

Einschätzung Klimaschutzbeitrag Kraftwerke (Eckpunktepapier Strommarkt“ für die Energieklausur mit den Koalitionsfraktionen am 21. März)

Worum geht's?

In den Medien wird seit einigen Tagen das „Eckpunkte-Papier ‚Strommarkt‘ für die Energieklausur mit den Koalitionsfraktionen am 21. März 2015“ besprochen. Das Papier hat auf Seiten der Koalition eine solche Unruhe hervorgerufen, dass ihre Energieklausur, die am 21. März gemeinsam mit Minister Gabriel stattfinden sollte, verschoben wurde. Auch auf Seiten der IG BCE hat es für enorme Beunruhigung und Proteste gesorgt, vor allem wegen der darin enthaltenen Klimaschutz-Abgabe für ältere Kohlekraftwerke.

Im Papier werden die fachlich eng miteinander verknüpften Themen Strommarkt, KWK-Förderung CO₂-Minderungsbeitrag des Stromsektors und Netzausbau behandelt. In dieser Einschätzung wird nur auf den CO₂-Minderungsbeitrag („Klimaschutzbeitrag“) des Stromsektors eingegangen. Hier der betreffende Textabschnitt aus dem Eckpunktepapier:

3. CO₂-Minderungsbeitrag des Stromsektors

Die Bundesregierung hat am 3.12.2014 mit dem Fortschrittsbericht zur Energiewende und dem Aktionsprogramm Klimaschutz bekräftigt, dass Deutschland zu seiner Selbstverpflichtung steht und seine Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 senken wird. Zu den zusätzlich erforderlichen Minderungen müssen alle Sektoren beitragen, auch der Stromsektor, der für etwa 40% der Treibhausgasemissionen verantwortlich ist. Der Bundesminister für Wirtschaft und Energie wurde vom Kabinett beauftragt dazu in 2015 einen Regelungsvorschlag zu unterbreiten.

Wir gehen davon aus, dass der europäische Emissionshandel reformiert werden muss, aber die gegenwärtig diskutierten Maßnahmen bis 2020 keine signifikanten Wirkungen auf die Treibhausgasemissionen des deutschen Kraftwerksparks haben werden. Daher brauchen wir übergangsweise ein zusätzliches nationales Instrument zur Emissionsminderung. Der Stromsektor erbringt durch den Ausbau der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz bereits einen Beitrag von 37 Mio. t CO₂ im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2014. Zusätzlich sollen 22 Mio. Tonnen Emissionsausstoß insbesondere im Stromsektor reduziert werden. Gegenüber dem Emissionsniveau im Jahr 2014 sollen die Emissionen im Stromsektor somit um insgesamt 59 Mio. t gesenkt werden.

Das noch festzulegende Instrument soll den Unternehmen eine flexible Umsetzung ermöglichen und mit dem europäischen Emissionshandel kompatibel sein. Es wurden mehrere mögliche Instrumente im Hinblick auf die Zielerreichung, den administrativen Aufwand, mögliche Auswirkungen auf die Kraftwerkswirtschaft und die Strompreise und andere ökonomische Wirkungen überprüft. Im Ergebnis wird folgender Vorschlag unterbreitet.

- Kraftwerke erhalten einen Freibetrag in Tonnen CO₂ pro Gigawatt. Emittieren Kraftwerke unterhalb des Freibetrags, tragen sie keine zusätzlichen Belastungen.

- Der Freibetrag ist so hoch angesetzt, dass im Ergebnis ca. 90% der fossilen Stromerzeugung den Klimabeitrag nicht leisten müssen.
- Kraftwerke in den ersten 20 Betriebsjahren werden vollständig freigestellt.
- Der Verpflichtung unterliegen die Stromerzeugungsanlagen, die in den europäischen Emissionshandel einbezogen sind.
- Kraftwerke müssen für CO₂-Emissionen oberhalb des Freibetrags zusätzliche ETS-Zertifikate abgeben, die anschließend stillgelegt werden.
- Die Höhe der zusätzlich abzugebenden ETS-Zertifikate wird so festgelegt, dass sich daraus eine ökonomische Lenkungswirkung ergibt, mit der das Minderungsziel erreicht wird.

