

Positionspapier
des Bundesverbandes Neuer Energieanbieter

zu dem

Gesetzentwurf für den zweiten Nationalen Allokationsplan
(NAP II)

Im Rahmen der öffentlichen Anhörungsphase nehmen wir zu dem Entwurf des NAP II vom 11. April 2006 wie folgt Stellung:

Der bne, als Verband des Wettbewerbs, erachtet funktionierende Märkte als unerlässlich, wozu in diesem Zusammenhang sowohl der Emissionshandel als auch die Stromerzeugung gehören. Der bne begrüßt den vorliegenden Entwurf für den zweiten nationalen Allokationsplan als einen Schritt zu mehr Wettbewerb in der Stromerzeugung, wenn auch in einigen Punkten Verbesserungsbedarf besteht.

Die jüngsten Ereignisse auf dem Emissionshandelsmarkt haben gezeigt, dass dieser Markt noch nicht voll entwickelt ist. Der bne fordert daher den Gesetzgeber auf, schnellstmöglich den Rahmen für einen liquiden Markt zu schaffen. Hierzu gehören ausreichende und schnelle Marktinformationen, langfristige Zielfestlegungen, die in transparente und verbindliche Zuteilungsregeln münden und eine Verknüpfung mit den anderen Märkten. Weitere notwendige Aspekte des Systems werden derzeit diskutiert:

- Die Gerechtigkeit bei der Zuteilung,
- der Ausschluss von Wettbewerbsverzerrungen zwischen einzelnen Brennstoffen sowie
- die Effektivität im Sinne echter Emissionsminderungsmaßnahmen

müssen hier Berücksichtigung finden. Hierbei ist aus der wettbewerblichen Sicht des bne die Chancengleichheit für neue Investoren entscheidend.

Der große nationale Bedarf an Investitionen in neue Stromerzeugungskapazitäten eröffnet die Chance, auch im Erzeugungsmarkt endlich mehr Wettbewerb zu schaffen. Die Investitionen neuer Anbieter – außerhalb des bisherigen Erzeugeroligopols – werden der Schlüssel sein für eine marktorientierte und verbrauchergerechte Strompreisbildung. Allerdings benötigen diese Investitionen faire und sichere Rahmenbedingungen.

Der vorliegende Entwurf des nationalen Allokationsplans wird diesen Anforderung in vielen Punkten gerecht; exemplarisch sei hier die garantierte kostenlose Zuteilung der Zertifikate für eine Periode von 14 Jahren genannt. Allerdings besteht auch dringender Nachbesserungsbedarf, zusammengefasst in den vier folgenden Punkten:

1. Marktwirtschaftliche Instrumente brauchen Wahlfreiheit

Das europäische Emissionshandelssystem wurde unter der Annahme seiner ökonomischen Effizienz ins Leben gerufen: Der Zertifikatshandel ist ein marktwirtschaftliches Instrument, das durch die monetäre Bewertung von CO₂-Emissionen zu deren effizienten Reduktion beitragen soll. Diesem marktwirtschaftlichen System ist ein Vertrauen auf die Kräfte des Marktes inhärent. Entsprechend muss es Ziel sein, in diesem Rahmen dem Markt die Auswahl der geeigneten Technologien und Brennstoffe zur CO₂-Emission zu überlassen. Auf Grundlage der derzeit effizientesten Technologie werden brennstoffspezifische Benchmarks eingeführt. Diese zielen auf Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Brennstoffen. Die aktuell in der Diskussion befindliche Definition technologiespezifischer Vollbenutzungsstunden, die als Zuteilungselement dienen, würden jedoch diesen Wettbewerb deutlich einschränken.

Neue Kohlekraftwerke können Zertifikate nur auf der Basis eines Grundlastbetriebes zugeteilt bekommen. Soweit es um GuD-Kraftwerke geht, würde eine Einstufung als bloße Mittellastkraftwerke den aktuellen technischen und ökonomischen Möglichkeiten nicht gerecht. Denn dabei wird die gestiegene Effizienz heutiger Gaskraftwerke übersehen, die auch einen ökonomischen Einsatz in Grundlast zulassen. Vielmehr müssen die Zuteilungsformeln für Neuanlagen sowohl kohle- als auch für gasbetriebene Kraftwerken ein breites Spektrum an Einsatzmöglichkeiten sichern und eine Entscheidung zwischen den Brennstoffen ermöglichen. Daher ist eine jährliche Vollauslastung der Kraftwerke als Grundlage für die Zertifikatzuteilung notwendig.

