

# NAP II-Revision: Bewertung eines Braunkohlebenchmarks

Politikfolgenabschätzung eines brennstoffspezifischen Benchmarks im Binnenverhältnis der Energieträger Stein- / Braunkohle im überarbeiteten NAP II

Dietmar Dürr

*Nach der Ablehnung des Nationalen Allokationsplans II (NAP II) durch die EU Kommission am 29.11.2006 muss die Bundesregierung die Regeln für die Zuteilung der Emissionszertifikate für die zweite Emissionshandelsphase von 2008-2012 grundlegend überarbeiten. Dazu hat das Bundesumweltministerium (BMU) am 13.02.2007 einen Entwurf für einen „Revidierten Nationalen Allokationsplan“ (NAPIIrev) vorgelegt, der Ende März vom Bundeskabinett beschlossen werden soll. Der Gesetzgebungsprozeß muß bis zur Sommerpause abgeschlossen sein, weil die Vorbereitungen für die Ausgabe der Zertifikate für die am 1. Januar 2008 beginnende zweite Handelsperiode anstehen. Nach der Vorlage NAPIIrev-Entwurfs werden - neben einer Globalkritik an einem „Einknicken“ der Bundesregierung vor der EU-Kommission – Forderungen nach einem spezifischen Brennstoffbenchmark für Braunkohle laut.*

Das Wirtschaftsministerium NRW, braunkohleverstromende Unternehmen, die Gewerkschaft IG BCE sowie Abgeordnete der Koalition fordern einen **Braunkohlebenchmark**. Die Forderung kommt unvermittelt, kann aber nicht überraschen: Ein **spezifischer Braunkohlebenchmark** wurde bisher nicht gefordert, weil der abgelehnte NAP eine Reihe von – nicht unumstrittenen – Zuteilungsregeln enthielt, die in ihrer Wirkung kohlestabilisierend wirken sollten<sup>2</sup>.

Exakt diese „**Zuteilungsgarantien**“ haben die EU Kommission jedoch – neben Beanstandung des Gesamtbudgets – veranlasst, den deutschen NAP abzulehnen. Mit der Ablehnung sind die im Lobbyprozess zum NAP II erzielten Verteilungserfolge einiger Marktakteure entwertet worden. Damit ist eine **neue verteilungspolitische Runde** um die besten Ausgangs- d.h. Ausstattungsbedingungen für die Emissionshandelsphase von 2008 – 2012 eingeleitet.

Die Kommission hatte u.a. kritisiert, die deutschen Ausstattungsregeln übten eine Sogwirkung für Kohlekraftwerksinvestitionen nach Deutschland zu Lasten anderer Mitgliedsstaaten aus<sup>3</sup>. Im revidierten NAP-Entwurf entfallen die beanstandeten Regeln konkludent. Die Zuteilung für Bestands- und Neuanlagen ist einheitlich auf der Basis **der besten verfügbaren Technik** (BAT-Benchmark) vorgesehen.

Darüber hinaus sieht der Entwurf **unterschiedliche Zuteilungen** je nach Brennstoff (Kohle 750g/kWh, Gas 365g/kWh) vor. Diese Differenzierung ist auch wissenschaftlich nicht unumstritten, da sie Systemwirkung und Integrität des Emissionshandels verletze<sup>4</sup>. Umweltverbände und Umweltopposition verlangen einen **brennstoffunabhängigen Benchmark**, bis hin zu einem Moratorium für neue Kohlekraftwerke<sup>5</sup>. In der Regierungskoalition scheinen sich die Umweltpolitiker mit den vorgeschlagenen Benchmarks arrangiert zu haben, lehnen aber eine darüber hinausgehende Privilegierung der Braunkohle aus umweltpolitischen Gründen ab<sup>6</sup>.

