

Emissionshandel und Rechtsschutz. Auch Planungssicherheit ?

Völkerrechtliche und EU-rechtliche Rahmensetzung, deutsche Regelungen des Emissionshandels sowie Rechtsschutz gegen das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG -

Aspekte des Rechtsschutzes für bereits immissionschutzrechtlich genehmigte Anlagen, die den Vorschriften des TEHG unterworfen sind.

Eine Würdigung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts 7 C 26.04 vom 30. Juni 2005

Verfasser: Ministerialdirigent aD Dr. iur. **Michael W. PLETSCHE**

Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter, Berlin

Schlagworte:

Klimawandel, Klimaschutz, Umweltabkommen, Internationale Umweltpolitik, Treibhausgase, Kohlendioxid, Luftreinhaltung, Kyoto Protokoll, Internationaler Emissionshandel, Zuteilung von CO₂-Emissionsrechten, Rechtsschutz, Bundesverwaltungsgericht –7 C 26.04, CO₂-Zertifikate-Marktpreise, Planungssicherheit für Unternehmen

Gegenstand der Abhandlung

Verantwortliche Anlagenbetreiber haben für jede Tätigkeit im Sinne des TEHG einen Rechtsanspruch auf Zuteilung von Berechtigungen. Unter welchen Voraussetzungen? Welchen Rechtsschutz haben Unternehmen?

Die Abhandlung analysiert die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen behördlicher Entscheidungen über die Zuteilung von Berechtigungen zur Emission von Kohlendioxid (CO₂) an Verantwortliche für Anlagen im Sinne des Anhangs 1 des TEHG. Ausgehend von dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 7 C 26.04 vom 30.Juni 2005 zur Verfassungsmäßigkeit des TEHG unterzieht die Abhandlung die deutschen Gesetze des TEHG und des Zuteilungsgesetzes 2007 einer ordnungsrechtlichen Bewertung der Umsetzung der völkerrechtlichen und EU-rechtlichen Normen über die Schaffung des internationalen und insbesondere europäischen Emissionshandels.

Sie setzt sich mit der Grundidee des Emissionshandels und seinen Marktchancen und Zukunftsperspektiven auseinander. Haben Unternehmen nicht nur Rechtsschutz, sondern auch Planungssicherheit? Können sie mit Emissionsrechten auf einem Weltmarkt mit stabilen Preisen der Berechtigungen handeln?

Die Ratifizierung des Kyotoprotokolls durch Russland bedeutete nicht nur das Inkrafttreten dieser weltweiten Staatenverpflichtung zum Klimaschutz. Sie wirft mit dem außerordentlichen Potential an Emissionsrechten in Russland auch Fragen der weltweiten Preisentwicklung und- stabilität der Emissionsrechte auf . Die tatsächlichen Umstände der Marktperspektiven im internationalen Emissionshandel müssen auch bei der Beurteilung von verfassungsrechtlichen Fragen Beachtung finden, ob die neuen Rechte und Pflichten des TEHG, des gesetzlichen Rahmens für den Emissionshandel in Deutschland, mit dem grundrechtlichen Eigentumsschutz von Betreibern von Anlagen vereinbar sind, die immissionsschutzrechtlich bereits vor dem Inkrafttreten des TEHG genehmigt worden waren. Dieser Gesichtspunkt blieb in dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ausgeklammert.

Die Aktualität des Themas „ Emissionshandel“ erhellt neben den Fragen des Rechtsschutzes und der Planungssicherheit auch aus dem wirtschaftlichen Interesse am börslichen Spotmarkt und kontinuierlichen Handel mit C02- Emissionsrechten, der am 09. März 2005 bzw. am 04. August 2005 an der European Energy Exchange (EEX) in Leipzig begann.

Verfasser:

Ministerialdirigent aD Dr. iur. Michael W. PLETSCHE
R e c h t s a n w a l t
Lehrbeauftragter
eMail: drmwpletsch@msn.com

Emissionshandel und Rechtsschutz. Auch Planungssicherheit ?

Völkerrechtliche und EU-rechtliche Rahmensetzung, deutsche Regelungen des Emissionshandels sowie Rechtsschutz gegen das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG-

Eine Würdigung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts 7 C 26.04 vom 30. Juni 2005

Gliederung

I. <u>Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Juni 2005</u>	S. 5
1. Wesentlicher Inhalt der Entscheidung	5
2. Zielsetzung der Analyse der Entscheidung im Hinblick auf den Rechtsschutz für bereits genehmigte Anlagen	6
II. <u>Klagegegenstand des Verfahrens vor dem VG Würzburg</u>	7
III. <u>Internationaler Emissionshandel nach den Regeln des Kyoto-Protokolls, Umsetzung des völkerrechtlichen und EU-rechtlichen Rahmens durch Bundesgesetze</u>	16
1. Einleitung: die umweltschützende und wirtschaftliche Grundidee des Emissionshandels. Entwicklung und Marktbedingungen für Zukunftsperspektiven des Emissionshandels mit Marktchancen ?	16
2. Der normative Rahmen:	28
vom UN-Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen, Rio 1992, zum Kyoto-Protokoll von 1997 und EU-Rahmenrechtsetzung für ein EU-weites Emissionshandelssystem sowie Umsetzung durch Bundesgesetze in Deutschland	
2.1 UN-Rahmenübereinkommen, Rio 1992	28

