Dieses Instrument ist Ausdruck eines ungerechtfertigten Misstrauens in die innovationsförderliche Wirkung des Emissionshandels. Anstatt dem Markt die Wahl der kostenoptimalen Verminderungsstrategie zu überlassen, versucht sich hier der Gesetzgeber in einer systemwidrigen und überkomplexen Detailsteuerung der Modernisierung des Kraftwerksparks.

2.3 Der brennstoffspezifische Benchmark

Auf die Verwendung brennstoffspezifischer Benchmarks sollte verzichtet werden, da sie die Festlegung auf eine emissionsintensivere Kraftwerksstruktur fördern, die Kosten des Klimaschutzes und dadurch den Widerstand gegen weiterreichende Klimaschutzziele erhöhen.

Durch eine niedrigere Zuteilung für Gas werden Investitionen in Gaskraftwerke unattraktiver, obwohl sie eine deutlich bessere Klimaperformance haben. Kostengünstige Vermeidungsoptionen werden damit nicht ausgeschöpft. Einerseits stellt sich die Frage nach der Wirksamkeit dieses Instruments: Der brennstoffspezifische Benchmark macht die Kohle nicht wettbewerbsfähiger und kann die hohen Opportunitätskosten dieses CO₂-intensiven Energieträgers nicht verringern. Daher wäre zu fragen, ob ein Anlagenbetreiber angesichts notwendiger weiterreichender Klimaschutzziele das Risiko eingeht, sich auf lange Zeit auf diesen Energieträger festzulegen. Andererseits lassen die derzeitigen Investitionspläne eher auf eine Erhöhung des Kohleanteils schließen. Dies bedeutet bei gegebenem Reduktionsziel steigende Preise für Emissionsrechte und somit deutliche Kostensteigerungen des Klimaschutzes. Mit anderen Worten: eine



ambitionierte Fortschreibung der Klimaschutzziele wird durch eine Verteuerung des Klimaschutzes durch falsche Anreize erschwert.

2.4 Das geringe sektorales Reduktionsziel

Wie bereits im NAP I, ist auch im vorliegenden NAP II-Entwurf das Reduktionsziel zu gering und verlagert Klimaschutzlasten in andere, nicht vom Emissionshandel betroffene Sektoren. Die kürzlich veröffentlichten Emissionsberichte legen eine deutliche Überallokation – nicht nur in Deutschland – nahe, wodurch der Preis der Emissionsrechte um über die Hälfte gefallen ist

Der neue Inventarbericht 2006 geht für 2004 von einer klimaschutzpolitischen Deckungslücke von 12 Mio. t aus, die fast ausschließlich auf die Emissionshandelssektoren zurückgeht. Trotzdem werden im NAP II-Entwurf wieder 7 Mio. t auf die anderen Sektoren abgewälzt. Die vorgesehenen prozentualen Reduktionen in den anderen Sektoren sind jetzt doppelt so hoch wie die des Emissionshandelssektors und insgesamt fällt das Reduktionsziel des Emissionshandelssektors immer noch weit hinter die Selbstverpflichtung der Industrie aus dem Jahr 2000 zurück. Das faktische Ausbleiben des Emissionshandelssektors von weiteren Reduktionen treibt die gesamtwirtschaftlichen Klimaschutzkosten weiter in die Höhe, insbesondere mit Blick auf weiterführende Reduktionsziele.

3 Stärken des NAP II-Entwurfs

Positiv ist zu vermerken, dass der NAP II-Entwurf – innerhalb seiner vorhandenen Logik – einige wichtige Verbesserungen und Vereinfachungen enthält:

Die Abschaffung von Optionsregel, Early-Action-Regel und der Kompensation des Atomausstiegs – welche am deutlichsten rein verteilungspolitisch motiviert waren – verringert die Vorbelastungen zukünftiger Handelsperioden und erhöht die Berechenbarkeit der Zuteilung für die einzelnen Anlagenbetreiber.