Energie- und Wirtschaftspolitiker der Koalition fordern dagegen einen **dedizierten Braunkohlebenchmark**. Als Argumente hierfür werden angeführt<sup>7</sup>:

1. Braunkohle ist die einzige, auf lange Sicht sichere **heimische Energiequelle** und vermindert Deutschlands Abhängigkeit von Energieeinfuhren (**Versorgungssicherheit**);
2. Braunkohle ist mit 25% der Stromerzeugung und 50% in der Grundlast die wichtigste Säule<sup>8</sup> der deutschen Stromerzeugung (**nationaler Energiemix**);
3. Der CO<sub>2</sub>-Preiseffekt führe zu finanziellen Mehrbelastungen für Braunkohlekraftwerke (**Strompreisniveau**) und verunmögliche Neuinvestitionen in den Kraftwerkspark (**Investitionssicherheit**);
4. Politiker aus den Braunkohlerevieren führen zudem **arbeitsmarktpolitische Aspekte** an.

Evident ist die Absicht, versorgungspolitisch unerwünschte Veränderungen der Energieträgerstruktur zu verhindern und **nationale Gestaltungsspielräume** im Energiemix offenzuhalten. Diese Absicht wird vom Autor nicht kritisiert. Überprüft werden soll allerdings, ob die vorgesehenen Eingriffe in die **Systemintegrität** des Emissionshandels die beabsichtigte Wirkung erfüllen und welche Begleiteffekte ggf. abgewogen werden müssen:

Bewertet werden soll alleine die Frage der **Notwendigkeit** und **Berechtigung** eines Braunkohlebenchmarks: Vorgeschlagen werden 950 g/kWh. Die betroffenen Unternehmen führen **Mehrkosten** in Höhe von 500 Mio. €/a an. Die IG BCE beklagt eine wettbewerbsverzerrende **Unter-  
ausstattung**, der Wirtschaftsminister fürchtet um negative Strompreiseffekte.

Diese Argumente werden in ihrer Totalität von den Fakten so nicht gestützt: In der Tat emittieren Braunkohlekraftwerke mehr CO<sub>2</sub> als Steinkohlekraftwerke und müssten einen größeren Teil der Deckungslücke zum Kohlebenchmark von 750g/kWh am Zertifikatemarkt beschaffen. Nach Inagendo-Berechnungen beläuft sich der Mehrbedarf auf Basis der Stromproduktion 2006 auf **28 Millionen t CO<sub>2</sub>**. Unsicherheiten bestehen hinsichtlich des mittelfristigen **CO<sub>2</sub>-Preises**. Der Forward-Preis für CO<sub>2</sub>-Zertifikate 2008 liegt derzeit bei 14,00 € t/CO<sub>2</sub>.

Es ist allerdings nicht sachgerecht, daraus eine Mehrkostenbelastung von 400 Millionen €/a abzuleiten<sup>9</sup>. CO<sub>2</sub>-Preise werden als Faktorkosten systembedingt in den Strompreis eingepreist: Diese Einpreisung erfolgt unabhängig davon, ob die Zertifikate unentgeltlich zugeteilt oder am Markt erworben werden (**Opportunitätskosten**). Die Einpreisung von unentgeltlich zugeteilten Zertifikaten als systemische Folge des Emissionshandels ist von der Politik erst spät realisiert, dann aber vehement kritisiert worden. Eine (unentgeltliche) Mehrzuteilung im Zuge eines Braunkohlebenchmarks führt nicht zum Verzicht auf eine Einpreisung. Oder um es zugespitzt zu formulieren: Eine Mehrzuteilung an einzelne Kraftwerke entfaltet **keine strompreisdämpfende Wirkung** für Verbraucher, sondern führt lediglich zu einer **Margenverbesserung** bei den Erzeugern.

Die **Menge** der Zuteilung hat auch **keinen Einfluß** auf die Kraftwerkseinsatzfolge (sog. *Merit Order*): Ein Kraftwerk wird immer dann eingesetzt, wenn der **Brennstoffpreis plus CO<sub>2</sub>-Preis** niedriger als der Großhandelspreis ist. D.h. dass auch eine komfortable Ausstattung für Braunkohlekraftwerke nicht dazu führt, dass diese länger am Netz gehalten werden: Den Unternehmen steht es frei, nach ihrem ökonomischen Kalkül andere Kraftwerke aus in ihrem Kraftwerkspark einzusetzen und die Mehrzuteilung im Emissionshandel zu versilbern<sup>10</sup>.