Die Maßnahme ist mit dem europäischen Emissionshandel kompatibel und erlaubt eine flexible Umsetzung. Stromproduktion und Emissionen oberhalb des Freibetrags sind zulässig, die Anlagenbetreiber erhalten jedoch einen ökonomischen Anreiz zur Minderung der CO₂-Emissionen. Mit diesem flexiblen Ansatz werden auch die Auswirkungen auf die Strompreise begrenzt.

Erläuterung

Der EU-Emissionshandel (ETS) hat versagt. Insbesondere deshalb, weil über zwei Milliarden überschüssige Zertifikate am Markt sind, den CO₂-Preis auf um die 5 Euro/Tonne gedrückt haben. Um aber wenigstens die ältesten und ineffizientesten Kraftwerke mit den höchsten CO₂-Emissionen aus dem Markt zu drängen, bräuchte es aber 30 bis 40 Euro je Tonne. Das Instrument des so genannten *Klimaschutzbeitrags* ist so aufgesetzt, dass quasi ein CO₂-Mindestpreis kreiert wird. Für die zur Abgabe zusätzlicher Zertifikate verpflichteten Kraftwerke (etwa 10 Prozent der fossilen Stromerzeugung) wirkt das wie eine CO₂-Steuer. Denn sie werden letztlich mit einem festen Preis belastet:

Betrüge der Marktpreis der EUA-Zertifikate 6 Euro/Tonne CO₂, und wäre der Klimaschutzbeitrag beispielsweise bei 18 Euro je Tonne CO₂ festgesetzt, müssten drei Zertifikate für eine über den jeweiligen Freigrenzen hinaus emittierte Tonne CO₂ abgeben wenn. Damit wirken die 17 bis 20 Euro quasi wie ein CO₂-Mindestpreis und damit wie eine Steuer für diesen Teil der Emissionen. Dieser wird noch einmal verstärkt (Hebelwirkung), da ja Gaskraftwerke und jüngere emissionsärmere Steinkohlekraftwerke unter die Freigrenzen fallen. Auf diesen Kraftwerken liegt dann nur der jeweils aktuelle, niedrigere EUA-Preis, nicht der vergleichsweise hohe Mindestpreis.

In der Summe könnte dies tatsächlich zum (zeitweiligen) Runterfahren alter Anlagen führen, bei wenigen ganz alten Kraftwerken ggf. bis hin zur Stilllegung. Denn die Einsatzzeiten dieser Kraftwerksblöcke werden sich vermindern, da sie aufgrund der zusätzlichen CO₂-Kosten häufiger keinen Zuschlag mehr an der Strombörse erhalten werden.

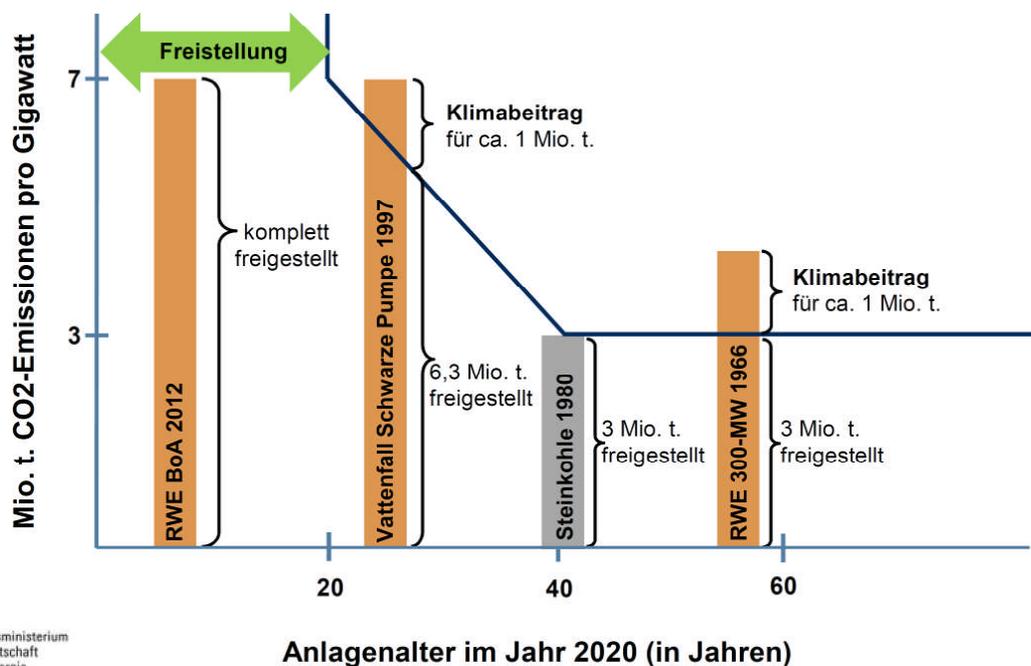
Die Funktionsweise des Instruments im Detail:

