

13. März 2007

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines revidierten Nationalen Allokationsplans im Emissionshandel für die Zuteilungsperiode 2008 - 2012 (NAP II rev.)

Das Bundesumweltministerium hat am 13. Februar 2007 den Referentenentwurf eines revidierten nationalen Allokationsplans für die zweite Emissionshandelsperiode (NAP II rev.) vorgelegt. Er berücksichtigt die harsche Kritik der EU-Kommission an dem von der Bundesregierung am 30. Juni 2006 vorgelegten NAP II.

Zunächst folgt eine Darstellung der wesentlichen Inhalte des NAP II rev., anschließend seine Bewertung durch die Fraktion DIE LINKE.

Wichtigste Änderungen im Vergleich zum ursprünglichen NAP-II-Entwurf auf einen Blick

- Die Gesamtmenge der Zertifikate für die emissionshandelspflichtigen Anlagen wird von 482 auf 456,1 Mio t CO₂ pro Jahr gekürzt,
- die Zuteilung der Zertifikate wird für den Bereich Energiewirtschaft generell von der Vergabe auf Basis historischer Emissionen auf eine Zuteilung über ein Benchmarksystem umgestellt,
- alle Regelungen werden auf den Zeitraum bis 2012 beschränkt, u.a. ist die 14 Jahre lang gültige Befreiung von Einsparverpflichtungen für Neuanlagen ersatzlos gestrichen worden,
- die Reserve wurde von 17 auf 27 Mio. t erhöht,
- die bisherigen Übertragungs- und Malusregelung entfallen, weil nun das Benchmarksystem die Anreize zur Modernisierung schafft, die bisher von diesen Regelungen ausgehen sollten,
- die Höchstmenge an Zertifikaten innerhalb der Zuteilungsperiode, für die die Betreiber zur Deckung ihrer Abgabepflicht Gutscheine aus Klimaschutzprojekte im Ausland (CDM/JI) verwenden können, wurde von 12 auf 20 Prozent der jeweiligen anlagenbezogenen Zuteilungsmenge erhöht.

Einige bedeutsame Details

Für den Bereich Industrie bleibt es bei der Zuteilung aufgrund historischer Emissionen („Grandfathering“) bei Anwendung des Erfüllungsfaktors 0,9875% (bedeutet Minderung um 1,25 %). Im Bereich Energie werden dagegen einheitlich für Neu- und Bestandsanlagen die im alten NAP II nur für Neuanlagen eingeführten Emissionswerte pro Produkteinheit auf der Basis bester verfügbarer Technik (BAT-Benchmarks) festgelegt, welche mit den erwarteten Produktionsmengen zu multiplizieren sind.

Für die BAT-Benchmark gelten für die Produktion von

- Strom 750 g CO₂/kWh, Warmwasser (Niedertemperaturwärme) 290 g CO₂/kWh, Prozessdampf 345 g CO₂/kWh;
- sofern gasförmige Brennstoffe (außer für Stützfeuerung) verwendet werden können gilt: Strom 365 g CO₂/kWh, Warmwasser 215 g CO₂/kWh, Prozessdampf 225 g CO₂/kWh.

Die jährliche Produktionsmenge wird bestimmt

- für Bestandsanlagen als Durchschnittswert der Basisperiode 2000 -2005
- für Neuanlagen (ab Inbetriebnahme 2003) als Produkt aus Kapazität und den Standardauslastungsfaktoren, der schon im NAP II (alt) definiert wurden.

Bundeswirtschaftsminister Michael Glos hat Presseberichten zufolge Anfang März bei Bundesumweltminister Sigmar Gabriel erfolgreich interveniert, um die Braunkohle zu schützen. Braunkohlekraftwerke sollen nun einen eigenen Benchmark bekommen. Unklar ist bislang, ob dieser nunmehr dritte Benchmark gleichermaßen für Alt- und Neuanlagen oder nur für Altanlagen gelten soll.

KWK- Anlagen bekommen (wie bisher Neuanlagen, nun auch Bestandsanlagen) eine Zuteilung sowohl für die Strom- als auch für die Wärmerzeugung (so genannter „doppelter Benchmark“).

Der NAP II sah bisher im Bereich Energie für die Bestandsanlagen, die keinen der zahlreichen Sonderregelungen unterworfen waren, eine Minderung um 15 % vor. Für KWK- Anlagen war die gleiche Minderung wie für die Industrie von minus 1,25 % vorgesehen.

