



# **Bundesverband Erneuerbare Energie e.V.**

BEE e.V. • Teichweg 6 • 33100 Paderborn

**Korrespondenz BEE-  
Vorstand:**  
Teichweg 6  
33100 Paderborn  
Telefon: 05252 / 939 800  
Telefax: 05252 / 529 45

**Büro Berlin:**  
Marienstr. 19-20  
10117 Berlin

## Stellungnahme zum NAP II

### **Anforderungen an einen Nationalen Allokationsplan II unter Gesichtspunkten der klimapolitischen und ökonomischen Effizienz**

Die nationale Klimaschutzstrategie besteht aus dem Miteinander verschiedener sektorspezifischer Instrumente, unter denen der CO<sub>2</sub>-Emissionshandel gemeinsam mit dem Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG), der ökologischen Steuerreform, dem KWK-Gesetz, der Energieeinsparverordnung oder auch dem Förderprogramm zur CO<sub>2</sub>-Minderung eine wichtige Rolle einnehmen soll. Allerdings ist die im NAP-Entwurf angestrebte Emissionsminderung im Vergleich zur Wirkung der anderen Instrumente eher gering. Dies steht in deutlichem Missverhältnis zur beobachteten Kostenwirkung.

Um die Effizienz des Emissionshandels in Deutschland zu steigern, müssen wesentliche Verbesserungen am NAP II vorgenommen werden:

- Die Bundesregierung muss insgesamt einen CO<sub>2</sub>-Minderungsweg einschlagen, mit dem das von der Bundesregierung beschlossene Klimaschutzprogramm 2005 mit seinem Gesamtziel von 40 % CO<sub>2</sub>-Minderung bis 2020 (Basisjahr 1990) im Mix der Instrumente (EEG, KWK-G, Emissionshandel, ...) erreicht werden kann.
- Die Erneuerbaren Energien tragen heute am stärksten zur weiteren Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen bei. Ihr Beitrag ist deutlich höher als das Gesamtminderungsziel des Emissionshandels. Die durch das EEG bedingten schon erreichten CO<sub>2</sub>-Reduzierungen müssen bei den Zuteilungen der Emissionen für die Industrie in Abzug gebracht, und damit insgesamt ein höheres Reduktionsziel festgeschrieben werden.

- Die Bundesregierung ist aufgefordert, schon in diesem Jahr einen Gesetzentwurf zur Förderung von Wärme und Kälte aus Erneuerbaren Energien vorzulegen, und damit die nationale Klimaschutzstrategie zu unterstützen.
- Der rechtliche Rahmen zur Versteigerung von Emissionsrechten in Höhe von 10 Prozent muss ausgeschöpft werden, um zumindest einen Teil der dramatischen Mitnahmeeffekte der Energiewirtschaft abzuschöpfen und damit den öffentlichen Haushalt zu entlasten und effiziente Klimaschutzmaßnahmen zu finanzieren.
- Ein brennstoffunabhängiger Benchmark ist zu bestimmen, um eine einseitige Bevorzugung von Kohlekraftwerken zu verhindern.
- Neuanlagen dürfen höchstens 7 Jahre von Emissionsreduzierungen ausgenommen werden.
- Joint Implementation und Clean Development Mechanism werden grundsätzlich begrüßt. Die im NAP II zur Nutzung von Zertifikaten aus JI und CDM definierte Quote von 12 % ist jedoch zu hoch. JI und CDM dürfen nicht dazu führen, dass die Wirtschaft keine nationalen CO<sub>2</sub>-Minderungen umsetzt.

## Klimapolitische Herausforderungen

In den vom Umweltbundesamt im Oktober 2005 vorgelegten „21 Thesen zur Klimaschutzpolitik des 21. Jahrhunderts“ heißt es unter These 3 „Nach neuestem Kenntnisstand reagiert das Klima deutlich stärker auf einen Konzentrationsanstieg der Treibhausgase als ursprünglich vermutet. Um dramatische Schäden zu vermeiden, muss der Temperaturanstieg dauerhaft auf maximal 2 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau begrenzt werden. Oberhalb dieses Bereiches erwartet die Fachwelt großräumige Störungen der Biosphäre und des Wasserhaushaltes, und abrupte Klimaänderungen werden wahrscheinlicher. Um das „2 Grad Ziel“ einzuhalten, ist es notwendig, die Konzentration der Treibhausgase in der Atmosphäre bei 400 parts per million (ppm) CO<sub>2</sub>-Äquivalent zu stabilisieren. Dies bedeutet: Der Anstieg der globalen Emissionen muss in den nächsten 10 bis 20 Jahren gestoppt werden. Anschließend müssen die Emissionen bis 2050 auf unter die Hälfte des heutigen Niveaus und auf ein Viertel des „Business as usual“-Trends (das sind knapp 20 % Emissionssteigerung pro Dekade) sinken. Die Gerechtigkeit gegenüber den sich entwickelnden Ländern gebietet, dass die Emissionen der Industriestaaten bis 2050 überproportional um 80% gegenüber dem Ausgangsniveau von 1990 zurückgehen müssen.“ (Die Zukunft in unseren Händen – 21 Thesen zur Klimaschutzpolitik des 21. Jahrhunderts und ihre Begründungen, Umweltbundesamt, Dessau, Oktober 2005)

