



GREENPEACE



Gemeinsame Stellungnahme der Umweltverbände zum Entwurf des Zuteilungsgesetzes 2012

Stand: 26.10.2006

I. Zusammenfassung

Der Emissionshandel ist potenziell ein sehr wirksames und kosteneffizientes Klimaschutzinstrument. Aber der Entwurf des Zuteilungsgesetzes 2012 (ZuG 2012) ist klimapolitisch ein Fehlschlag. Die EU-Kommission ist in unseren Augen verpflichtet, einen in dieser Form eingereichten Plan zurückzuweisen. Wenn es bei den vom Bundesumweltministerium vorgelegten Regelungen bleibt, wird die Entwicklung zu einer klimaverträglichen Energieversorgung in Deutschland weit über das Jahr 2030 hinaus blockiert.

Die wichtigsten Kritikpunkte:

1. Die Bundesregierung verschafft den Energiekonzernen Sondergewinne in Milliardenhöhe auf Kosten der Verbraucher, weil sie die Emissionsrechte kostenlos vergibt, obwohl die Energiekonzerne die Zertifikatspreise auf die Strompreise überwälzen.
2. Die Bundesregierung gefährdet das Erreichen des Kyoto-Klimaschutzziels, weil sie ca. 85% der noch notwendigen Emissionsreduktionen von den Sektoren Energie und Industrie auf die nicht am Emissionshandel teilnehmenden Sektoren Haushalte, Verkehr und Gewerbe, Handel, Dienstleistungen verschiebt.
3. Die Bundesregierung blockiert die notwendigen Anstrengungen im Klimaschutz mindestens bis zum Jahr 2030, weil sie neue Kraftwerke, die bis zum Jahr 2012 in Betrieb gehen, bis zu 18 Jahre lang von jeder Pflicht zur Emissionsminderung ausnehmen will.
4. Die Bundesregierung missbraucht den Emissionshandel als Förderinstrument für den Bau neuer Kohlekraftwerke, indem sie neuen Kohlekraftwerken mehr als doppelt so viele kostenlose Emissionsrechte zuteilen will als Erdgas-GuD-Kraftwerken.
5. Die Bundesregierung betreibt Klimaschutz auf Pump, weil sie die zu gering ausgestattete Reserve für die Zuteilung von Neuanlagen mit Emissionsrechten aus der Handelsperiode 2013 – 2017 auffüllen will.

Die Umweltverbände erwarten von Bundesregierung, dass sie das Zuteilungsgesetz 2012 vor der Verabschiedung im Kabinett grundlegend überarbeitet.

Zentrale Forderungen:

1. Zehn Prozent der Emissionsrechte für Anlagen der Energieerzeugung sollen ab 2008 versteigert werden. Die Hälfte der Versteigerungserlöse soll für die Einrichtung eines Energieeffizienzfonds und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels verwendet werden.
2. Die Zahl der ausgegebenen Emissionsrechte muss deutlich reduziert werden, damit das Kyoto-Ziel eingehalten werden kann. Anstatt 482 Millionen Tonnen CO₂ dürfen maximal 464 Millionen Tonnen CO₂ (incl. Reserve) pro Jahr in den vom Emissionshandel betroffenen Anlagen emittiert werden, wenn alle Sektoren gleichmäßig zum Klimaschutz beitragen. Wenn die Zusagen der Wirtschaft aus dem Jahr 2000 eingehalten werden sollen, muss das Emissionsziel sogar auf 441 Millionen Tonnen festgelegt werden.
3. Die Anwendung des Erfüllungsfaktors Eins für Ersatzanlagen und zusätzliche Neuanlagen muss einheitlich auf maximal sieben Jahre beschränkt werden.
4. Neue Kohlekraftwerke dürfen gegenüber Gaskraftwerken nicht durch höhere Zuteilungen bevorzugt werden. Emissionsrechte müssen brennstoffunabhängig ausgegeben werden. Die jetzige Ungleichbehandlung ist völlig inakzeptabel.
5. Die Reserve muss von 17 Millionen Tonnen auf mindestens 40 Millionen Tonnen aufgestockt werden.