Der NAP II rev. macht sich eine nachträgliche Kürzung der Zuteilung erforderlich, die aber erst im Anschluss an die Zuteilung nach Benchmarks möglich ist. Dies ist notwendig, um die aufsummierten Zuteilungen nach Benchmarks und Produktionsmengen mit der fixen Emissionsobergrenze rechnerisch in Übereinstimmung zu bringen. Das BMU geht allerdings davon aus, dass diese Kürzungen im Bereich Energie aufgrund des Benchmarksystems „höchstens in einem relativ niedrigen Umfang erforderlich sind“. Sie sollen nach eventueller weiterer Datenerhebung gegen Ende 2007 erfolgen, und zwar anteilig außer für Neuanlagen, die ab 2008 in Betrieb gehen und solchen Bestandsanlagen, die „einen mit hocheffizienten Neuanlagen vergleichbaren technischen Stand einhalten“.

Unverändert hält die Bundesregierung an der kostenlosen Vergabe der Emissionshandelszertifikate fest. Von der nach der EU-Emissionshandelsrichtlinie gegebenen Möglichkeit, maximal zehn Prozent der Zertifikate zu versteigern, macht sie keinen Gebrauch.

Politische Einschätzung

Emissionsobergrenze (Cap)

DIE LINKE. begrüßt die auf Druck der EU nunmehr um 26 Millionen Tonnen deutlich nach unten korrigierte Emissionsobergrenze. Zum Vergleich: Der noch bis Ende des Jahres laufende erste Zuteilungsplan, welcher unter Rotgrün verabschiedet wurde, sieht de facto eine Erhöhung der Emissionen vor, und zwar um 6,5 Prozent. Nun sind es mit den 456 Millionen Tonnen für den Zeitraum 2008 bis 2012 immerhin rund 7,5 Prozent weniger gegenüber dem Vergleichszeitraum 2000 bis 2005, sofern man für

die Vergleichbarkeit die Neuanlagen berücksichtigt. Man könnte sich allerdings auch vorstellen, dass der Energiebereich einen größeren Einspar-Anteil übernimmt, als sich aus der 21-Prozent-Minderungsverpflichtung Deutschlands ergeben.

Wechsel des Zuteilungssystems für Altanlagen (Benchmark)

Gewürdigt an der Revision wird allenthalben, dass durch den Wechsel auf ein Benchmarksystem die Lenkungswirkung des Emissionshandels verstärkt wurde. Dies ist allerdings nur für Altanlagen ein deutlicher Fortschritt, nicht aber für Neuanlagen (siehe nächster Abschnitt). Kohlekraftwerke im Bestand erhalten nun soviel CO₂-Zertifikate, wie ein durchschnittliches Steinkohlekraftwerk ausstoßen würde, Gaskraftwerke, so viel, wie ein Gaskraftwerk ausstoßen würde. Bislang erhielten Altanlagen ihre Zuteilungen über einen Nachweis historischer Emissionen, verbunden mit einem einheitlichen Einsparziel. Ein kompliziertes System von Sonderregeln für verschiedene Anlagen verändert diese Zuteilung gegebenenfalls. In der Tendenz schützte diese Methode ineffiziente Kraftwerke.

Zuteilung für Neuanlagen (Benchmark)

Neuanlagen erhielten wegen fehlender historischer Emissionen auch bislang schon Zertifikate nach dem Benchmarksystem. Es gab einen Benchmark für Steinkohle und einen für Gas. Aus Sicht der LINKE ist es bedauerlich, dass sich die Bundesregierung im NAP II rev. nicht zu einem einzigen Benchmark für alle Brennstoffe durchringen konnte. Die Trennung in Kraftwerke mit festen Brennstoffen und Kraftwerke mit Gasfeuerung ist insbesondere bei Neuanlagen problematisch, da hier die Chance vergeben wird, Investitionsentscheidungen hin zu mehr Klimaschutz zu beeinflussen.

Dass Kohlekraftwerke soviel CO₂-Zertifikate bekommen, wie ein durchschnittliches Steinkohlekraftwerk ausstoßen würde, geht zu Lasten der klimaschädlicheren Braunkohle, was zu begrüßen ist. Es entsteht so aber kaum Druck, von der Steinkohle auf das deutlich emissionsärmere Gas zu wechseln. Denn Steinkohlekraftwerke erhalten mit ihrer Vollausrüstung doppelt so viel Zertifikate, wie Gaskraftwerke. Den intelligenteren Weg sind Schweden und Großbritannien gegangen. Dort erhalten alle Neuanlagen brennstoffunabhängig nur soviel Emissionsrechte, wie ein effizientes Gaskraftwerk benötigen würde. Das schafft einen hohen Anreiz zum Brennstoffwechsel.