2. KWK-Anlagen: Geringe Zuteilungen stehen im Widerspruch zum ökologischen Anspruch dieser Erzeugung

KWK-Anlagen stellen besonders ökologische und effiziente Kraftwerke dar, die durch die optimale Ausnutzung von Brennstoffen große ökologische Beiträge leisten. Ihre maximale Auslastung muss folglich im Sinne der umweltpolitischen Ziele der Bundesregierung sein. Nichtsdestotrotz werden im Rahmen der Doppelbenchmarks niedrige Vollnutzungsstunden für KWK-Anlagen angesetzt, die nicht deren tatsächlichem Einsatz zur Stromerzeugung entsprechen. Dies widerspricht dem Ziel einer ökologisch effizienten Energiepolitik. Der effiziente Einsatz von KWK-Anlagen in Grundlast ist heute keine Seltenheit mehr und sollte nicht durch geringe CO₂-Zuteilungen verteuert werden. Zudem laufen sie den ambitionierten CO₂-Reduktionszielen des KWK-Gesetzes zuwider.

Die Einspeisung in die öffentliche Fernwärmeversorgung kann durch mehrere Anlagen (z. B. KWK-Anlagen in Grund- und Mittellast sowie Spitzenlastanlagen) erfolgen, deren Emissionsberechtigungen sowohl nach historischen Emissionen als auch nach Benchmark erfolgen können. Es muss daher möglich sein, dass der Standardauslastungsfaktor für die öffentliche Wärmeversorgung entsprechend Anhang 4 als gewichtete Summe der einzelnen Anlagen erreicht wird. Für die Grundlast ausgelegte KWK-Anlagen erreichen in KWK-Fahrweise (Strom und Wärme) jährlich ca. 7.000 bis 8.000 Vollbenutzungsstunden – Spitzenlastanlagen dagegen nur wenige hundert Stunden im Jahr.

3. Die Übertragungsregeln nach dem Prinzip des „grandfathering“ beeinträchtigen den Wettbewerb

Der Entwurf des NAP II sieht auch in Zukunft das Prinzip des grandfathering vor. Somit werden Ersatzanlagen mit der gleichen Menge an Emissionszertifikaten ausgestattet wie Altanlagen. Durch die Effizienzsteigerungen der letzten Jahre im Kraftwerksbau entsteht auf diese Weise bei neuen Kraftwerken eine Überausstattung, die einen erheblichen Zusatzgewinn für jede Ersatzinvestition bedeutet.

Der deutsche Erzeugermarkt ist bekanntlich bisher dadurch gekennzeichnet, dass vier Marktteilnehmer den aktuellen Erzeugungsmarkt beherrschen. Daher kommt das grandfathering-Prinzip besonders dem Erzeugeroligopol zugute, das durch die freiwerdenden Zertifikate einen deutlichen windfall profit generiert.

Die Übertragungsregeln forcieren somit allein die Ersatzinvestitionen des Erzeugeroligopols. Sie zementieren eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung zu Lasten aller neuen Anbieter und deren Investitionen in Neuanlagen.

4. Neuinvestitionen brauchen mehr Raum und größere Reservemengen

Die derzeit vorgesehene Reservemenge von 12 Millionen Tonnen CO₂, aus der die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für Neuanlagen erfolgen soll, ist besonders für neue Investoren relevant. Um hierfür einen Anreiz bieten zu können, muss diese Menge erhöht werden. In Anbetracht einer Vielzahl geplanter Investitionen wird dieses Zertifikatsvolumen nicht ausreichen, um faire Wettbewerbsbedingungen für neue Kraftwerke zu gewährleisten. Eine deutliche Korrektur der Reservemenge nach oben ist dringend geboten, um neben Ersatzanlagen auch Neuinvestitionen am Kraftwerksstandort Deutschland zu ermöglichen.

Berlin, den 15. Mai 2006