2.2	Protokoll von Kyoto	30
2.3	Das Protokoll von Kyoto und die EU: Im Kyoto-Prokoll eingegangene EU- und Deutschlands Verpflichtungen, Treibhausgasemissionen zu reduzieren	33
2.4	EU-Regelungen über die EU-weite Schaffung eines Emissionshandelssystems ab 01.01.2005	36
2.5	Deutsche Gesetzgebung zur nationalen Umsetzung der EU- Rahmenvorschriften über ein Treibhausgas-Emissionshandels- system	38
2.51	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)	45
2.52	Zuteilungsgesetz 2007 – ZuG 2007 – nebst Verordnungen	50
IV.	<u>Ordnungsrechtliche Bewertung der völkerrechtlichen, EU-rechtlichen - und deutschen Regelungen über den Emissionshandel</u>	52
V.	<u>Rechtsschutz – unmittelbar gegen das Treibhausgas- Emissionshandelsgesetz-TEHG – ? Oder inzidenter durch verwaltungsgerichtliche Klage gegen behördliche Zuteilungsentscheidung über Teilmengen von Emissionsberechtigungen an Anlagenbetreiber ?</u>	56
1.	Verwaltungsgerichtliche Klage unmittelbar gegen das TEHG ? Würdigung der Entscheidung des BVerwG 7 C 26.04 vom 30.06.2005	57
2.	Einstweiliger Rechtsschutz gemäß § 123 Abs.1 VwGO zur verwaltungsgerichtlichen Überprüfung, ob Anlagen überhaupt den Regelungen des TEHG unterworfen sind. Widerspruch und Klage gegen Zuteilungsentscheidungen, § 12 TEHG.	60
	ANHANG : Rechtsnormen und Literaturverzeichnis	66 - 70

I. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 7 C 26.04 vom 30.06.05

1. Wesentlicher Inhalt der Entscheidung

Das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig entschied mit Urteil **1)** vom 30. Juni 2005, dass die Einführung eines Emissionshandelssystems durch das am 15. Juli 2004 in Kraft getretene Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG – **2)** mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Zweck des Gesetzes ist es, durch eine kosteneffiziente Verringerung von Kohlendioxid-Emissionen zum weltweiten Klimaschutz beizutragen. Das TEHG verpflichtet Betreiber bestimmter industrieller Anlagen, ihnen zugeteilte oder von ihnen hinzuerworbene Berechtigungen (Zertifikate) über die Befugnis zur Emission von Treibhausgasen in einer Anzahl an das Umweltbundesamt abzugeben, die den Emissionen ihrer Anlagen im vorangegangenen Kalenderjahr entspricht. Diese Emissionen müssen die Betreiber nach bestimmten Maßgaben ermitteln und darüber der zuständigen Behörde berichten. Das Ziel der vom TEHG angestrebten wachsenden Verknappung der Berechtigungen ist es, dass der Kohlendioxid-Ausstoß reduziert und dadurch ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet wird.

Die Klägerin betreibt mehrere Anlagen zur Herstellung von Zementklinkern und zum Brennen von Kalkstein, darunter eine Anlage im Landkreis Main-Spessart. Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Würzburg vertrat die Klägerin die Auffassung, dass § 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG verfassungswidrig in ihr grundrechtlich garantiertes Eigentum eingreife. Gemäß § 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG sind bei Anlagen, die vor dem 15. Juli 2004 immissionsschutzrechtlich genehmigt worden sind, die Emissionsermittlungs- und -berichtspflicht nach § 5 TEHG sowie die in § 6 Abs. 1 TEHG geregelte Pflicht zur Abgabe von Emissionsberechtigungen nach Maßgabe der im vorangegangenen Jahr verursachten Emissionen als Bestandteil der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung anzusehen. Die Klägerin sah in dieser Regelung einen fiktiven Verwaltungsakt, den sie mit ihrem Hauptantrag angefochten hat. Hilfsweise beehrte sie u.a. die Feststellung, mit der erwähnten Anlage nicht den geänderten Anforderungen zu unterliegen.

Das Verwaltungsgericht Würzburg wies die Klage ab. Es beurteilte den Hauptantrag als unzulässig, weil er sich gegen eine Maßnahme des Gesetzgebers richte und die immissionsschutzrechtliche Genehmigung darüber hinaus unmittelbar nicht geändert worden sei. Den genannten Hilfsantrag sah das Gericht als unbegründet an, weil die

1 BVerwG 7 C 26.04, Urteil vom 30. Juni 2005. BVerwG Mitteilung Nr.39/2005. <http://www.bverwg.de/enid/...html>.

2 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) vom 8. Juli 2004, BGBl. I Nr. 35 vom 14. Juli 2004, S.1578. Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Juli 2004 (BGBl. I 1578) enthält das „Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG)“, Art. 2 das Gesetz zur Änderung des Bundesimmissionsschutz-Gesetzes (Anfügung von 3 Sätzen zu § 5 Abs. 1 BImSchG).

Ausgestaltung des Emissionshandelssystems im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Eigentumsgewährleistung keinen durchgreifenden Bedenken begegne und auch nicht gegen die in Artikel 12 Grundgesetz garantierte Berufsfreiheit verstoße. Das Verwaltungsgericht liess die von der Klägerin eingelegte Sprungrevision wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zu.