Zu diesem „2-Grad-Ziel“ hat sich die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag vom November 2005 bekannt und verpflichtet. Für den Bundesverband Erneuerbare Energie ist dieses Ziel dasjenige, welches im internationalen Klimaschutz mindestens erreicht werden muss. Daher muss die Regierung aus CDU/CSU und SPD einen CO<sub>2</sub>-Minderungsweg einschlagen, mit dem das von der Bundesregierung beschlossene Klimaschutzprogramm 2005 mit seiner Vorgabe von 40 % CO<sub>2</sub>-Minderung bis 2020 (Basis-

jahr 1990) erreicht werden kann. Der Energiesektor und hier der Ausbau Erneuerbarer Energien spielt dabei die Schlüsselrolle.

Zumindest muss die Bundesregierung aber die in der Klimaschutzvereinbarung vom Oktober 2000 in Verbindung mit der KWK-Vereinbarung von 2001 gemachte Zusage der Industrie und der Energiewirtschaft zur Verringerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen in Höhe von 45 Mio. t/a bis 2010 einfordern. Rund 35 Mio. t/a fallen dabei in den Bereich des Emissionshandels und würden damit zu einer Verschärfung des Reduktionszieles führen.

## **Positive Aspekte des NAP II**

Der weitestgehende Verzicht auf Sonderzuteilungsregeln im NAP II im Gegensatz zu seinem Vorgänger NAP I gehört zu den positiven Elementen des Entwurfs. Dazu gehört auch die Abschaffung der Optionsregel. Sinnvoll ist zudem die Einführung eines differenzierten Erfüllungsfaktors für die Stromerzeuger und die energieintensive Industrie zulasten der fossilen Kraftwerksbetreiber. Leider reichen die Verbesserungen gegenüber dem NAP I nicht, den Emissionshandel in Deutschland zu einem effizienten Klimaschutzinstrument umzugestalten.

## **Emissionshandel und EEG**

Erfolgreichstes Instrument zur Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen nach Effektivitäts- und Effizienzkriterien in Deutschland ist die Förderung Erneuerbarer Energien. Dabei stehen sich die Förderung Erneuerbarer Energien und der Emissionshandel nicht gegenüber sondern ergänzen sich. So führen die CO<sub>2</sub>-Reduktionen, die durch das EEG und den Ausbau der Erneuerbaren Energien im Strombereich erreicht werden, derzeit dazu, dass die in den Emissionshandel einbezogene Industrie deutlich entlastet wird. Da die jährlich durch den Ausbau Erneuerbarer Energien eingesparte CO<sub>2</sub>-Menge bei der Zuteilung im NAP II nicht in Abzug gebracht wird, subventionieren die Erneuerbaren Energien faktisch die konventionellen Kraftwerksbetreiber bis 2012 in der Größenordnung von etwa 4,2 Milliarden Euro.<sup>1</sup>

In Deutschland haben die Erneuerbaren Energien im vergangenen Jahr bereits über 83 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> vermieden. Davon entfielen auf das EEG 40 Millionen Tonnen. Die vermiedene Menge ist in der Vergangenheit durch das EEG jährlich um 5 Millionen gesteigert worden und wird in den nächsten Jahren voraussichtlich in noch stärkerem Maße ansteigen. Ohne das EEG läge die notwendige Einsparung, die die Industrie zur Erreichung der nationalen Klimaziele bis 2012 erbringen müsste, um etwa 52 Millionen Tonnen höher, was zu einer erheblichen Kostenbelastung der Industrie und zusätzlich zu einem Anstieg der CO<sub>2</sub>-Zertifikatspreise führen würde.

