

Hintergrundpapier Nationaler Allokationsplan 2 (2008-2012)

Das Bundeskabinett hat am 28.06.2006 den Entwurf des Nationalen Allokationsplans 2008-2012 (NAP 2) verabschiedet. Damit schafft die Bundesregierung die Voraussetzung dafür, den Plan fristgerecht zum 30. Juni 2006 in Brüssel vorzulegen.

Im Zentrum des Nationalen Allokationsplans stehen folgende Elemente:

- 1. Anspruchsvolle Klimaschutzziele werden umgesetzt:** Der Nationale Allokationsplan stellt sicher, dass Deutschland sein Kyoto-Klimaschutzziel für 2012 erreicht: minus 21% Emissionen gegenüber 1990.
- 2. Investitionen und Modernisierung im Kraftwerkspark:** Der NAP sorgt für Investitionen im Kraftwerkspark. Allein die Energiewirtschaft hat – in Kenntnis des NAP-Entwurfs – auf dem Energiegipfel 30 Mrd. EUR an Investitionen im Kraftwerkspark angekündigt. Das sorgt für mehr Wettbewerb und sinkende Preise.
- 3. Die im Wettbewerb stehende Industrie wird entlastet.** Der NAP II sieht unterschiedliche Klimaschutzanstrengungen für Industrie und Energiewirtschaft vor. Damit stärken wir die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie.
- 4. Vereinfachung und Transparenz.** Der NAP II sorgt für Entbürokratisierung durch einfache, klare Regeln. Im ersten NAP gab es über 50 verschiedene Regelkombinationen – diese werden abgeschafft.
- 5. Klimaschutztechnologien werden jetzt auch im Ausland gefördert.** Der NAP II ermöglicht deutschen Firmen durch JI und CDM, ihre Technologien in Entwicklungs- und Schwellenländern einzusetzen und dort CO₂-Einsparungen zu realisieren.

Der Nationale Allokationsplan wurde in den letzten Wochen innerhalb der Bundesregierung abschließend beraten und abgestimmt. Dabei wurden die Ergebnisse der vom 13.4. bis 30.5.2006 durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung berücksichtigt. Zudem liegen neue Erkenntnisse über die Datenbasis für den NAP 2 vor.

Auf dieser Basis hat die Bundesregierung folgende wesentlichen Änderungen gegenüber dem ersten, am 13.04.2006 veröffentlichten Entwurf des NAP 2008-2012 vorgenommen:

- Aufgrund einer erneuten Aktualisierung der Inventardaten für den Treibhausgasausstoß in Deutschland wurde eine geringfügige Anpassung der Emissionsziele auf Sektorebene vorgenommen. Die Struktur des Mengengerüsts im NAP 2 ändert sich dadurch aber nicht.
- Im ersten Entwurf des NAP 2 vom 13. April 2006 wurde für den Emissionshandelsbereich für die Handelsperiode 2008-2012 ein Emissionsbudget (Cap) in Höhe von 495,5 Mio. Tonnen angesetzt. Diesem Cap von 495,5 Mio. Tonnen lagen *vorläufige* Daten für das Niveau der CO₂-Emissionen der am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen zugrunde (hierauf hatte die Bundesregierung im Entwurf des NAP ausdrücklich hingewiesen). Mittlerweile liegen die verifizierten CO₂-Daten der Anlagen für das Jahr 2005 sowie ein konsolidierter Emissionswert für den Durchschnitt der Jahre 2000-2002 vor. Auf Basis dieser empirischen Daten wurde das Emissionsbudget für den NAP 2 neu berechnet. Im Ergebnis wird das Cap nach unten korrigiert und damit an das reale Emissionsniveau der beteiligten Anlagen angepasst. Das neu festgesetzte Cap beträgt 482 Mio. Tonnen pro Jahr für 2008-2012 und ist damit um 13,5 Mio. Tonnen geringer als der Ansatz im ersten NAP-Entwurf vom 13.04.06. Die Kürzungsvorgaben auf Ebene der individuellen Anlagen ändern sich hingegen nicht.
- Die Zuteilungsregel für KWK-Bestandsanlagen wird umgestellt auf einen Vorschlag, der von KWK-Betreibern im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgebracht wurde. Damit kann eine effektivere Privilegierung der KWK-Nutzung im Emissionshandel erzielt werden. Zudem kann auf eine bereits eingeführte Methodik zurückgegriffen werden, die auch im Rahmen des KWK-Gesetzes zur Anwendung kommt.
- Bei der Zuteilung für neue Kraftwerke wird es einen einheitlichen Standardauslastungsfaktor für neue Kraftwerke in Höhe von 7.500 Jahresstunden geben. Darüber hinaus wurden einzelne Auslastungsfaktoren anderer Anlagen in Reaktion auf die Öffentlichkeitsbeteiligung korrigiert. Die Auslastungsfaktoren werden zunächst für die Periode 2008-2012 festgelegt. In die Folgeperioden nach 2012 wird dann

die tatsächliche Auslastung der Anlagen – für welche die historischen Daten vorliegen – bei der Festlegung der Zuteilungsmenge berücksichtigt.

- In einer Reihe von Einzelfragen wurden aufgrund von Hinweisen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung Präzisierungen vorgenommen, wodurch der Vollzug der Zuteilungsregeln in der Handelsperiode 2008-2012 vereinfacht wird.

Unter Berücksichtigung dieser Änderungen stellen sich die Eckpunkte des NAP wie folgt dar:

1. Anspruchsvolle Klimaschutzziele werden umgesetzt

Mit dem Nationalen Allokationsplan werden die Emissionsobergrenzen für alle Sektoren (Energie, Industrie, Verkehr, Haushalte, Gewerbe/Handel/Dienstleistungen) festgelegt. Mit diesen Emissionsbudgets stellt die Bundesregierung die Einhaltung des anspruchsvollen deutschen Klimaschutzziels für 2008-2012 (minus 21 Prozent gegenüber 1990) sicher. Damit wird Deutschland auch künftig seiner Vorreiterrolle im internationalen und europäischen Klimaschutz gerecht. Industrieunternehmen und vor allem die Energiewirtschaft, aber auch die privaten Haushalte und der Verkehr werden einen spürbaren Beitrag zur Verminderung der Treibhausgasemissionen leisten.

- Insgesamt werden für 2008-2012 jährlich 482 Mio. Tonnen CO₂ an die vom Emissionshandel erfassten Anlagen zugeteilt. Diese Zahl berücksichtigt bereits eine Abschätzung der zusätzlichen Zuteilungen für Anlagen, die bislang nicht vom Emissionshandel erfasst worden sind (z.B. sog. „Cracker“ der chemischen Industrie). Ohne Berücksichtigung dieser Anlagen beträgt die jährliche Gesamtzuteilungsmenge rund 471 Mio. Zertifikate – im Vergleich zu 499 Mio. Zertifikaten in der ersten Handelsrunde 2005-2007.
- Für die Sektoren Energie und Industrie wird nicht nur die bereits im NAP 1 festgelegte Kürzung in Höhe von 10 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr erfolgen. Vielmehr werden die beiden Sektoren eine erhöhte Minderungsleistung von insgesamt 15 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr (3 Prozent) im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2000-2002 erbringen. Dies ist erforderlich, da sich aus einer Überprüfung und Neuberechnung der Gesamtemissionen in Deutschland (Treibhausgasinventar) ein etwas höherer klimaschutzpolitischer Handlungsbedarf für die Einhaltung des 21-Prozent-Ziels ergeben hat.

2. Emissionshandel setzt Anreize für Investitionen und Modernisierung

In 2008-2012 werden mit dem Emissionshandel wirksame Investitionsanreize gesetzt. Er schafft klare Klimaschutzpolitische Rahmenbedingungen für die Modernisierung des Kraftwerkparks in Deutschland. Die Nutzung hocheffizienter Technologien und CO₂-armer Brennstoffe in Energie und Industrie wird – neben dem weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien – entscheidend zur Verminderung der CO₂-Emissionen in Deutschland beitragen. Im Gegensatz zu anderen EU-Mitgliedsstaaten garantiert die Bundesregierung allen neuen Anlagen die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten in der Periode 2008-2012 (keine Anwendung des ansonsten üblichen „Windhundverfahrens“). Die Bundesregierung erwartet im Gegenzug von den Unternehmen in Deutschland, dass sie ihre Investitionszusagen (Energiegipfel-Statusbericht) konsequent einhalten.

Bei Bestandsanlagen der Energiewirtschaft wird eine deutliche Kürzung der Zuteilungen erfolgen (Erfüllungsfaktor 15 Prozent). Ein besonderer Anreiz zur Stilllegung bzw. zum Ersatz wird bei besonders ineffizienten Braun- und Steinkohlekraftwerken geschaffen. Die Zuteilungen dieser Anlagen werden durch Anwendung der sog. Malusregel zusätzlich um 15 Prozent gekürzt. Diese Regel wird erstmals im Jahre 2008 angewandt. Insgesamt werden damit ganz massive Anreize zu Investitionen in neue, klimafreundlichere Kraftwerke gesetzt.

Für Neuanlagen wird hingegen eine 100-prozentige kostenlose Zuteilung garantiert, bei der aber ein anspruchsvoller Benchmark auf Basis der besten verfügbaren Technik angewandt wird. Mit den anspruchsvollen Benchmarks wird ein wirksamer Anreiz zur Nutzung der modernsten und effizientesten Technik geschaffen. Für die Auslastung neuer Kraftwerke in 2008-2012 wird ein einheitlicher Faktor bei der Berechnung der Zuteilungsmenge zugrunde gelegt werden.

Die Zuteilungen für Neu- und Ersatzanlagen unterliegen für 14 Jahre keiner Reduktion (Erfüllungsfaktor 1). Damit schafft die Bundesregierung – auch im europäischen Vergleich – ein sehr hohes Maß an Planungssicherheit für Investoren.

Auch die Übertragungsregel wird fortgeführt – allerdings mit einer kürzeren, an die allgemeine Regel für Neuanlagen angepassten Frist (4 Jahre Übertragung - 10 Jahre Erfüllungsfaktor 1, zusammen 14 Jahre).

3. Industrie und Energiewirtschaft werden unterschiedlich behandelt

Mit dem NAP 2008-2012 wird eine differenzierte Behandlung von Industrie- und Energieanlagen eingeführt:

- Für Energieanlagen beträgt der Erfüllungsfaktor 85 Prozent (d. h. Kürzung der Zuteilungsmengen um 15 Prozent gegenüber dem Durchschnitt in der Basisperiode).
- Die Stromversorger beziehen derzeit den Wert der kostenlos zugeteilten Zertifikate in die Strompreiskalkulation ein. Dadurch erzielen die Energieversorgungsunternehmen Zusatzgewinne in Milliardenhöhe. Eine geringere Ausstattung der Energiewirtschaft mit kostenlosen Zertifikaten führt somit in der Bilanz zu einer Verringerung von Zusatzgewinnen – so genannte „*windfall profits*“. Ein weiterer Strompreiseffekt ist nicht zu erwarten, da bereits jetzt der Marktwert der (kostenlos zugeteilten) Zertifikate in den Strompreis einkalkuliert wird. Für eine zusätzliche Strompreiserhöhung fehlt somit jeglicher Grund.
- Für die Industrie wird ein Erfüllungsfaktor von 98,75 Prozent festgelegt (d.h. Kürzung der Zuteilungsmengen um lediglich 1,25 Prozent).
- Dieser sehr geringe Erfüllungsfaktor trägt der Tatsache Rechnung, dass viele Industrieunternehmen im internationalen Wettbewerb stehen, und somit Zusatzkosten nicht in ihren Produktpreisen überwälzen können. Durch diese auch im Vergleich zum NAP 1 günstige Ausstattung wird die Bundesregierung die Kostenbelastung für Industrieanlagen minimieren.
- Der sehr geringe Erfüllungsfaktor für Industrieanlagen trägt auch dem beträchtlichen Anteil der so genannten „prozessbedingten Emissionen“ im produzierenden Gewerbe Rechnung. Prozessbedingte Emissionen können in der Regel nur mit einem relativ hohen Kostenaufwand verringert werden. Es ist daher ökonomisch sinnvoll, dass Emissionsminderungen vorrangig bei den energiebedingten Emissionen (etwa bei der Stromerzeugung) vorgenommen werden.
- Wegen ihrer hohen umweltpolitischen Qualität wird für die Stromerzeugung in Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) gegenüber anderen Energieerzeugungsanlagen besser gestellt. Für die KWK-Erzeugung wird die gleiche moderate Kürzung wie für Industrieanlagen angewandt (1,25 Prozent statt 15 Prozent). Damit werden die Nutzung und der weitere Ausbau der klimafreundlichen KWK-Erzeugung in Deutschland unterstützt.

4. Nachhaltige Entwicklung und kosteneffizienter Klimaschutz: Joint Implementation und Clean Development Mechanism (CDM) nutzen

Der Emissionshandel kann entscheidend zur Entwicklung eines ökonomisch intelligenten und ökologisch effektiven Klimaschutzregimes beitragen („global carbon market“). Bereits heute können die am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen Klimaschutzprojekte im Ausland durchführen und die Gutschriften im europäischen Emissionshandelsystem verwenden. Dadurch wird Klimaschutz nicht nur kostengünstiger – vielmehr werden zugleich Technologietransfer und nachhaltige Entwicklung in den Gaststaaten von Klimaschutzprojekten gefördert.

- Mit dem NAP 2008-2012 werden die Voraussetzungen für die Nutzung der Projektmechanismen JI (Joint Implementation) und CDM weiter verbessert.
- Die teilnehmenden Unternehmen können jährlich bis zu 12 Prozent ihrer Abgabepflichten mit Zertifikaten der Projektmechanismen erfüllen. Insgesamt entspricht dies einem Emissionsvolumen von 60 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr oder 300 Mio. Tonnen für die gesamte zweite Handelsperiode.
- BMU verhandelt derzeit mit rund 30 Staaten über den Abschluss von sogenannten MoU's (bilaterale politische Erklärungen zur Durchführung projektbezogener Mechanismen). Darüber hinaus lässt BMU so genannte „Project Portfolios“ erarbeiten. Aus diesen „Project Portfolios“ (Sammlung von investitionsreifen Projekten unterschiedlicher Ausprägung (Schwerpunkte „Energieeffizienz“ und „erneuerbare Energien“) außerhalb Deutschlands) können interessierte Unternehmen oder aber auch Finanzdienstleister das für sie jeweils passende Projekt auswählen.

5. NAP 2008-2012: Vereinfachung und Transparenz

Der NAP für die Periode 2008-2012 wird zu einer deutlichen Vereinfachung des Systems und einer Verminderung des Verwaltungsaufwands für die beteiligten Unternehmen und die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt führen. Die Bundesregierung hat insbesondere die Vielzahl von Sonderregeln reduziert und wird künftig auf nachträgliche Korrekturen (ex post-Korrekturen) verzichten. Dadurch werden zugleich auch die Umverteilungseffekte zwischen den Anlagenbetreibern vermindert, was die Berechenbarkeit des Systems erhöht.

Der Emissionshandel soll eine Optimierung von CO₂-Minderungsstrategien bewirken, nicht die individuelle Optimierung von Zuteilungen durch Ausnutzen des Regelwerks zu Lasten Dritter.

- Im ersten Zuteilungsverfahren waren insgesamt 58 Regelkombinationen möglich. Diesen Wildwuchs wird es 2008-2012 nicht noch einmal geben.
- Dafür ist es wichtig, dass der Leitgedanke der Einfachheit und Transparenz des Systems auch im Verlauf des parlamentarischen Verfahrens zum Zuteilungsgesetz 2012 fortgeführt wird und nicht nachträglich zahlreiche neue Sonderregeln oder Wahlmöglichkeiten aufgenommen werden.
- Die Zahl der Sonderregeln wird reduziert, das Zuteilungsverfahren vereinfacht:
 - nachträgliche Korrekturen („ex post“) wird es 2008-2012 nicht geben;
 - die sog. Optionsregel, nach der Betreiber eine Zuteilung für 2005-2007 auf Basis von Produktionsprognosen beantragen konnten, wird entfallen;
 - die early action-Regel läuft aus, eine Erweiterung des Anwendungsbereichs (Aufnahme weiterer Anlagen, Verlängerung der Zeitziele) ist nicht vorgesehen;
 - prozessbedingte Emissionen werden im Rahmen des sehr moderaten Erfüllungsfaktors für Industrieanlagen pauschal berücksichtigt. Die verwaltungsaufwendige individuelle Erfassung auf Anlagenebene entfällt.
- Kleine Anlagen – die insgesamt nur in geringem Umfang zu den Gesamtemissionen beitragen – werden von Klimaschutzpolitischen Kürzungen freigestellt (Erfüllungsfaktor 1 für Anlagen mit bis zu maximal 25.000 Tonnen CO₂ pro Jahr). Ferner werden die Monitoring- und Antragsverfahren für die Betreiber kleiner Anlagen erheblich vereinfacht.