II. Stellungnahme zu den einzelnen Paragraphen des Entwurfs des Zuteilungsgesetzes 2012

§ 4 Nationale Emissionsziele

Die Bundesregierung will den vom Emissionshandel betroffenen Anlagen 482 Millionen Tonnen CO₂-Emissionsrechte in den Jahren 2008-2012 zuteilen (§ 4 (2)). Gegenüber den Emissionen des Jahres 2005 entspricht das nur einer Minderung von 3 Millionen Tonnen bzw. 0,6 Prozent. Gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2000-2005 sind es 15 Millionen Tonnen bzw. 3 Prozent.

Die Zahl der auszugebenden Emissionsrechte sollte aus folgenden Gründen deutlich reduziert werden:

- Mit 482 Millionen Emissionsrechten wird das Erreichen des Kyoto-Ziels akut gefährdet: Laut Begründung zum Zuteilungsgesetz sollen 28 Millionen Tonnen in den Sektoren Haushalte, Verkehr sowie Gewerbe, Handel, Dienstleistungen vermieden werden. Angesichts der bisher eingeleiteten sehr schwachen oder nur unverbindlich angekündigten Maßnahmen ist es sehr wahrscheinlich, dass dieses Ziel nicht erreicht wird. Wenn das Kyoto-Ziel z.B. um 20 Millionen Tonnen verfehlt wird, müsste das Bundesfinanzministerium Zertifikate im Wert von 1,5 bis zwei Milliarden Euro in der Periode von 2008 – 2012 aus allgemeinen Steuermitteln zukaufen (bei einem Preis von 15 bis 20 Euro je Tonne). Die Steuerzahler werden dies kaum akzeptieren, wenn gleichzeitig die Energiekonzerne dank kostenloser Zertifikatezuteilung Sondergewinne machen.

Wenn alle Sektoren gleichmäßig belastet werden sollen, darf das Emissionsziel nicht über 464 Millionen Tonnen CO₂ liegen (Berechnung auf der Basis der zuletzt verifizierten Daten). Der prozentuale Anteil der Emissionen des Emissionshandelssektors an den Gesamtemissionen in den Jahren 2008 bis 2012 sollte identisch mit dem Anteil im Jahr 2005 sein. Da für das Jahr 2005 noch keine verifizierten Gesamtemissionen vorliegen, wurde vorläufig das Jahr 2004 als Berechnungsgrundlage gewählt.

- Die Energie- und Industrieunternehmen haben der Bundesregierung in der Klimaschutzvereinbarung aus dem Jahr 2000 verbindlich zugesagt, 45 Millionen Tonnen CO₂ zwischen 1998 und 2010 zu vermeiden, davon 23 Millionen Tonnen durch den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung. Diese Zusage sollte im Rahmen des Emissionshandels durch eine entsprechende Reduzierung der Emissionsrechte eingefordert werden. Geht man davon aus, dass rund 10 Millionen Tonnen dieser Selbstverpflichtung durch Maßnahmen erbracht werden sollen, die nicht auf die Sektoren Energiewirtschaft und Industrie abzielen, wäre daraus ein Emissionsziel von 441 Millionen Tonnen abzuleiten. Dies ergibt sich aus den Emissionen des Jahres 2005 in Höhe von 485 Millionen Tonnen (nach der für 2008 bis 2012 gültigen Anlagenabgrenzung), einem Anstieg der CO₂ Emissionen des Emissionshandelssektors im Zeitraum 1998 bis 2005 von 9 Millionen Tonnen und der Reduktionsverpflichtung von 35 Millionen Tonnen.
- Deutschland muss rechtzeitig auf einen Minderungspfad gelangen, mit dem die CO₂-Emissionen bis 2020 um vierzig Prozent im Vergleich zu 1990 reduziert werden können.

Aus diesen Gründen fordern die Umweltverbände, die Zahl der ausgegebenen Emissionsrechte von 482 Millionen auf 441 Millionen Tonnen zu verringern, wenn die Zusagen der Wirtschaft aus dem Jahr 2000 umgesetzt werden sollen; bzw. auf 464 Millionen Tonnen, wenn alle Sektoren prozentual gemäß ihres Anteils an den Gesamtemissionen zum Kyoto-Ziel beitragen sollen.