Einzelne Koalitionspolitiker haben das Problem erkannt und fordern im Gegenzug für eine Privilegierung der Braunkohle eine **Garantie** der braunkohleverstromenden Unternehmen, auch tatsächlich einen Einsatz von Braunkohlekraftwerken bzw. eine Investition in solche Kraftwerke vorzunehmen<sup>11</sup>. Eine **Zweckbindung von Zertifikaten an Erzeugungstechnologien** ist dem Emissionshandel jedoch wesensfremd, würde das System schwer beschädigen und kaum von der Kommission genehmigt werden.

**Investitionsentscheidungen** in neue Kraftwerke erfolgen auf der Basis der Kapital- und Betriebskosten, der Brennstoffkosten und der CO<sub>2</sub>-Kosten. Zwar ist das CO<sub>2</sub>-Preisrisiko für Braunkohlekraftwerke höher, allerdings unterliegen sie – anders als Gas- und Steinkohlekraftwerke – nicht der Volatilität der Rohstoffmärkte, d.h. keinem **Brennstoffkostenrisiko**. Erst bei CO<sub>2</sub>-Preisen zwischen 25,00 und 29,25 €/t wäre Steinkohle bei **heutigen** Brennstoffkosten, ab etwa 30,00 bis 31,50 €/t Gas wirtschaftlicher als Braunkohle<sup>12</sup>. Eine Dämpfung des CO<sub>2</sub>-Preissignals für Braunkohle wirkte also als zusätzliche Risikobefreiungsdividende und würde Investoren in andere Technologien benachteiligen. Hierbei sei angemerkt, dass die Bundesregierung – wie von der EU-Kommission gefordert – keine **Zuteilungsgarantien** über 2012 hinaus abgeben darf. Alleine aus einem Braunkohlebenchmark für die Phase 2008-2012 heraus liesse sich keine Investitionssicherheit für Neukraftwerke ableiten.

Auch unter **verteilungspolitischen Aspekten** ist eine Privilegierung der Braunkohle problematisch. Mit der – durch die Bundesregierung akzeptierten – Absenkung des Gesamtbudgets des Emissionshandels von 482 Millionen Tonnen auf 453 Millionen Tonnen durch die EU-Kommission gibt es **keine Verteilungsspielräume** mehr: Erschwerend kommt hinzu, dass Hypotheken aus dem NAP I nachwirken: zur Verteilung an alle Akteure stehen nur 411 Mio. t zur Verfügung. Um diese 411 Mio. t konkurrieren Unternehmen, die in 2005 in toto 477 Mio. t emittiert haben. Mit der Einführung eines Braunkohlebenchmarks verringerte sich das zur Verteilung stehende Budget **zu Lasten aller anderen Anlagen der Energiewirtschaft** um zusätzliche 28 Mio. Tonnen.

Diese wettbewerbspolitische Weichenstellung erscheint umso bedenklicher, als von 53 projizierten Kraftwerksprojekten lediglich vier Projekte von zwei Unternehmen auf Braunkohle setzen. Rund die Hälfte der Kraftwerksprojekte werden von **neuen Marktteilnehmern** geplant, die bisher noch nicht in der Stromproduktion aktiv sind<sup>13</sup>. Sowohl die Bundesregierung als auch die EU Kommission haben bisher die Wichtigkeit betont, **neue Akteure im Erzeugungsmarkt** zu gewinnen, um die **Oligopolisierungseffekte** abzumildern. Das würde auf dem Umweg über den *NAPII*rev konterkariert.

Resümierend lässt sich feststellen, dass ein spezifischer Braunkohlebenchmark die von seinen Befürwortern im politischen Bereich angeführten Hoffnungen **nicht** erfüllt. Er führt zu **Mitnahmeeffekten** bei wenigen Marktteilnehmern zu Lasten aller anderen und wirkt nicht wie beabsichtigt **strompreisdämpfend**. Als „*politischer Flankenschutz für die Kohleverstromung sowie als Instrument der Standortpolitik*“ ist er untauglich<sup>14</sup>. Verteilungs- oder industriepolitisch scheint ein Braunkohlebenchmark damit nicht gerechtfertigt. Oder um es mit einem Marktakteur zu formulieren: „*Der Betreiber muss sein Risiko im Markt sichern können und nicht durch den Lobbyprozess für eine möglichst günstige Allokation*“<sup>15</sup>