---

<sup>1</sup> Annahme durchschnittlicher Zertifikatspreis 20 €/t CO<sub>2</sub>, EEG-bedingte Vermeidung im Jahr 2012 92 Mio tCO<sub>2</sub>, vergl. auch Rathmann, Do support systems for RES-E reduce ETS-driven electricity prices?, Energy Policy, Dezember 2005

Diese Tatsache darf aber nicht dazu führen, dass die Industrie von ihrer Reduktionsverpflichtung für die Treibhausgasemissionen enthoben wird. Stattdessen muss aus Sicht des Bundesverbandes Erneuerbare Energie zumindest die durch das EEG voraussichtlich zu erreichende CO<sub>2</sub>-Reduzierung bei den Zuteilungen der Emissionen für die Industrie in Abzug gebracht werden, und damit insgesamt ein höheres Reduktionsziel festgeschrieben werden.

## **Neuanlagen (Kohle- und Gaskraftwerke)**

In den nächsten Jahren steht eine umfangreiche Erneuerung im Bereich des Kraftwerksparks in Deutschland an. Nach derzeit bekannten Planungen sollen 32 Kraftwerke mit einer installierten Leistung von 18 GW neu gebaut werden, davon sollen 12 GW als Stein- oder Braunkohlekraftwerke entstehen. Diese Planungen stehen „nicht im Einklang mit den bis 2050 notwendigen Klimaschutzzielen (80 % Reduktion der Emissionen bis 2050)“. (Gute Aussichten vorm Energiegipfel? – Impulse für eine energiepolitische Roadmap, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie, Wuppertal 2006). Sind die Kraftwerke erst gebaut, zementieren sie einen hohen Sockel klimaschädlicher CO<sub>2</sub>-Emissionen und könnten sich bei späteren zur Erreichung der Reduktionsziele notwendigen anspruchsvolleren Klimaschutzzielen als milliardenschwere Fehlinvestition erweisen. Hinzu kommen negative Auswirkungen auf den gesamten Kraftwerkspark durch eine Konzentration auf unflexible Kraftwerkstypen.

Im Entwurf des NAP II wird festgelegt, dass klimaschädliche Kohlekraftwerke 750 Gramm CO<sub>2</sub>-Emissionsrechte je Kilowattstunde Strom, moderne GuD-Kraftwerke lediglich 365 Gramm CO<sub>2</sub>-Emissionsrechte je Kilowattstunde Strom erhalten sollen.

Unabhängige Erzeuger von Strom aus Gaskraftwerken werden auf diese Weise aus dem Markt herausgehalten.

Nach Ansicht des Bundesverbandes Erneuerbare Energie muss man zu einem brennstoffunabhängigen Benchmark im Bereich der Strom- und Wärmeerzeugung kommen. Dieser sollte ein Durchschnittsbenchmark aus allen bestehenden und neuen fossilen Anlagen sein. Sollte dies rechtlich wegen eines Bestandsschutzes der Altanlagen nicht möglich sein, so spricht sich der BEE für einen Durchschnittsbenchmark deutlich unterhalb des vorgeschlagenen Kohlebenchmarks aus.

Zudem wird im Entwurf des NAP II vorgesehen, dass Neuanlagen für 14 Jahre ohne Reduktionsverpflichtungen betrieben werden können. Dies bedeutet, dass die Emissionen von Kraftwerken, die im Jahr 2008 in Betrieb gehen, bis zum Jahr 2022 von Emissionsminderungen ausgenommen werden - eine zu lange Zeit, in der diese Anlagen faktisch aus dem Emissionshandelssystem herausgenommen werden. Es wird auf die Forderung zahlreicher Umweltverbände verwiesen, den Zeitraum auf 7 Jahre zu begrenzen.

## **Versteigerung von 10 % der Emissionsberechtigungen**

Der Bundesverband Erneuerbare Energie spricht sich für die rechtlich mögliche Versteigerung von 10 % der Emissionsrechte für die Zuteilungsperiode 2008 – 2012 aus. In einer kürzlich erschienenen Stellungnahme des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) wird deutlich gemacht, dass das immer wieder vorgetragene Argument, dass eine großzügige oder bedarfsgerechte Zuteilung von Emissionsrechten notwendig zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit sei, eine Interessen geleitete Argumentation zur Maximierung von Mitnahmegewinnen (windfall-profits) bei der Vergabe der Emissionsrechte ist. So wurde die bisher kostenlose Vergabe der Emissionsrechte von den Energieunternehmen zu einer ungerechtfertigten Strompreiserhöhung genutzt und hat damit zu erheblichen Mehreinnahmen für die Stromkonzerne geführt. VIK beziffert diese Mitnahmeeffekte auf über 5 Milliarden Euro pro Jahr. In den Überlegungen für den Emissionshandel innerhalb der Europäischen Union nach 2012 muss daher eine Versteigerung der Emissionsrechte zu 100 % vorgesehen werden.