Eine Anrechnung von Senken auf das Emissionsbudget lehnen die Umweltverbände entschieden ab, denn es ist nicht gesichert, dass diese Emissionen dauerhaft der Atmosphäre entzogen bleiben.

§ 5 Erfüllungsfaktor

Die Umweltverbände befürworten die Differenzierung des Erfüllungsfaktors nach den Tätigkeiten der Industrie und der Energieumwandlung.

Allerdings fehlt im Entwurf des ZuG 2012 ein zusätzlicher Ausgleichsfaktor, um das Erreichen des Emissionsziels aus § 4 sicher zu stellen. Ein solcher Ausgleichsfaktor ist notwendig, weil es z.B. durch die Anwendung der Härtefallregelung in § 7 (6) notwendig sein kann, dass der Staat mehr Zertifikate ausgibt als auf der Basis der vorab durchgeführten Datenerhebung vorgesehen war.

Die Umweltverbände fordern daher, einen Ausgleichsfaktor, wie im § 4 (4) des ZuG 2007, auch in das ZuG 2012 einzufügen.

§ 6 Reserve

Die Bundesregierung will 17 Millionen Zertifikate der Reserve zuführen. Davon entfallen aber voraussichtlich fünf Millionen auf den so genannten KfW-Mechanismus (§ 6 (3) Satz 3 ZuG 2007) aus der Handelsperiode 2005-2007 und zwei Millionen sollen für die Kosten der Emissionshandelsstelle verwendet werden. Es verbleiben also nur ca. 10 Millionen Tonnen für Neuanlagen.

Im Rahmen des Energiegipfels wurde im April 2006 eine Investitionsliste der großen Stromversorger vorgelegt, welche Kraftwerksprojekte im Zeitraum 2008-12 realisiert werden sollen. Aus dieser Liste lässt sich der Umfang der benötigten Reserve für Neuanlagen errechnen. Nach heutigem Stand muss die Reserve mindestens 40 Millionen Tonnen CO₂ enthalten. Mit einer Reserve von 10 Millionen Tonnen werden mindestens 30 Mio. Tonnen CO₂-Minderung in die Zukunft verschoben. Ist die Reserve erschöpft, muss die Kreditanstalt für Wiederaufbau Zertifikate zukaufen. Diese Menge an Zertifikaten wird dann von der Zuteilungsmenge der dritten Handelsperiode 2013 – 2017 abgezogen.

Die Reserve wurde mit der Vorgabe gewählt, dass der Erfüllungsfaktor für die Stromindustrie 0,85% nicht unterschreiten soll. In der dritten Periode müssten also vor der Minderung einer einzigen Tonne CO₂ mindestens 30 Millionen Tonnen als Hypothek aus der zweiten Periode reduziert werden. Schon heute ist absehbar, dass dies politisch kaum haltbar sein wird. Der letzte Ausweg wäre dann der klimapolitische Offenbarungseid: die Erhöhung der Zuteilungsmenge und die Verfehlung der Klimaschutzziele.

Die Umweltverbände fordern daher, mindestens 40 Millionen Emissionsrechte für die Reserve zurück zu halten und die Zahl der an bestehende Anlagen ausgegebenen Zertifikate entsprechend zu reduzieren.

§§ 7, 8 und 9 Zuteilung für bestehende Anlagen

Eine umfassende Analyse der §§ 7, 8 und 9 war in der Kürze der zur Stellungnahme gegebenen Zeit nicht möglich.

Die Umweltverbände fordern, dass bei allen Anlagen - unabhängig vom Jahr der Inbetriebnahme - der Erfüllungsfaktor Eins für maximal sieben Jahre nach der Inbetriebnahme angewendet wird.

Insoweit durch das ZuG 2007 eine längere Anwendung des Erfüllungsfaktors Eins zugesagt wurde, besteht für die zwischen 2005 und 2007 in Betrieb genommenen Anlagen Vertrauensschutz. Für die davor und danach in Betrieb genommenen Anlagen (insbesondere die sog. Early Action Anlagen, die zwischen 1994 und 2002 in Betrieb genommen wurden) endet dieser Vertrauensschutz nach unserer Auffassung am 31.12.2007, so dass ab 2008 der reguläre Erfüllungsfaktor angewendet werden sollte.

Die Umweltverbände sind der Auffassung, dass ab 2013 Bestandsanlagen im Bereich der Strom- und Wärmeerzeugung (siehe Anhang 4, Teil A) Emissionsrechte auf der Basis brennstoffunabhängiger Benchmarks erhalten sollten (falls die Emissionsrechte nicht vollständig versteigert werden). Um unzumutbare Härten für Bestandsanlagen zu vermeiden,

sollte ein Durchschnitts-Benchmark für alle betroffenen Bestandsanlagen ermittelt werden und die Zuteilung mit dem Erfüllungsfaktor reduziert werden.

Die Umweltverbände begrüßen grundsätzlich die in § 7 (8) enthaltene Malusregel für Kondensationskraftwerke auf Steinkohle- oder Braunkohlebasis, die vor 1978 in Betrieb genommen wurden. Allerdings müssen die Mindest-Wirkungsgrade angehoben werden, damit die Anreize zur Erneuerung des Kraftwerksparks stärker wirken: Bei Braunkohlekraftwerken sollte die Malusregel unterhalb eines Wirkungsgrades von 34 Prozent (netto) und bei Steinkohlekraftwerken unterhalb 37 Prozent angewendet werden. Die Mindestwirkungsgrade sollten mit jeder Handelsperiode erhöht werden.

§ 7 (6) Härtefallregelung

Die Umweltverbände begrüßen, dass einige Sonderregelungen – insbesondere die Optionsregel – im Entwurf des Zuteilungsgesetzes 2012 nicht enthalten sind. Diese höhere Transparenz darf nicht dadurch verloren gehen, dass die Härtefallregelung im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens ausgeweitet wird. Die Härtefallregelung muss unbedingt auf den engen verfassungsrechtlich notwendigen Anwendungsbereich begrenzt bleiben.

§ 10 Zuteilung für Ersatzanlagen (sog. Übertragungsregel)

Mit der in § 10 (1) enthaltenen Regel zur Übertragung von Emissionsrechten von still gelegten Altanlagen auf neue Ersatzanlagen will die Bundesregierung Anreize zur Investition in neue und zur Stilllegung alter Kraftwerke schaffen. Dieses Ziel wird von den Umweltverbänden grundsätzlich geteilt.

Allerdings sollte die Übertragungsregel an zwei zentralen Stellen verändert werden:

- Wie für andere Neuanlagen sollte auch für Ersatzanlagen eine Vollaussstattung mit Zertifikaten für maximal sieben Jahre gewährt werden, um die Spielräume für zukünftige Treibhausgasminderungen nicht einzuengen. Nach dem vier Jahre langen Übertragungszeitraum sollte der Erfüllungsfaktor Eins anschließend nur noch drei Jahre lang angewendet werden (§ 10 (1)).
- Die Umweltverbände begrüßen, dass die Anwendung des Erfüllungsfaktors Eins im Regelfall von 14 auf zehn Jahre im Anschluss an den Übertragungszeitraum reduziert wurde (§ 10 (1)). Die Bundesregierung führt dies aber mit einer weiteren Sonderregelung ad absurdum, indem sie Neuanlagen, die vor dem 1. Januar 2008 eine Genehmigung zur Errichtung der Anlage haben, 14 Jahre lang den Erfüllungsfaktor Eins gewähren will. **Die Umweltverbände kritisieren dieses Lex RWE scharf, denn dieses wurde offensichtlich als Ausnahme für das klimaschädliche Kraftwerk Neurath eingeführt. Wir fordern den Bundestag auf, die Sonderregel für RWE aus dem Gesetzentwurf zu streichen und für alle Ersatzanlagen eine einheitliche, deutlich verkürzte Laufzeit mit Erfüllungsfaktor Eins anzuwenden.**

§ 11 Zuteilung für zusätzliche Neuanlagen

Die Fortführung der brennstoffspezifischen Emissionsbenchmarks ist der klimapolitische Sündenfall im Rahmen des Emissionshandels. Mit dieser Regelung wird die kostengünstigste Möglichkeit der Emissionsvermeidung - der Brennstoffwechsel - aus dem System eliminiert. Es lohnt sich für einen Investor unter den jetzigen Rahmendaten finanziell nicht, in das deutlich klimaverträglichere Gas zu investieren.