Das Bundesverwaltungsgericht wies die Sprungrevision zurück. Es prüfte die durch Gemeinschaftsrecht vorgegebene grundlegende Entscheidung für die Einführung des Emissionshandelssystems am Maßstab europäischer Grundrechte. Diese Prüfung ergebe, dass weder in den europarechtlich geltenden Eigentumsschutz noch in die ebenfalls europarechtlich gewährleistete Berufsfreiheit unverhältnismäßig eingegriffen werde. Soweit das TEHG eigenständigen nationalen Regelungsgehalt habe, sei auch kein Verstoß gegen Bestimmungen des Grundgesetzes erkennbar; insbesondere seien die im TEHG getroffenen Zuständigkeitsregeln mit den verfassungsrechtlichen Kompetenzbestimmungen vereinbar. Soweit die Klägerin eine unzumutbare Benachteiligung der Zementindustrie bei der Zuteilung der Berechtigungen rüge, greife sie der Sache nach Vorschriften des Zuteilungsgesetzes 2007 an, deren rechtliche Beurteilung keinen Einfluss auf den Bestand ihrer Pflichten nach dem TEHG hätten. Allein diese Pflichten seien Gegenstand ihrer Klage.

2. Zielsetzung der Analyse der Entscheidung im Hinblick auf den Rechtsschutz für bereits genehmigte Anlagen

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts befasst sich mit einem verwaltungsgerichtlichen Rechtsstreit auf dem noch sehr jungen Rechtsgebiet des Treibhausgas-Emissionshandels. Völkerrechtliche, EU-rechtliche und deutsche Umsetzungsregelungen betreffen einen Gegenstand komplexen Zusammenhanges zwischen Klimaschutz und wirtschaftlichen sowie rechtlichen Interessen betroffener Wirtschaftsunternehmen, die für ihre wirtschaftlichen, industriellen Tätigkeiten Rechtssicherheit, Eigentumsschutz und Planungssicherheit benötigen. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wird hier zum Anlass genommen, den Klagegegenstand, den Tatbestand und die Rechtsgrundlagen der Entscheidung zum Ausgangspunkt zu nehmen, um den komplexen Zusammenhang der völkerrechtlichen, EU-rechtlichen und bundesgesetzlichen Regelungen des Emissionshandels zu beleuchten. Schließlich wird diese Abhandlung Fragen des Rechtsschutzes gegen das TEHG und gegen die Zuteilung von Emissionsberechtigungen aufwerfen. Dabei setzt sie sich mit der Kernfrage auseinander, ob die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts zutreffend ist, dass die Klägerin der Sache nach Vorschriften des Zuteilungsgesetzes 2007 angreife, deren rechtliche Beurteilung keinen Einfluss auf den Bestand ihrer Pflichten nach dem

TEHG hätten, so dass m.a.W. die für bereits immissionsschutzrechtlich genehmigte Anlagen geltenden Vorschriften des TEHG vom 08. Juli 2004 entgegen der Auffassung der Klägerin im Ausgangsverfahren vor dem Verwaltungsgericht keinen fiktiven Verwaltungsakt darstellen und deshalb nicht selbständig vor dem Verwaltungsgericht angreifbar seien.

Die Analyse dieser Entscheidung wird mithin im folgenden darstellen,

- welcher Tatbestand dem Klagegegenstand zugrunde liegt,
- nach welchen Rechtsgrundlagen des deutschen Rechts, des EU-Rechts sowie des internationalen Rechts die Reduzierung von CO₂-Emissionen zu beurteilen ist, und
- welchen Rechtsschutz Betreiber von Anlagen wie diejenigen der Klägerin gegen das TEHG und die Zuteilung von Emissionsberechtigungen haben.

II . Klagegegenstand des Verfahrens vor dem VG Würzburg

Die Klägerin ist ein Unternehmen der Zementindustrie in Heidelberg. Mit Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 23. Juli 2004 hatte sie beim bayerischen Verwaltungsgericht Würzburg gegen das beklagte Land Bayern, vertreten durch das Landratsamt Main-Spessart, beantragt,

- gem. § 113 Abs. 1 VwGO die in § 4 Abs. 7 Satz 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) vom 8. Juli 2004 angeordnete Änderung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung(en) der Anlage(n) zur Herstellung von Zementklinker auf dem Werksgelände der Klägerin in Tiefenstein-Lengfurt aufzuheben,
- hilfsweise: gem. § 43 Abs. 1 VwGO festzustellen, dass die in §§ 4, 5 und 6 Absatz 1 TEHG geregelten Pflichten nicht Bestandteil der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung(en) der Anlage(n) zur Herstellung von Zementklinker auf dem Werksgelände der Klägerin in Tiefenstein-Lengfurt sind.

Zur Begründung der Klage trug die Klägerin im Wesentlichen Folgendes vor:

Die Klägerin betreibe selbst sowie über verschiedene Konzerngesellschaften an mehreren Standorten in Deutschland Anlagen zur Herstellung von Zement und zum Brennen von Kalkstein. Die Klägerin betreibe in Deutschland 12 Drehrohröfen zur Herstellung von Zementklinker, außerdem vier Anlagen zum Brennen von Kalkstein. Beim Betrieb der Anlagen werde CO₂ emittiert. Weil die dort (vgl. § 2 Abs. 1 TEHG i.V.m. Ziff. X und Ziff. XI des Anhangs 1) vorgesehenen Kapazitätsgrenzen weit überschritten seien, unterlägen sämtliche Anlagen der Klägerin den Bestimmungen des TEHG. Zur Herstellung von Zementklinker und Branntkalk werde als Rohstoff Kalkstein eingesetzt. Für die thermische Behandlung des Kalksteins in den Ofenanlagen der Zementindustrie würden große Mengen CO₂ emittiert. Bei der Zementproduktion werde ca. 1/3, bei der Herstellung von Branntkalk ca. 1/4 der CO₂-Emissionsfracht durch den Einsatz von Brennstoffen verursacht, die für die Befuerung der Ofenanlagen eingesetzt würden. Der weit überwiegende Teil der CO₂-Emissionen sei durch die chemischen Umwandlungsprozesse bei der Entsäuerung (chemisch „Reduktion“) des Kalksteins bedingt. Dabei sei die Entstehung von CO₂ ein prozessimmanenter Schritt der Zementherstellung, also produktionsbedingt, chemisch unvermeidbar und nicht reduzierbar.