## **Wärmegesetz umsetzen**

Mit der Beschlussfassung des Europäischen Parlamentes für einen Gesetzgebungsvorschlag zur Steigerung von Erneuerbaren Energien für Wärme und Kälte und der Zusage der EU-Kommission zur Umsetzung ist nun auch die Bundesregierung aufgefordert ein Wärmegesetz vorzulegen. Der BEE begrüßt den durch das Bundesumweltministerium begonnen Konsultationsprozess für ein Wärmegesetz und fordert die Bundesregierung auf einen Entwurf für ein Wärmegesetz in diesem Jahr vorzulegen und dieses Vorhaben im NAP II mit aufzunehmen.

## **Joint Implementation und Clean Development Mechanismen**

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls wurde mit den flexiblen Mechanismen Joint Implementation (JI – Projekte in anderen Industriestaaten, die das Kyoto-Protokoll unterzeichnet haben) und Clean Development Mechanism (CDM – Projekte in Entwicklungsländern) Möglichkeiten geschaffen, durch im Ausland realisierte CO<sub>2</sub>-Minderungen Zertifikate zu erlangen. Diese können, so der Entwurf des NAP II in der Handelsperiode 2008 – 2012 in Höhe von maximal 12 % der jeweiligen anlagenbezogenen Zuteilungsmenge zur Deckung der Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten in Höhe ihrer jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen verwendet werden.

Deutsche Unternehmen im Bereich der Erneuerbaren Energien verstärken seit einigen Jahren ihre internationalen Aktivitäten und sind in Planungen für internationale Projekte sowohl in den Transaktionsländern Osteuropas als auch in den so genannten Entwicklungsländern involviert. Dies gilt schon lange für in entwicklungspolitischen Zusammenhängen arbeitende Verbände und Institutionen, die Projekte im Aus-

land umsetzen. Aus Sicht des Bundesverbandes Erneuerbare Energie bieten JI- und CDM-Projekte für deutsche Unternehmen der Erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz neue Chancen, international Projekte zu verwirklichen. Dies ist insbesondere in den Ländern der Fall in denen es noch keine Mindestpreisvergütung gibt oder diese derzeit noch zu niedrig ist um Projekte wirtschaftlich betreiben zu können.

Dabei wird die im NAP II festgelegte Quote von 12 % für die Jahre 2008 – 2012 als zu hoch empfunden. Die Anwendung von JI und CDM darf nicht dazu führen, dass sich Deutsche Unternehmen von ihren nationalen Reduktionsverpflichtungen freikaufen können, indem sie ausschließlich preiswertere Zertifikate aus internationalen Projekten für ihre Verpflichtungen nutzen. Es gilt: umso anspruchsvoller das nationale Reduktionsziel ist und durch die Industrie erfüllt werden muss, umso eher kann man Zertifikate aus JI und CDM nutzen. Die deutschen Industrie und Energieunternehmen dürfen aus ihren Verpflichtungen national nicht entlassen werden.

## **Fazit**

Der durch die Bundesregierung vorgelegte Nationale Allokationsplan II erfüllt nicht die Kriterien, die anzusetzen wären, um einen effizienten Beitrag zu dem von der Bundesregierung selber formulierte „2 Grad Ziel“ zu leisten. Stattdessen wird der NAP II ohne die in dieser Stellungnahme angeregten Verbesserungen dazu führen, dass innerhalb der Erneuerung des Kraftwerkparcs durch die konventionellen Energieerzeuger in den nächsten Jahren die falschen Weichenstellungen erfolgen werden. Dabei ist klar, dass innerhalb der Zielsetzung 40 % CO<sub>2</sub>-Minderung bis 2020 alle jetzt nicht angegangenen Reduktionen umso stärker in den dann folgenden Jahren erfolgen müssen.

Für den Bundesverband Erneuerbare Energie bestätigt sich erneut, dass das Erneuerbare-Energien-Gesetz und die weitere Förderung Erneuerbarer Energien auch in den Bereichen Wärme und Kraftstoffe ein unverzichtbarer Bestandteil der Klimaschutzpolitik ist. Denn nur durch den massiven Ausbau der Erneuerbaren Energien können die Fehlentwicklungen beim Emissionshandel aufgefangen und die nationalen klimapolitischen Gesamtziele erreicht werden.

Autoren: Norbert Kortlüke, Milan Nitzschke  
Berlin, den 27.06.2006