Möglicher Braunkohle-Benchmark

Sollten Braunkohlekraftwerke in der nächsten Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 auf Druck des Wirtschaftsministers tatsächlich einen eigenen Benchmark bekommen (in der Diskussion sind Werte zwischen 850 und 950 g CO₂/kWh), könnten die größten CO₂-Schleudern im deutschen Kraftwerkspark weitgehend frei von allen Zwängen des Emissionshandels - die ja eigentlich im Sinne des Klimaschutzes geschaffen werden sollten - Treibhausgase in die Luft blasen. Diese für das System desaströse Wirkung wäre am stärksten, wenn der Benchmark auch für Neuanlagen gelten würde. Denn damit gingen die wichtigsten Anreize verloren, auf emissionsärmere Alternativen in der Stromerzeugung umzusteigen.

Wegfall der 14-Jahre-Neuanlagenregelung

Die Nagelprobe für die Lenkungswirkung des Emissionshandels in Deutschland ist, ob die Vielzahl der angekündigten neuen Steinkohlekraftwerke (momentan 39) tatsächlich gebaut werden. Gingen sie ans Netz, wäre dies eine Katastrophe, denn dann würde Deutschland alle Klimaschutzziele verfehlen. Dem entgegenwirken könnte zumindest eine der wichtigsten Änderungen, die Brüssel gegen den

Widerstand in Berlin durchgesetzt hat: Die Bestimmung, nach der Neuanlagen 14 Jahre lang praktisch zu 100 Prozent mit Zertifikaten ausgestattet werden sollten, wurde ersatzlos gestrichen.

Investoren müssen nun davon ausgehen, dass sie gegebenenfalls in der übernächsten Handelsperiode ab 2012 für ihre Kohlekraftwerke deutlich weniger Zertifikate erhalten werden. Wie hoch dieses Risiko tatsächlich sein wird, hängt ab von den verbindlichen Klimaschutzziele Deutschlands und der EU bis 2020. Die auf dem Frühjahrsgipfel Anfang März beschlossenen Ziele sind in dieser Hinsicht eher als moderat einzustufen. Die Mitgliedstaaten springen mit ihrem Minderungsziel von 20 Prozent weniger Treibhausgasen bis 2020 gegenüber 1990 deutlich zu kurz. Wenn die „alten“ EU-15-Staaten ihr Kyoto-Ziel von minus 8 Prozent erreichen und die neuen osteuropäischen Mitgliedsländer lediglich ihren Ausstoß stabilisieren, kommen die EU-27 bereits 2012 auf rund minus 15 Prozent. Für die verbleibenden acht Jahre verpflichtet sich die EU also lediglich für 5 Prozent weniger Treibhausgase. Das dürfte in keiner Konzernetage für Alarm sorgen.

Verwendung von Gutschriften aus CDM und JI

Der Zukauf von Emissionszertifikaten aus dem Ausland über die projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls, Joint Implementation (JI) und Clean Development Mechanism (CDM), soll in einem größerem Umfang als bisher geplant erlaubt werden. Dass die Betreiber nunmehr nicht nur 12 sondern 20 Prozent ihrer Zuteilungsmenge in Form von Gutschriften aus CDM und JI abrechnen können, könnte für den Klimaschutz aber abträglich sein. Schließlich wird der Druck auf preiswerte Auslandsprojekte drastisch erhöht. Dabei besteht die Gefahr, dass auch Zertifikate für Projekte ausgestellt werden, die nicht oder nicht im bescheinigten Umfang zusätzlichen Klimaschutz liefern. Wandern diese „faulen“ Gutschriften auf den europäischen Emissionshandelsmarkt, führen sie in Europa zu einem Mehrausstoß an Treibhausgasen, welcher nicht durch echte Minderungen beispielsweise in Asien oder Lateinamerika gedeckt ist.

Unter welchen Umständen Klimaschutzinvestitionen in der Dritten Welt tatsächlich zusätzlichen Klimaschutz zum Status quo realisieren, ist eine der komplizierten und heftig umstrittensten Punkte im CDM-Mechanismus. Ob eine konkrete Klimaschutzmaßnahme nicht auch ohne Existenz von CDM durch das Gastland irgendwann durchgeführt worden wäre, bleibt über angerechnete Projektlaufzeiten von bis zu 24 Jahren immer ein Teil Spekulation.

Kostenlose Zertifikatsvergabe

Das größte Manko des aktuellen Zuteilungsplanes ist die weiterhin kostenlose Vergabe der Zertifikate. Sie sichert den Stromkonzernen Milliarden Extraprofite zu Lasten der Verbraucher. Das ist nicht nur ungerecht, es stärkt auch die Macht der großen Energieversorger. Zudem profitieren von den erzielten *windfall profits* überdurchschnittlich Anlagen, die preiswert Strom produzieren. Dies sind in der Regel die mit den höchsten CO₂-Emissionen, also Kohlekraftwerke. Somit wird die umweltpolitische Wirkung des Emissionshandels deutlich konterkariert, denn die noch jahrelang gesicherten Extraprofite werden Investitionsentscheidungen zu Lasten des Klimaschutzes beeinflussen.