Diese Anlagen, u.a. das Zementwerk in Lengfurt, seien immissionsschutzrechtlich genehmigt und würden seit Jahrzehnten auf der Grundlage der Gewerbeordnung, seit Mitte der 70er Jahre auf der Grundlage des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen betrieben. Die immissionsschutzrechtlich genehmigte Zementklinkerkapazität der deutschen Anlagen der Klägerin betrage 31.550 t/d, was einer genehmigten Jahres-Gesamtkapazität von 11.515.750 Tonnen entspreche. Für Branntkalk errechne sich eine immissionsschutzrechtlich genehmigte Kapazität von 1.860 t/d, was einer genehmigten Jahres-Gesamtkapazität von nahezu 0,7 Mio. Tonnen entspreche. Die tatsächlichen Produktionsmengen hätten in den vergangenen Jahren aus strukturellen und konjunkturellen Gründen deutlich unter der genehmigten Kapazität gelegen. Im Jahr 2000 seien lediglich 7,6, im Jahr 2002 nur 5,9 Mio. Tonnen Zementklinker hergestellt worden, was einer Auslastung der Produktionsanlagen von 66 % im Jahr 2000 und von 52 % im Jahr 2002 entspreche. Im Jahr 2000 seien 0,43, im Jahr 2002 0,38 Mio. Tonnen

Branntkalk hergestellt worden, was einer Auslastung von 63 % im Jahr 2000 und von 56 % im Jahr 2002 entspreche. Die Klägerin machte Angaben zu ihren CO₂-Emissionsfrachten der deutschen Anlagen. Sie unterschied dabei zwischen Gesamtemissionen und brennstoffbedingten Emissionen. Aus der Differenz berechnete sie die prozessbedingte Emissionsfracht. Für Zementklinker ergäbe sich, dass die brennstoffbedingten CO₂-Emissionen im Jahr 2000 noch 2,38 Mio Tonnen betragen und im Jahr 2002 auf 1,79 Mio. Tonnen zurückgingen. Die Kalkwerke hätten im Jahr 2000 0,12 Mio. Tonnen und im Jahr 2002 0,10 Mio. Tonnen CO₂ emittiert. Die im Vergleich zur genehmigten Emissionsfracht außerordentlich geringe CO₂-Emissionsfracht in der Zeit von 2000 bis 2002 sei Folge des von der Klägerin dargestellten Produktionsrückgangs.

Im System des Emissionshandels hätten grundlegende Systementscheidungen, die die Bundesregierung bei der Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie getroffen habe, zur Folge, dass die Anlagen der Klägerin planwirtschaftlich auf dieses niedrige Emissions- und Produktionsniveau beschränkt würden. Dies sei rechtlich eine Entziehung bzw. Verkürzung der Rechte aus den Betriebsgenehmigungen, die ganz unabhängig von der künftigen, im System angelegten Verknappung der Emissionsberechtigungen mit dem Wirksamwerden des neuen Rechtsregimes eintreten würde. Außerdem müsse die Klägerin bei Produktionssteigerungen, die zu einer höheren Auslastung der Anlagen als im Zeitraum von 2000 bis 2002 führten, nicht nur für die brennstoffbedingten, sondern sogar für die prozessbedingten(!) Emissionen Zertifikate entgeltlich erwerben – eine Konsequenz, die marktwirtschaftlich untragbar sei, weil unternehmerischer Markterfolg von Staats wegen bestraft und Wachstum bzw. das Wiedererreichen des früheren (und genehmigten) Produktionsumfangs behindert, ja unterbunden werde.

Die damalige Bundesregierung habe bereits 1984 im Dritten Immissionsschutzbericht darauf hingewiesen, dass sich „das Problem der Zulässigkeit unter Enteignungsgesichtspunkten und der Entschädigung“ stelle, wenn unter den scharfen wettbewerblichen Marktbedingungen der Zementindustrie Emissionsberechtigungen, die bisher in der Genehmigung verkörpert seien, nach dem Maßstab der faktischen

Anlagennutzung (so genanntes „Grandfathering“) auf die in den Zertifikatmarkt einbezogenen Emittenten verteilt würden **3**), wie dies im Zuteilungsplan-Gesetz 2007 vorgesehen sei.

Eine Möglichkeit, zumindest die brennstoffbedingten CO₂-Emissionen durch emissionsmindernde Technologien zu senken, bestehe praktisch nicht. Weil Zementwerke wie auch Kalkwerke außerordentlich energieintensive Betriebe seien, habe die Klägerin aus betriebswirtschaftlichen Gründen bereits Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz realisiert, um die Produktionskosten zu senken und wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Anlagen entsprächen heute dem Stand der Technik; die technischen Möglichkeiten zur Senkung des Energieeinsatzes und/oder zur Reduzierung der CO₂-Emissionen seien weitgehend ausgeschöpft.

