

Der Nationale Allokationsplan 2008-12 (NAP II)

Kraftwerksboom

Neue Zuteilungsregeln für CO₂-Zertifikate fördern Neubau

Von Dr. Matthias Koch und Knut Schrader, BET*, Aachen

Ende Juni hat das Bundeskabinett den Nationalen Allokationsplan 2008-12 (NAP II) an die EU-Kommission in Brüssel weitergeleitet. Dabei wurde eine Reihe von Vereinfachungen im Vergleich zum NAP I (2005-07) umgesetzt. Bestandsanlagen der Energiewirtschaft werden knapp ausgestattet, während Neuanlagen eher großzügige Zuteilungen erhalten. Zudem werden alle Ansätze für Ex-Post-Kontrollen, bei der eine nachträgliche Überprüfung der ausgestoßenen CO₂-Mengen vorgesehen ist, eliminiert.

Viele Stadtwerke konnten sich beim NAP I zurücklehnen, da sie häufig eine Long-Position aufwiesen, also ausreichend mit Zertifikaten ausgestattet waren. Die Umsetzung des Emissionshandels beschränkte sich oft darauf, den Zeitpunkt des Verkaufs der überzähligen Zertifikate zu bestimmen. Beim NAP II ändert sich einiges. KWK-Bestandsanlagen werden nur noch auf Basis von historischen Emissionsdaten, dem sog. Grandfathering, bewertet. Für KWK-Neuanlagen gelten wie bisher Doppelbenchmarks für Strom und Wärme. Das bedeutet, dass KWK-Anlagenbetreiber nicht notwendigerweise eine Long-Position einnehmen, sondern auch short sein können, was heißt, dass sie zu wenig Zertifikate zugeteilt bekommen.

Die Umsetzung des Emissionshandels muss allein über die Einpreisung der CO₂-Kosten nach aktuellem Marktpreis erfolgen und muss unabhängig davon sein, ob eine Short- oder Long-Position vorliegt. Dies wird vielfach zu wenig beachtet. Denn der Ausstoß von Kohlendioxid sollte genauso wie der Verbrauch von Brennstoffen oder der Strompreis in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von Anlagen einfließen.

Dabei spielt es keine Rolle, ob die Emissionsrechte kostenlos zugeteilt oder gekauft wurden – und unabhängig davon, ob der Anlagenbetreiber eine offene oder geschlossene Position an Zertifikaten hat. CO₂-Effizienz soll nach den Zielen des Emissionshandels ein zusätzliches Kriterium wirtschaftlichen Handelns werden und nicht nur die Frage, ob zum Jahresende die verbrauchten Zertifikate unterhalb oder oberhalb der zugeteilten Allokationsmenge liegen.

Minderungspotentiale nutzen

Eine wesentliche Frage sind dabei neben der Errichtung von Neuanlagen die unternehmensinternen CO₂-Minderungspotentiale. Hier steht eine Reihe von Maßnahmen zur Verfügung, die auch schon vor Einführung des Emissionshandels diskutiert wurden. Durch die Einpreisung der Emissionen in den Strompreis haben aber an Relevanz erheblich gewonnen.

Das Retrofit von Anlagen, die Umstellung von fossilen auf kohlenstoffarme und regenerative Brennstoffe und Einsparprogramme.

Ob und in welchem Umfang die Kosten für die Emissionszertifikate in die Strompreise eingeflossen sind, war ein beherrschendes Thema der Diskussionen zum NAP II. Es gibt eine Reihe von Hinweisen, dass die CO₂-Kosten mit in die Strompreise einkalkuliert werden. Es entspricht der betriebswirtschaftlichen Logik, die Preise von CO₂-Zertifikaten in die Produkte einzupreisen. Die sog.

„Windfallprofits“ – entstanden durch die Einpreisung der ursprünglich kostenlos zugewiesenen Zertifikate in den Strompreis – können nur durch eine Auktionierung oder durch eine Ex-post-Allokation verhindert werden. Deshalb hätte der Spielraum von 10% des Allokationsvolumens für eine Auktionierung genutzt werden können. Warum bei der Entscheidung zum NAP II von politischer Seite argumentiert wurde, dass eine Auktionierung von CO₂-Zertifikaten zu einer Erhöhung der Strompreise führen könnte, ist daher unverständlich.

Für die Wirtschaftlichkeit von Kraftwerksneubauten spielen die Allokationsregeln für Neuanlagen eine entscheidende Rolle. Die vierzehnjährige kostenlose Zuteilung der Emissionszertifikate refinanziert einen erheblichen Teil der Investitionskosten.

Ein Grund, warum gerade in Deutschland so viele neue Kraftwerke geplant werden, sind die sehr günstigen Allokationsregeln für Neuanlagen. Diese werden in anderen EU-Staaten oft mit erheblich weniger Zertifikaten ausgestattet. Mit dem brennstoffspezifischen Benchmark wird in Deutschland der CO₂-Nachteil der Kohleverstromung gegenüber der Erdgasverstromung eliminiert und damit die spezifisch höheren CO₂-Emissionen der Kohle gegenüber Erdgas ausgeglichen. In vielen anderen europäischen Staaten war stattdessen ein Lenkungseffekt von Kohle zu Erdgas gewünscht.

Ziel muss der Klimaschutz bleiben

Die kostenlose Neuanlagenzuteilung begünstigt die Stromgestehungskosten in einer Vielzahl von Varianten von der Kraftwerksbeteiligung bzw. Kraftwerksscheibe bis hin zu Stromlieferverträgen auf Kostenbasis. Angesichts der Vielzahl der in Planung befindlichen Kraftwerksprojekte ist allerdings auch Vorsicht geboten. Falls alle geplanten Projekte realisiert werden, wird die deutsche Reserve von CO₂-Zertifikaten kaum ausreichen und Deutschland wird seine Zusage der Aufstockung der Reserve erfüllen müssen. Für eine wünschenswerte langfristige Investitionssicherheit sind für die Zeit nach 2012 klare Rahmenbedingungen im Post-Kyoto-Prozess erforderlich.

Bei all der betriebswirtschaftlichen und verwaltungstechnischen Optimierung sollte das wesentliche Ziel des Emissionshandels – nämlich der Klimaschutz – nicht aus den Augen verloren gehen. Die nationale Ausgestaltung des Emissionshandels sollte darauf ausgerichtet werden, dass die Steigerung der CO₂-Effizienz nicht durch wirtschaftliche Fehllenkungen blockiert wird.

Auch sollten Kraftwerksneubauten zu einer deutlichen Senkung der Kohlendioxidemissionen führen und nicht eine Form der Stromerzeugung zementieren, die später vielleicht einmal als klimapolitische Last denn als Chance zu sehen ist. Denn, dass die Treibhausgasemissionen auch nach 2012 erheblich weiter gesenkt werden müssen, ist unzweifelhaft. Und dann sollten die aktuellen Investitionen keine weitergehenden Minderungen blockieren.

*Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH