

Deutscher NAP II gescheitert – Notwendige Überarbeitung als Chance begreifen

- Stellungnahme des bvek zur heutigen Entscheidung der EU-Kommission -
29. November 2006

Der bvek begrüßt und unterstützt die Entscheidungen der EU-Kommission zu den 10 bisher vorliegenden Nationalen Allokationsplänen für die Jahre 2008 – 2012 (NAP II) und insbesondere die Entscheidungen zum deutschen NAP II-Entwurf. Diese Entscheidungen sind alles andere als überraschend. Die Kommission hat immer wieder auf die Kriterien hingewiesen, von denen sie sich bei ihren Entscheidungen leiten lassen wird. Der bvek hat bei den verschiedenen Anhörungen der Verbände durch das BMU schon im Jahr 2004 und erst zuletzt am 30. Oktober 2006 wieder ausdrücklich darauf hingewiesen, dass wesentliche Teile des NAP II für die EU-Kommission zu Recht nicht genehmigungsfähig sind. Aber Umweltminister Gabriel mit seinen Ministerialbeamten und große Teile der betroffenen deutschen Industrie haben ihre Köpfe lieber in den Sand gesteckt bzw. dort stecken lassen. Sie dürfen sich nicht beschweren, dass sie jetzt erbarmungslos in die Wirklichkeit des EU-Systems handelbarer Emissionsrechte zurückgeholt werden. Gabriels Versuch, in vorletzter Sekunde mit der Kommission wie auf einem arabischen Basar über das zulässige Gesamtvolumen an Emissionsberechtigungen zu feilschen, und der Versuch von BDI-Präsident Thumann, mit seiner Vorsprache bei Kommissionspräsident Barroso in Brüssel am vergangenen Donnerstag in letzter Sekunde die lobbyistische Kraft des BDI ins Spiel zu bringen, um Deutschland doch noch eine „extra Wurst braten“ zu lassen, sind zurecht zurückgewiesen worden. Die EU-Kommission hat damit ihre Bewährungsprobe als Hüterin der Wirksamkeit und Effizienz des EU-Systems handelbarer Emissionsrechte zum Klimaschutz bestanden.

Der deutsche NAP II-Entwurf muss jetzt zum großen Teil überarbeitet werden, da nicht nur das Gesamtvolumen an jährlichen Emissionsberechtigungen von 482 Mio. um 6 % auf 453 Mio. reduziert worden ist, sondern auch viele Privilegierungsregelungen für bestimmte Anlagenarten abgelehnt worden sind. Diese notwendige Überarbeitung sollte von der Bundesregierung und vor allem von den Bundestagsabgeordneten aber als Chance begriffen werden, sich von den lobbyistischen Würgegriffen und Drohungen der deutschen Industrie zu befreien und eine volkswirtschaftlich bessere Ausgestaltung des NAP II vorzunehmen. Der bvek hat hierzu bereits Mitte letzten Jahres entsprechende Vorschläge gemacht, die bisher leider vom BMU ignoriert worden sind. Vorrangig erscheinen dem bvek jetzt folgende 4 Veränderungen:

1. Versteigerung von 10 % der Emissionsberechtigungen

Die Versteigerung von 10 % der Emissionsberechtigungen ist jetzt noch notwendiger als bisher schon. Denn durch die Reduzierung des Gesamtvolumens an Emissionsrechten wird deren Knappheitsgrad und folgerichtig auch deren Marktpreis erhöht. Es ist dabei zu befürchten, dass die EVUs ihre Oligopol ähnliche Marktmacht erneut nutzen und die Preise wieder deutlich über den eigentlichen Knappheitspreis in die Höhe treiben, um damit erneut große *Windfall Profits* einzustreichen. Dies kann durch eine Versteigerung wirksam verhindert werden, wenn sie, wie vom bvek vorgeschlagen, richtig gestaltet wird. Wesentlich ist dabei die Begrenzung des Teilnehmerkreises auf die vom System betroffenen Anlagenbetreiber sowie die Begrenzung des maximalen Bietervolumens einerseits und andererseits das Setzen von klaren Anreizen für kleine und mittelgroße Anlagenbetreiber, sich ebenfalls an den Versteigerungen zu beteiligen. Damit kann sichergestellt werden, dass der Versteigerungspreis nicht von den EVUs beeinflusst

werden kann, sondern von den Grenzvermeidungskosten des letzten zum Zuge kommenden kleinen oder mittelgroßen Anlagenbetreibers bestimmt wird. Von diesem Versteigerungspreis als Primärmarktpreis kann sich dann auch der von den EVUs beeinflussbare Preis auf den Sekundärmärkten nicht mehr wesentlich abweichen. Die Kommission hat bereits deutlich erklärt, dass die Einführung einer Versteigerung nicht extra von ihr genehmigt werden muss.

2. Kürzung der kostenlosen Zuteilungen für alle Anlagenbetreiber

Im alten NAP II-Entwurf wurde die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen nur für einen Teil der Energieerzeugungsanlagen im Vergleich zu deren historischen Emissionen um 15 % gekürzt. Die anderen Anlagen (sonstige Industrie, KWK-, Klein- und Neuanlagen) sollten praktisch entsprechend ihren historischen oder zukünftig erwarteten Emissionen mit kostenlosen Emissionsberechtigungen ausgestattet werden. Abgesehen davon, dass dies in vielen Fällen tatsächlich sogar eine Überausstattung bedeutet hätte, ist offensichtlich, dass eine solche großzügige Zuteilung kaum Anreize schafft, die durchaus auch bei diesen Anlagen vorhandenen kostengünstigen CO₂-Vermeidungsmöglichkeiten zu realisieren. Gabriel hatte angekündigt, die drohenden Kürzungen des Gesamtvolumens ausschließlich durch weitere Kürzungen der Zuteilungen an den Energieerzeugungsanlagen vorzunehmen, deren Zuteilung bereits gekürzt werden sollte. (Erhöhung der Kürzung von 15 % auf zunächst 29 % und nun wohl auf 39 %) Diese drastische Verschärfung ist aber nur dann notwendig, wenn man aus Angst vor der Industrielobby nicht den Mut hat, allen Anlagen Kürzungen der Zuteilungen vorzunehmen. Solche Kürzungen sind aber nicht nur zumutbar, sondern auch notwendig, um die vielen vorhandenen, aber bisher nicht realisierten kostengünstigen Emissionssenkungsmöglichkeiten auch bei diesen Anlagen zu erschließen.

3. Andere Anreizsetzung für Investitionen in Neuanlagen

Im NAP II-Entwurf sollten Anlagen, die ab 2003 in Betrieb genommen worden sind bzw. genommen werden, langfristige Freistellungen von jeglichen Kürzungen sowie zum Teil sogar zeitweise Überausstattungen erhalten. Damit sollte nach Auffassung der Bundesregierung ein Anreiz zur Investition in neue Anlagen gegeben werden. Die Privilegien für Anlagen, die vor 2008 in Betrieb gehen sowie die Zusagen, die über 2012 hinausreichen, hat die Kommission nun aus Wettbewerbsgründen untersagt. Diese Anlagen müssen genauso behandelt werden wie ältere Bestandsanlagen. Damit fällt aber das Konzept der Bundesregierung zur Förderung von Neuanlagen in sich zusammen. Zu Recht, denn der Emissionsrechtehandel als industriepolitisches Förderinstrument zu benützen, hieße, es als Subventionsregelung zu missbrauchen. Wenn es für notwendig gehalten werden sollte, Anreize für Investitionen in Neuanlagen zu setzen, bietet sich systemkonform an, die kostenlose Zuteilung an Emissionsrechten nicht nach zufälligen historischen Emissionen, sondern nach produktbezogenen Benchmarks in Verbindung mit anlagentypischen Auslastungen vorzunehmen und dabei Neuanlagen und Bestandsanlagen gleich zu behandeln. Diese Regelung würde hinreichende Anreize für Investitionen in Neuanlagen bieten. Allerdings würde dies eine vollständige Umorientierung der Zuteilungsregeln bedeuten und müsste von der Kommission völlig neu geprüft und genehmigt werden. Dies stellt zwar kein inhaltliches, aber wahrscheinlich ein zeitliches Problem dar. Da diese Umorientierung aber auch eine drastische Verringerung und Vereinfachung der Zuteilungsregeln des NAP bedeuten würde, sollte diese Option dennoch ernsthaft geprüft werden. Der bvek hat eine solche Regelung bereits 2005 vorgeschlagen. Wäre der Vorschlag nicht schnöde ignoriert, sondern realisiert worden, stünde Deutschland jetzt besser da.

4. Erhöhung und Vereinfachung der Nutzung von Emissionsgutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten

Im bisherigen NAP II-Entwurf war die Nutzung von Emissionsgutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten für deutsche Anlagenbetreiber auf 12 % begrenzt. Dieser Begrenzung lag eine unnötig restriktive Auslegung der Supplementaritätsregel zu Grunde. Die Kommission hat heute ihre Auslegung erläutert. Danach könnte die Begrenzung für deutsche Unternehmen drastisch erhöht werden. Davon sollte in vollem Umfang Gebrauch gemacht werden. Damit würde sowohl das Angebot an Emissionsrechten erhöht und damit der Preisdruck reduziert als auch deutschen Anlagenbetreibern mehr betriebliche Flexibilität gegeben.

Dieser Vorteil würde aber kaum zur Geltung kommen, wenn die unnötigen bürokratischen Hindernisse und Kostenbelastungen im deutschen Gesetz zur Nutzung dieser Projekte (ProMechG) weiter bestehen bleiben würden. Das ProMechG sollte daher parallel zum Zuteilungsgesetz grundlegend überarbeitet und entschlackt werden. Der bvek hat bereits im Juni 2005 hierfür ein komplett durchformuliertes Alternativ-ProMechG vorgelegt, das sofort vom Bundestag beraten und beschlossen werden könnte.