Jeder Kraftwerksblock erhält einen festgelegten Emissionsfreibetrag (pro Gigawatt Kraftwerksleistung):

- In den ersten 20 Jahren nach Inbetriebnahme ist der Freibetrag unbegrenzt. Das heißt, diese Anlagen sind nicht betroffen (Bestandsschutz).
- Ab dem 21. Jahr sinkt der Freibetrag jährlich
- (linear absinkend von 7 Mio. t CO₂ pro Gigawatt im 21. Jahr auf 3 Mio. t CO₂ pro Gigawatt im 41. Jahr).
- Ab dem 41. Jahr beträgt der jährliche Freibetrag unverändert 3 Mio. t CO₂ pro Gigawatt (Sockel).
- Für Emissionen, die in einem Jahr über den Freibetrag hinausgehen, müssen zusätzliche ETS-Zertifikate abgegeben werden; diese werden gelöscht („Klimabeitrag“).
- Dieser Klimabeitrag beginnt im Jahr 2017 und wächst bis 2020 an („Phase-in“).
- Im Jahr 2020 müssen zusätzliche ETS-Zertifikate abgegeben werden, die einem Wert von 18 - 20 €/t CO₂ entsprechen.

Die Fristen beginnen mit der Inbetriebnahme des Kessels. Grundlegende Modernisierungen, die wie ein Neubau wirken, stehen dem gleich.

Klimabeitrag in Abhängigkeit vom Alter der Anlagen in 2020



Der Gesamtumfang der festgelegten Minderung ist mit 59 Mio. Tonnen gegenüber 2014 bzw. 87 Mio. Tonnen gegenüber 2012 enorm, daran gibt's nichts zu rütteln. Wird dies wirklich Gesetz, geht es den ältesten Braunkohlekraftwerken an den Kragen. Und zwar den ineffizientesten Dreckschleudern zuerst. Dies deckt sich, was das Ziel betrifft, alte Meiler zuerst vom Netz zu nehmen, mit Forderungen, die wir im Antrag „Deutscher Beitrag zu den UN-Klimaverhandlungen – Kohlendioxid als Umweltschadstoff definieren, Betriebszeiten von Kohlekraftwerken begrenzen“, BT-Drs.Nr. 18/3313, formuliert haben.

Mit dem Kernpunkte-Papier des BMWi ist nun tatsächlich das Szenario eingetreten, welches wir nach dem Erscheinen des Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung am 3. Dezember für möglich gehalten haben, und das eine Wende in der Braunkohlepolitik der Bundesregierung darstellen könnte. Nicht umsonst steht die Kohlelobby gerade Kopf.

Welche Anlagen wären betroffen?

Da der Mechanismus 2017 in Kraft treten soll, wären alle fossilen Kraftwerke blockweise betroffen, die 1997 oder früher inbetrieb genommen oder erneuert wurden, und die mit ihren Emissionen über den beschriebenen Freigrenzen liegen.

Auch einer Seite des BUND findet sich zufällig eine Liste deutscher Braunkohlekraftwerke, (<http://t1p.de/hwcn>) die die 1997 oder früher in Betrieb genommen oder erneuert wurden. Hier wären nur jene mit Emissionen über drei Millionen Tonnen betroffen.