Wenn es der Bundesregierung um eine – legitime – Sicherung des nationalen Energiemixes geht, sollte sie darauf hinwirken, dass die Handelszeiträume des Emissionshandels länger (z.B. 10 Jahre) gestaltet werden, um **langfristige Rahmenbedingungen** zu gewährleisten. Weiterhin sollte die Bundesregierung den Marktteilnehmern langfristig sichere Investitionsbedingungen geben: Dazu zählt insbesondere der **Verzicht auf ständig wechselnde Energiepolitiken, Kartellrechtsoffensiven und Preiskontrollen**. Nur ein **langfristig stabiler politischer Rahmen** wird die notwendigen Kraftwerksinvestitionen in Deutschland und in die deutsche Energieträgerstruktur mobilisieren.

---

1 *NRW kämpft um Braunkohle-Privilegien*, Handelsblatt v. 19.02.07, S. 4; *Braunkohleverstromung durch Verschärfung beim Emissionshandel bedroht*, Presseerklärung IG BCE 20.02.07; *Vattenfall fordert faire Wettbewerbschancen für Braunkohle*, Presseerklärung

---

zung Vattenfall, 01.03.07; *Braunkohleprivileg soll fallen*, dpa 16.02.07; *Benchmark für Braunkohle*, ZfK 03/07, S. 2; *Braunkohle benötigt einen eigenen Benchmark für CO<sub>2</sub>-Emissionen*, Presseerklärung CDU/CSU, 07.03.07

2 Gutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU): *Die nationale Umsetzung des europäischen Klimahandels: Marktwirtschaftlicher Klimaschutz oder Fortsetzung der energiepolitischen Subventionspolitik mit anderen Mitteln?*, April 2006

3 BMU: *Antworten der Bundesregierung zu den Fragen der Kommission der Europäischen Union zum nationalen Zuteilungsplan 2008-2012* [...], 26.09.07, S. 23

4 SRU-Gutachten, a.a.O., Deutsche Bank Research: *EU-Emissionshandel. Verteilungskämpfe werden härter*, 25.01.2007

5 B90/Die Grünen, vgl. taz, 02.03.07, S. 1ff. Die LINKE scheint zwischen Umwelt- und ostdeutschen Standortpolitikern gespalten

6 *NAP II: Neuer Koalitionsstreit um Braunkohle*, dpa 08.03.07, *Koalition streitet über Braunkohle*, Handelsblatt 09.03.07, S.4

7 Siehe Anm. 1

8 zusammen mit der – zur Disposition stehenden – Stromerzeugung aus Kernkraft

9 Es ist möglich, dass die Differenz zu den von den Unternehmen genannten 500 Mio. €/a darauf zurückzuführen ist, dass die Unternehmen eine vermehrte Auslastung der grundlastfähigen Braunkohlekraftwerke durch den Vollzug des Kernenergieausstiegs berücksichtigen

10 RWE verfügt durch die größere Diversifikation über größere Möglichkeiten, im Kraftwerkspark umzuschalten, als Vattenfall, das in Deutschland vorwiegend über Braunkohlekraftwerke verfügt

11 Laurenz Meyer (CDU/CSU) vor dem Forum für Zukunftsenergien am 15.03.07

12 Unterschiedliche Berechnungen in W.Pfaffenberger, M.Hille: *Investitionen im liberalisierten Energiemarkt: Optionen, Marktmechanismen, Rahmenbedingungen*. Januar 2004 und G.Brunekreeft, S.Tweleemann: *Institutionelle Reformen und Versorgungssicherheit: Status Quo und Perspektiven der deutschen Stromwirtschaft*, in: *Elektrizitätswirtschaft* 3 (2004)

13 VDEW: *Stand Kraftwerksprojekte in Deutschland*, 27.10.2006

14 SRU-Gutachten, a.a.O.

15 Dr. Lutz von Meyerinck, Deutsche BP: *Vorstellungen eines Mineralölkonzerns an die Umsetzung des NAP II in die Nationale Gesetzgebung*, Vortrag, KRdL Expertenforum, Bonn 19.06.06.