Vor diesem produktionstechnischen und wettbewerblichen Hintergrund führe das Umsetzungs-Rahmengesetz, das TEHG, d.h. das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft **4**), zu Rechtsänderungen für den Betrieb dieser Anlagen. Das TEHG greife in verfassungswidriger Weise in die Rechte der Klägerin aus der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung des Zementwerkes Lengfurt ein. Nach bisherigem Recht (§ 21 BImSchG) sei eine Entziehung oder Verkürzung dieser Genehmigung mitsamt der dadurch zugeteilten Emissionsrechte nicht (entschädigungslos) möglich. Um den zum 01. Januar 2005 innerhalb der Europäischen Union eingeführten Zertifikathandel in Gang zu setzen, würden die Emissionsberechtigungen den Genehmigungsinhabern unmittelbar kraft Gesetzes übergangs- und entschädigungslos entzogen (§ 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG), die Verfügungsbefugnis über diese Rechte dauerhaft dem Staat zugewiesen und das Umweltbundesamt in die Lage versetzt, die Rechte auf der Grundlage von Allokationsplänen der Bundesregierung periodisch neu zu verteilen .

3 BT-Drucks. 10/1354, S. 56: „Werden den Unternehmen Zertifikate zugeteilt, die ihren bisherigen tatsächlichen Emissionen entsprechen, erhalten die Betreiber von Anlagen, die bisher am wenigsten für den Umweltschutz getan haben, die meisten Rechte und folglich die größten ökonomischen Vorteile. Die Betreiber der Anlagen, die den Stand der Technik am weitesten realisiert haben, erleiden dagegen zusätzlich die größten Rechtseinbußen (Eingriff in den Bestandsschutz)“.

4 Abl. L 275, 32 vom 25.10. 2003.

Die Klägerin sei als Betreiberin der genehmigten Anlagen in Lengfurt und damit als „Verantwortliche“ im Sinne des TEHG (§ 3 Abs. 5 Satz 1 TEHG) „zur Erfüllung der immissionsschutzrechtlichen Vorsorgepflicht“ gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG verpflichtet, die Anforderungen der §§ 5 und 6 Abs. 1 des TEHG einzuhalten. **5)**

Nach der Übergangsvorschrift für genehmigte Altanlagen in § 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG seien die Anforderungen der §§ 5 und 6 Abs. 1 TEHG als Bestandteil der vorhandenen Genehmigung „anzusehen“. Diese gesetzliche Regelung sei ein „verkappter“ Verwaltungsakt, der die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ändere und im Ergebnis die in der Genehmigung enthaltene unbefristete Emissionsbefugnis widerrufe.

Das TEHG verändere die Rechte und Pflichten der Klägerin unmittelbar, ohne weiteren Vollzugsakt. Sie müsse künftig zusätzlich die Pflichten gem. §§ 5 und 6 Abs. 1 TEHG beachten, die gem. § 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG als Bestandteil der vorhandenen BImSchG-Genehmigungen anzusehen seien. Dies bedeute u.a., dass die Klägerin künftig nur noch dann zur Emission von CO₂ befugt sei, wenn sie die in § 6 Abs. 1 TEHG vorgesehene Verpflichtung zur regelmäßigen Abgabe von Berechtigungen beachte. Träger der genehmigungsbedürftigen Emissionsbefugnis sei nach Inkrafttreten des TEHG nicht mehr die vorliegende immissionsschutzrechtliche Genehmigung, sondern seien gem. §§ 4 Abs. 1, Abs. 5 Nr. 4, Abs. 6, Abs. 7 Satz 1 TEHG so genannte „Emissionsberechtigungen“, die gem. § 6 Abs. 1 TEHG regelmäßig in einer Anzahl an die zuständige Behörde abzugeben seien, „die den im vergangenen Kalenderjahr verursachten Emissionen entspricht“.

Außerdem müsse die Klägerin die in § 5 TEHG vorgesehenen Ermittlungs-, Berichts- und Prüfpflichten erfüllen.

5 § 5 Abs. 1 Satz 2 BImSchG in der Fassung von Art. 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2004 zur Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie, BGBl. I. 1590.

Mit ihrer Klage wende sich die Klägerin gegen die in § 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG angeordnete Änderung ihrer Betriebsgenehmigung. Gestalte der Gesetzgeber durch eine unmittelbar verbindliche Rechtsänderung individuelle Rechtspositionen um, so müsse er verfassungsrechtliche Anforderungen beachten, die sich aus dem Grundrechtsschutz der Genehmigungsinhaber (Art. 12, Art. 14, Art. 19 Abs. 4, Art. 3 GG) **6**), aber auch aus allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen (Rechtssicherheit, Vertrauensschutz) ergeben. Die Klägerin verweist dabei auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Nassauskiesung, BVerfGE 58, 300. Nach Auffassung der Klägerin sei dem deutschen Gesetzgeber dies bei der Umsetzung der EmissionshandelsRL nicht gelungen. Sie sehe in der durch § 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG kraft Gesetzes bewirkten Änderung ihrer Betriebsgenehmigung eine Legalenteignung, jedenfalls aber eine verfassungswidrige Neubestimmung des Eigentumsinhalts.

Das TEHG entwerte rechtlich die der Klägerin erteilte immissionsschutzrechtliche Betriebsgenehmigung:

Die vorhandene immissionsschutzrechtliche Betriebsgenehmigung beinhalte die unbefristete Erlaubnis, die Anlage mitsamt der betriebsnotwendig entstehenden CO₂-Emissionen zu betreiben. Das TEHG löse die Emissionsbefugnis aus der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung heraus und unterstelle sie einem neuen Rechtsregime. Das neue Rechtsregime schreibe das Emissionsniveau und damit die Produktion auf einen außerordentlich geringen Umfang fest, der weit unter dem (bisher) genehmigten Produktionsumfang liege und der auf Dauer einen wirtschaftlichen Betrieb der energie- und kapitalintensiven Anlagen nicht

6 Mehrbrey, Verfassungsrechtliche Grenzen eines Marktes handelbarer Emissionsrechte, Berlin 2003, S. 43: „Zertifikatmodelle ... berühren zentrale Grundrechtspositionen der Schadstoffemittenten in ihrer Unternehmensstellung. Die Nutzungsrechte der betrieblichen Anlagen ... müssen in einem Zertifikatmarkt staatlich monopolisiert und anschließend nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel zugeteilt werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich insbesondere die Frage, ob und unter welchen Umständen eine Verletzung des Eigentumsgrundrechts der Anlagenbetreiber vorliegt. Ferner greift der Staat, indem er einen Markt handelbarer Emissionsrechte einführt, in die berufliche Stellung der Anlagenbetreiber ein, so dass sich die Frage der Vereinbarkeit dieses Vorgehens mit dem Grundrecht auf Berufsfreiheit stellt. Darüber hinaus ergeben sich Probleme der Gleichbehandlung der Marktteilnehmer, die vor dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes zu rechtfertigen sind.“

(bisher) genehmigten Produktionsumfang liege und der auf Dauer einen wirtschaftlichen Betrieb der energie- und kapitalintensiven Anlagen nicht gewährleiste. Damit liege in der Einführung des Handelssystems zwangsläufig eine Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S. von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. 7)

Das TEHG enthalte eine Legalenteignung, weil es als eigentumsrelevante Umweltschutzmaßnahme die Rechtsstellung der Betreiber von genehmigten Altanlagen („Altbetreiber“) regele und damit ein „auf die teilweise oder vollständige Entziehung konkreter objektiver Eigentumspositionen ... zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ (BVerfGE 70, 191, 199f) gerichteter Vorgang der Güterbeschaffung durch die öffentliche Hand sei. Diese Legalenteignung dürfe nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG nur durch ein Gesetz erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seien Inhaltsbestimmung und Legalenteignung zwar jeweils eigenständige Rechtsinstitute, die das Grundgesetz deutlich voneinander abgrenzt; das „schließt jedoch nicht aus, dass eine neue, für die Zukunft geltende objektive Regelung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zugleich eine Legalenteignung bewirkt, weil und soweit sie subjektive Rechte

7 Mehrbrey (Fn. 6), S. 51: „Indem der Gesetzgeber in einem Lizenzgesetz die Rechtsverhältnisse hinsichtlich der Emissionsbefugnisse neu bestimmt, legt er für die Zukunft die Grenzen des Eigentums neu fest. Es ist gerade Zweck der Lizenzierung, dem Anlagenbetreiber die Berechtigung zum Schadstoffausstoß nur unter der Bedingung zu erteilen, dass er über eine entsprechende Zertifikatdeckung verfügt. Damit wird das Recht zum Schadstoffausstoß in jedem Fall für die Zukunft beseitigt. Das gilt auch dann, wenn der Gesetzgeber einen ausdrücklichen Ausschluss der Emissionsbefugnis – etwa in einem § 1a BImSchG in Anlehnung an die Regelung in § 1a Abs. 3 Nr. 1 WHG, wo bestimmt ist, dass das Grundeigentum nicht zu einer Gewässerbenutzung berechtigt, die einer Erlaubnis oder Bewilligung nach dem WHG bedarf – nicht normieren würde. Denn ein solcher Ausschluss ergäbe sich zwingend aus einer Gesamtbetrachtung des Gesetzes, da der Handel mit Emissionsrechten bedeutungslos wäre, wenn es einer Zuteilung dieser Rechte erst gar nicht bedürfte. Die nähere Regelung wäre demnach nur eine Frage der Gesetzestechnik und würde nichts an dem Umstand ändern, dass der Zertifikateinsatz im Bereich der Luftreinhaltung in jedem Fall mit einer Neubestimmung des Eigentumsinhalts verbunden wäre.“

entzieht, die der Einzelne aufgrund des alten Rechts ausgeübt hat“ (BVerfGE 58, 331f). Der („re-formalisierte“) Enteignungsbegriff des Grundgesetzes sei erfüllt, weil der Staat der Klägerin die Emissionsbefugnis entziehe, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass er selbst dauerhaft die Verfügungsbefugnis über die Emissionsberechtigungen erhält, damit er sie auf der Grundlage von „nationalen Zuteilungsplänen“ (§§ 7, 9 TEHG) periodisch an die in den Zertifikatmarkt einbezogenen Emittenten verteilen könne. Damit seien auch nach dem Wiederaufgreifen des Merkmals der „Güterbeschaffung“ durch das Bundesverfassungsgericht **8)** (vgl. BVerfGE 104, 1, 10) die verfassungsrechtlichen Begriffsmerkmale einer Legalenteignung erfüllt. Deren Unzulässigkeit ergebe sich hier – abgesehen von der fehlenden Entschädigungsregelung – bereits daraus, dass die gesetzliche Eingriffsregelung in § 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG als Einzelfallregelung in der Form eines Gesetzes, als „verkappter“ Verwaltungsakt zu qualifizieren sei, der konkludent einen (teilweisen) Widerruf der Betriebsgenehmigung und damit eine Rechtsfolge anordne, die durch behördliche Einzelfallregelung gem. § 21 BImSchG nicht (entschädigungslos) möglich wäre; ein „solcher Formenmissbrauch ist rechtsstaatlich untragbar und wird auch von der Verfassungsnorm des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ausdrücklich ausgeschlossen“. **9)**