Aus der unterschiedlichen Altersstruktur der Kraftwerksparks von Vattenfall und RWE ergibt sich, dass es hinsichtlich der Minderung der Vollaststunden vor allem RWE-Braunkraftwerke treffen wird, weniger die jüngeren in der Lausitz. Steinkohlekraftwerke wird es, egal wo, kaum treffen. Im Gegenteil, diese würden vom leicht höheren Strompreis profitieren.

Wie stark die Auswirkungen in etwa kraftwerksscharf sein werden, lässt sich mit den Mitteln der Bundestagsfraktion nicht simulieren (aber auch nicht mit den Mitteln der IGBCE). Dafür bedarf es einer dynamischen Modellierung, wie sie Forschungsinstitute durchführen.

Warum will die Bundesregierung diese Wende vollziehen?

Zunächst steht sie unter Druck: Entweder muss sie einen teuren Kapazitätsmarkt einführen, um Gas- und Steinkohlekraftwerke wieder ins Geld zu bringen, die wegen der Überkapazitäten am Markt kaum mehr zum Einsatz kommen und darum gegenwärtig unrentabel sind, oder sie muss die richtigen Überkapazitäten aus dem Markt drängen: Die ältesten Braunkohlemeiler. Damit dürfte auch die Stadtwerke-Lobby einverstanden sein, die ja Einfluss auf die Koalition hat.

Zudem lässt sich, wenn überhaupt, nur noch mit solch einschneidenden Maßnahmen das Klimaschutzziele bis 2020 erfüllen, 40 Prozent Treibhausgase gegenüber 1990 einzusparen. Schließlich baut vieles aus dem Aktionsprogramm und den Sowieso-Maßnahmen von davor auf weichen Maßnahmen auf, deren Wirkung weitgehend unsicher ist. Mit dem nun vorgelegten Programm kann sich Deutschland auch bei den UN-Klimaverhandlungen COP21 in Paris sehen lassen. Nicht zuletzt dürfte die Bundesregierung gerade die Nase voll von den EVUs haben. Insbesondere von den Milliardenklagen gegen den Atomausstieg und deren Erpressungspotential. Nun ist die Bundesregierung in die Offensive gegangen und verbessert damit ihre Verhandlungsposition.

Warum hat man quasi eine Steuer für Braunkohle über den Umweg Emissionshandel kreiert?

Weil der ETS das in der EU vereinbarte Klimaschutzinstrument für den Stromsektor ist. Der Klimaschutzbeitrag ist über die Abgabe und Löschung von Zertifikaten so aufgesetzt, dass er sowohl mit dem ETS an sich als auch mit der Marktstabilitätsreserve (MSR) der EU kompatibel ist, welche zur Minderung der gigantischen Zertifikats-Überschüsse eingeführt werden soll.

Eine Mengensteuerung statt einer Preissteuerung wäre zudem angeblich ein "zu starker ordnungsrechtlicher Eingriff mit hohem Verwaltungsaufwand" gewesen, schreibt die Bundesregierung in einem begleitenden Dokument. Darüber hinaus hat Großbritannien gerade einen Mindestpreis von 30 Euro/Tonne festgesetzt, weil die Handelspreise im ETS wegen der Überschüsse am Boden liegen. Somit würde Deutschland nicht Vorreiter bei Mindestpreisen sein, was die Durchsetzbarkeit des Instruments innerhalb der Koalition erhöhen könnte. Ferner drohen mit anderen Instrumenten zumindest Klagen, weil die wohl über das BImSchG laufen müssten. Gesetzlich ist aber festgelegt, dass es für den ETS-Sektor keine zusätzlichen CO₂-Auflagen über das BImSchG gibt. Ob das alles vor Gericht Bestand hätte, ist unklar, es könnte aber zumindest alles verzögern.

Fazit

Es wäre klug, Sigmar Gabriel in dieser entscheidenden Weichenstellung im Klimaschutz den Rücken zu stärken. Etwas Besseres werden wir nicht bekommen. Die Gefahr besteht eher, dass das Ganze aufgeweicht wird.