Der Übergang von individuellen Produktionsprognosen mit Ex-Post-Anpassung hin zu Standardauslastungsfaktoren vermeidet das arbeitsaufwendige Verfahren des NAP I, dass überhöhte Zuteilungen aufgrund übertriebener Emissionsprognosen zurückgefordert werden müssen. Allerdings ist durch die Differenzierung der Faktoren nach Produktionsprozessen und Energieträgern wieder eine neue Gerechtigkeitsdebatte entbrannt, die mit Wettbewerbsargumenten geführt wird.

Diese Vereinfachungen sind nicht zu unterschätzen. Die Optionsregel des NAP I hat die anteilige Kürzung (2. Erfüllungsfaktor) notwendig gemacht, wodurch eine



Planbarkeit nicht mehr gegeben war. Die Ex-Post-Korrektur hat zu einem hohen Verwaltungsaufwand geführt und wurde von der Europäischen Kommission abgelehnt.

Positiv ist zu bewerten, dass der NAP II-Entwurf bereits Aussagen zur Weiterentwicklung der EU-Richtlinie enthält und dadurch eine längerfristige Perspektive bietet. Dabei ist aber darauf zu achten, dass die Zeitperspektive nicht auf den viel zu kurzen Zeitraum von 2013 auf 2017 verengt wird. Sinnvoller ist eine Zeitperspektive mindestens bis 2020. Außerdem wäre hier der Platz sich entschiedener für eine Versteigerungslösung auszusprechen.

Weitere positive Anknüpfungspunkte sind die Anerkennung des Emissionshandels als an sich einfaches Instrument der Makrosteuerung und die Anerkennung des Prinzips der Opportunitätskosten.

4 Fazit

Trotz des fehlenden Einstiegs in den Systemwechsel hat die Abschaffung der unter 3 genannten Sonderregeln eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Hier wird es entscheidend darauf ankommen, diesen Vorteil im jetzigen Beteiligungsprozess und im Gesetzgebungsverfahren durchzuhalten und gegen Partikularinteressen zu verteidigen. Es ist dringend davon abzuraten, Härtefallklauseln als Ersatz und Einfallstor für die Befriedigung von Partikularinteressen zu nutzen. Auch hier wäre eine anteilige Kürzung die notwendige Folge.

Insgesamt bleibt im NAP II-Entwurf der bereits vom SRU empfohlene Einstieg in den Systemwechsel aus. Dies betrifft insbesondere den verpassten Einstieg in die Versteigerung sowie die Beibehaltung der Neuanlagenregeln und der brennstoffspezifischen Benchmarks. Durch die Überfrachtung mit sich zum Teil widersprechenden Zielen wird der Emissionshandel auch im NAP II seinen eigentlichen Vorteil – kostengünstigen Klimaschutz – nicht ausspielen können. Da die derzeitigen Reduktionsziele nur erste Schritte darstellen, kommt der Kostenfrage eine entscheidende Bedeutung bei der Durchsetzbarkeit weiterer notwendigen Emissionsreduktionen zu. So gefährdet ein verteuerter Klimaschutz die notwendige Vorreiterrolle und liefert damit auch neue Argumente für die Befürworter der Atomenergie.

Auch wenn die o. g. Anknüpfungspunkte positiven zu bewerten sind, werden die Implikationen in der Umsetzung nicht immer durchgehalten, wie an den Regelungen zu Neuanlagen und Benchmarks abzulesen ist. Weiterhin fehlt das Bekenntnis zur Versteigerung. Wichtiger als spezielle Regelungen ist vielmehr das



glaubhafte Signal der Politik für ein langfristiges Klimaschutzregime, in dem Emissionen auch zukünftig einen Preis haben werden. Nur dann werden die Betreiber ihre Investitionspolitik danach ausrichten und die Erneuerung des Kraftwerksparks vorantreiben, wodurch dann weitere Reduktionsziele kostengünstig erreicht werden können.

Literatur

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2006): Die nationale Umsetzung des europäischen Emissionshandels: Marktwirtschaftlicher Klimaschutz oder Fortsetzung der energiepolitischen Subventionspolitik mit anderen Mitteln. Berlin: SRU. Stellungnahme 11.