Weil das TEHG eine gesetzliche Anspruchsgrundlage für Enteignungsentschädigungen nicht vorsehe, sei die Klägerin nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wahrung ihrer Rechte gehalten, sich bei den zuständigen (Verwaltungs-) Gerichten um die Aufhebung des Eingriffsaktes zu bemühen im Sinne des Leitsatzes 2 des Nassaukiesungsbeschlusses vom 15. Juli 1981. Diese verfassungsrechtliche Rechtsprechung sei Anlass und Grundlage der Klage, die auf Wahrung von eigentumsrechtlich verfestigten Rechten der Klägerin aus der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung abziele.

8) Dazu Papier, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG-Kommentar, Stand: 40. Lfg. Juni 2002, § 14 Rn. 361; vgl. zu dem Baulandbeschluss des BVerfG v. 22. Mai 2001 auch Uechtritz, ZfIR 2001, 722.

9) Zur (Un-)Zulässigkeit von Legalenteignungen vgl. **Papier**, aaO, Art. 14 GG Rn. 555ff, insbes. 558f.

Die verfassungsrechtliche Kritik der Klägerin sei im Einklang mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der EmissionshandelsRL. Die Richtlinie gewähre den Mitgliedsstaaten bei der Ausgestaltung des Handelssystems im allgemeinen wie auch bei den Regeln und Kriterien der Zuteilung von Emissionsberechtigungen weitreichende Gestaltungsspielräume. Insbesondere nehme sie der Bundesrepublik Deutschland nicht die Möglichkeit, bei der Umsetzung den verfassungsrechtlichen Vorgaben des grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Bestands- und Vertrauensschutzes sowie den weiteren verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung zu tragen. Soweit die vorhandenen Genehmigungen von Altbetreibern ohne angemessene Kompensation des Rechtsentzugs auf das neue Emissionshandelsrecht umgestellt würden, beruhe dies auf Entscheidungen des deutschen Umsetzungsgesetzgebers, der etwa „das Problem der Zulässigkeit unter Enteignungsgesichtspunkten und der Entschädigung“ ¹⁰⁾ ganz offensichtlich übersehen oder verdrängt habe. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben änderten deshalb nichts daran, dass die Bundesrepublik Deutschland bei der Umsetzung an das Grundgesetz gebunden sei (BVerfG, NJW 1990, 974).¹

Die Klage ziele daher insgesamt auf eine Inzidentkontrolle der für das Handelssystem konstitutiven Pflichtenregelungen im TEHG; angestrebt werde eine Aussetzung des Verfahrens, damit gem. Art. 100 Abs. 1 GG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eingeholt werden könne.

¹⁰ So bereits die Bundesregierung im Jahr 1984, vgl. oben, Fn. 3.

III. Internationaler Emissionshandel nach den Regeln des Kyoto-Protokolls , nationale Umsetzung des völkerrechtlichen und EU-rechtlichen Rahmens und Rechtsschutz gegen fehlerhafte Entscheidungen über die Zuteilung von Emissionsrechten

Zur Beurteilung der Sach- und Rechtslage zur o.g. Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts werden zunächst die wirtschaftliche Grundidee des Emissionshandels und seines Ablaufs, sodann die Entwicklung und Inhalt seiner völkerrechtlichen, EU-rechtlichen und deutschen gesetzlichen Grundlagen dargestellt.

1. Einleitung: die umweltschützende und wirtschaftliche Grundidee des Emissionshandels

Nach dem dritten Bewertungsbericht der zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe für Klimaveränderungen (IPPC), in der die weltweit führenden Experten in diesem Bereich vertreten sind, ist - sofern man weiter macht wie bisher - damit zu rechnen, dass die durchschnittliche Erdoberflächentemperatur bis zum Jahr 2100 um 1,4 bis 5,8°C und die Meereshöhe im gleichen Zeitraum um 9 bis 88 Zentimeter steigt. Wird nichts unternommen, um diese Änderungen abzuschwächen, werden sie erhebliche Folgen für das Ökosystem und unsere Wirtschaft haben. **11)**

Diese Einschätzung wird durch den UNFCC-Bericht von 2005 „Caring for Climate“ bestätigt. **12)**

Der Emissionshandel geht auf eine alte Idee im Umweltschutz zurück: als ein Instrument zur wirksamen Bekämpfung der Klimaveränderungen, des sog. Treibhauseffekts. Der Klimawandel ist eines der drängendsten Probleme der heutigen Wirtschaftsweise. Der Klimawandel wird durch die Verbrennung fossiler Energieträger hervorgerufen. Dabei wird Kohlendioxid (CO₂) frei. CO₂ ist in der Erdatmosphäre ohnehin enthalten. Ohne dessen natürlichen Treibhauseffekt hätten wir auf der Erde Oberflächentemperaturen von etwa -18°C . **Nicht dieser natürliche Treibhauseffekt an sich ist das Kernproblem. Das Problem ist das Ausmass des Treibhauseffekts.**

Das rasche Anwachsen der CO₂-Konzentrationen in der Erdatmosphäre seit Beginn der großflächigen Verbrennung fossiler Brennstoffe vor etwa 100-120 Jahren ist die Ursache für einen beschleunigten Klimawandel vor allem in Entwicklungsländern und

11 IPCC (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE), (2001): Klimaänderung 2001, Synthesebericht. 117 Seiten, (28.04.2004). <http://www.d-ipcc.de>.