Die Vermeidung dieser Emissionen zahlt sich für den Investor nicht aus, da das CO₂-Preissignal ausgeschaltet ist. Darüber hinaus wird über 14 Jahre der Stand der Technik festgeschrieben. Eine immens lange Laufzeit, in der Anlagen von Reduktionsverpflichtungen freigestellt sind und faktisch aus dem Emissionshandelssystem herausgenommen wurden.

Der fehlende Anreiz zu einem Brennstoffwechsel zeigt sich in den geplanten Kraftwerksneubauten: Bis 2010 sind Kraftwerke mit 18.000 MW Leistung geplant. Davon sollen fast 12.000 MW in klimaschädliche Kohlekraftwerke investiert werden, die alleine einen CO₂-Ausstoß von bis zu 72 Millionen Tonnen Kohlendioxid pro Jahr verursachen werden. Noch schwerwiegender ist die Tatsache, dass diese Kraftwerke etwa 40 Jahre laufen werden. Bis 2050 muss Deutschland jedoch wie die anderen Industriestaaten 80 Prozent der klimaschädlichen Emissionen verringern, um den gefährlichen Klimawandel zu verhindern. Für die Energiewirtschaft stehen dann anteilig noch 91 Millionen Tonnen CO₂ zur Verfügung – von denen die bis zum Jahr 2010 geplanten neuen Kohlekraftwerke 79% beanspruchen würden. Zur Einhaltung künftiger Klimaschutzziele gäbe es dann nur noch die Alternative, diese Kraftwerke frühzeitig abschalten.

Die Umweltverbände fordern:

- **Für alle neuen Kraftwerke einen einheitlichen, brennstoffunabhängigen Benchmark.**
- **Die Anwendung des Erfüllungsfaktors Eins für neue Kraftwerke für maximal sieben Jahre.**

Für die Ausgestaltung eines brennstoffunabhängigen Benchmarks gibt es mehrere Optionen:

- Mittelfristig sollte für alle bestehenden und neuen Kraftwerke ein einheitlicher Durchschnittsbenchmark angewendet werden. Durch die Anwendung des Erfüllungsfaktors auf alle Anlagen wird sichergestellt, dass die Klimaschutzziele erreicht werden und die Belastungen gleichmäßig verteilt sind. Die Anreize zur Investition in Neuanlagen können zusätzlich durch die Malusregel und die auf maximal sieben Jahre befristete Anwendung des Erfüllungsfaktors Eins für Neuanlagen verstärkt werden.
- **Kurzfristig sollte zumindest für Neuanlagen ein einheitlicher brennstoffunabhängiger Benchmark angewendet werden. Dieser Benchmark sollte zwischen dem im Entwurf der Bundesregierung vorgesehenen Kohlebenchmark und dem Erdgasbenchmark liegen.** In Großbritannien liegt der Benchmark für Neuanlagen in der ersten Handelsperiode bei 365 Gramm CO₂/kWh.

Verschlechterungen im Zuteilungsgesetz im Vergleich zum Nationalen Allokationsplan – die Lex Vattenfall (§ 11 (3) Satz 3):

Zusätzlich zu den grundlegend falschen Weichenstellungen im Nationalen Allokationsplan vom 28. Juni 2006 hat die Bundesregierung noch eine weitere gegen den Klimaschutz gerichtete Sonderregelung in den Entwurf des Zuteilungsgesetzes 2012 aufgenommen: Für den Bau eines neuen 675 Megawatt Braunkohleblocks in Boxberg will die Bundesregierung

dem Betreiber Vattenfall ca. 950 Gramm CO₂-Emissionsrechte je Kilowattstunde Strom zuteilen. Alle anderen Neuanlagen erhalten zwischen 365 Gramm (Erdgas-GuD-Kraftwerke.) und 750 Gramm (Kohlekraftwerke). Die Bundesregierung will diese Zertifikate der Reserve entnehmen, die dadurch weiter verknappt wird.

Schon die Ungleichbehandlung zwischen Erdgas und Kohle verzerrt den Emissionshandel gravierend. **Die aufgrund des Lobbydrucks von Vattenfall nachträglich eingefügte Sonderregelung in § 11 (3) Satz 3 ist inakzeptabel.** Die im Vergleich zu einem GuD-Kraftwerk gleicher Stromproduktion fast dreimal so hohe Ausstattung mit Zertifikaten entspricht alleine für den Braunkohleblock in Boxberg einer Subventionierung in Höhe von 800 Millionen Euro über einen Zeitraum von 14 Jahren (bei einem angenommenen Zertifikatspreis von 18 Euro/Tonne). Die Investitionsbedingungen werden durch diese Sonderregelung zusätzlich verzerrt und das Klima mit 45 Millionen Tonnen stärker belastet als beim Bau eines GuD-Kraftwerks mit gleich hoher Stromproduktion.

Die Umweltverbände fordern, § 11 (3) Satz 3 ersatzlos zu streichen.

§ 14 Bindungswirkung

Die Umweltverbände begrüßen es, dass mit dem neuen § 14 zumindest für zukünftige Handelsperioden ab 2013 die Option offen gehalten wird, die Emissionsrechte vollständig zu versteigern.

Allerdings sollte klar gestellt werden, dass diese Option nicht nur für Bestandsanlagen gilt, sondern auch für Neuanlagen.

§ 18 Kosten der Zuteilung

Die Bundesregierung will die Emissionsrechte in der Handelsperiode 2008 - 2012 kostenlos zuteilen.

Die Umweltverbände fordern, ab 2008 zehn Prozent aller Emissionsrechte zu versteigern. Wenn dies aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie für erforderlich gehalten wird, kann die Versteigerung zunächst auf Kraftwerke (Tätigkeiten der Energieumwandlung und -umformung, siehe Anhang 1) beschränkt werden – mit entsprechend höherem Versteigerungsanteil bei den Kraftwerken. Die Hälfte der Versteigerungserlöse soll für die Einrichtung eines Energieeffizienzfonds und zur Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen an die Folgen des Klimawandels in Entwicklungsländern verwendet werden.

Die Vorgaben der EU ermöglichen es den Mitgliedsstaaten, bis zu maximal zehn Prozent der auszugebenden Zertifikate für die Periode 2008-2012 zu versteigern. Die Erfahrungen der letzten Monate zeigen, dass zum einen die kostenlose Ausgabe der Zertifikate eine Strompreisverteuerung nicht verhindern konnte, da die Stromkonzerne die Opportunitätskosten der Zertifikate auf die Strompreise überwälzt haben. Zum anderen führt die Versteigerung zu deutlich geringeren Transaktionskosten des Gesamtsystems, worauf auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seiner Stellungnahme zum NAP II hinweist:

„Es hat sich gezeigt, dass die freie Vergabe zu einem intensiven Lobbyismus mit allen oben beschriebenen negativen Auswirkungen geführt hat, die alle den Kosten der Regulierung zuzurechnen sind. [...] Eine Versteigerung ist die einfachste und transparenteste aller Zuteilungsmethoden und vermeidet diese Verteilungskonflikte innerhalb des Emissionshandelssektors.“

Ab 2013 fordern die Umweltverbände die vollständige Versteigerung der Emissionsrechte. Die Bundesregierung soll sich bei der EU-Kommission dafür einsetzen, dass im Rahmen der Überprüfung der EU-Emissionshandels-Richtlinie die vollständige Versteigerung der Emissionsrechte ab 2013 verbindlich festgelegt wird.

Kontakt:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Matthias Seiche, Leiter Klimaschutz

Tel. 030 – 275 86 – 433

matthias.seiche@bund.net

www.bund.net/klimaschutz

Forum Umwelt und Entwicklung

Jürgen Maier, Geschäftsführer

Tel. 0228 / 359704

chef@forumue.de

www.forumue.de

Germanwatch

Christoph Bals, Politischer Geschäftsführer

Tel. 0228 – 60492 - 17

bals@germanwatch.org

www.germanwatch.org

Greenpeace

Tobias Münchmeyer, stv. Leiter der politischen Vertretung

Tel. 030 - 308899-21

tobias.muenchmeyer@greenpeace.de

www.greenpeace.de

World Wide Fund For Nature

Regine Günther, Leiterin Klimaschutz und Energiepolitik

Tel. 0162 - 2914423

regine.guenther@wwf.de

www.wwf.de