12 United Nations Framework Convention on Climate Change –UNFCC-Climate Change Secretariat Report „Caring for Climate“, Bonn,2005 “ A Guide to the Climate Change Convention and the Kyoto Protocol”, http://unfccc.int/resource/docs/publications/caring2005_en.pdf.

an den Polen. Seine Folgen für Mensch und Natur sind unabsehbar.

Durch die vermehrte Freisetzung von Treibhausgasen, insbesondere von CO₂, wird nach Auffassung des IPCC verhindert, dass die von der Erde abgestrahlte Wärme in höhere Luftschichten entweichen kann. Die Folge sei ein Temperaturanstieg an der Erdoberfläche. Es gibt bei der Verbrennung von Kohle, Erdöl, Gas und Holz in Kraftwerken, Haushalten und Kleinf Feuerungen sowie von Kraftstoffen im Verkehr für CO₂ keine technisch-wirtschaftliche Rückhaltetechnik. Deshalb scheidet eine Filtertechnik wie bei Großfeuerungsanlagen (zur Reduzierung von Schwefel- oder Stickoxid) als relativ einfache technische Lösung aus. Die Konzepte für die klassischen Schadstoffe sind somit nicht brauchbar.

Eine Reduzierung von CO₂ ist daher überwiegend durch Ersatz fossiler Energieträger und Energieeinsparungen möglich (Einsatz von Kraft-Wärme-Kopplung, bessere Wärmedämmung, aufwändigere Motorentchnik).

Die Verbrennung fossiler Brennstoffe hat keine dauerhafte Zukunft- auch unabhängig vom Treibhauseffekt. Die Verbrennung fossiler Brennstoffe ist nicht »nachhaltig«. Die Erschöpfung ihrer wirtschaftlich nutzbaren Ressourcen ist bei einem weiteren Anwachsen des Verbrauchs nur noch eine Frage der Zeit. Unser heutiges Entwicklungsmodell dürfte daher auf die heutigen Entwicklungsländer nicht übertragbar sein. Der Weltmarkt droht überfordert zu werden, wenn beispielsweise China das Pro Kopf - Ölverbrauchs-niveau von Taiwan erreichen würde.

China verbraucht bislang etwa 5 Barrel Öl pro Kopf und Jahr, verglichen mit 15 in Taiwan, 32 in Deutschland und 53 in den USA. Auch eine voll ausgeschöpfte Förderungs-kapazität Saudi-Arabiens könnte diese Massen Öl nicht liefern.

Der fossile Energieträger Kohle hat demgegenüber vermutlich auch bei steigenden Verbrauchsraten noch mehrere hundert Jahre lang wirtschaftlich nutzbare Reserven. Diese Reserven sind im Gegensatz zu Öl nicht auf politisch instabilen Regionen konzentriert. Klimaschutzpolitisch spricht gegen den fossilen Energieträger Kohle allerdings die Tatsache, dass die Verbrennung von Kohle mit Abstand das meiste CO₂ emittiert. Die Kohle hat bereits deshalb keine tragfähigen Zukunftschancen.

Die klimaschutzpolitische Frage stellte sich daher in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts, in welcher wirksamen Weise, wirksam im Sinne eines entscheidenden Beitrages gegen das schädliche Ausmaß des Treibhauseffekts, die hohen Treibhausgasemissionen verringert werden können.

Der Einsatz von erneuerbaren Energien und die Steigerung der Energieeffizienz werden in der Europäischen Union und insbesondere in Deutschland zunehmend als volkswirtschaftlich sinnvoll angesehen. Das Gesetz des Bundes für den Vorrang Erneuerbarer zur Förderung der Entwicklung und des Einsatzes erneuerbarer Energien setzt den rechtlichen Rahmen für innovative Maßnahmen zur Verstärkung der Energieeffizienz auf diesem Gebiet. **12 a)**

Die betriebswirtschaftliche Kostenseite und die rechtliche Frage des Ausmasses von gesetzgeberischen Eingriffen des Klimaschutzes in die Eigentumsrechte am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb im genehmigten Umfang im Sinne des grundrechtlich geschützten Eigentumsrechts(Artikel 14 Grundgesetz) und der grundrechtlich geschützten Berufsfreiheit (Artikel 12 Grundgesetz) aber sehen für die einzelnen Wirtschaftsunternehmen völlig anders aus als die volkswirtschaftliche Seite des Interesses am Einsatz von erneuerbaren Energien und der Steigerung der Energieeffizienz. Entwicklung und Einsatz von erneuerbaren Energien und die Steigerung der Energieeffizienz kosten für die einzelnen Wirtschaftsunternehmen zunächst einmal in vielen Fällen Geld. Diese Investitionskosten sind Kostenfaktoren für die preisbezogene Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf den globalisierten Weltmärkten.

Um Wettbewerbsverzerrungen weltweit zu vermeiden, war es deshalb nicht zweifelhaft, dass es wirksame Antworten auf das Ausmass des Treibhausproblems nicht in nationalen Alleingängen geben durfte, sondern nur gemeinsame Lösungen in Betracht kommen mussten. Daher wurde beim UN-Gipfel für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 die sogenannte Klimarahmenkonvention beschlossen und von den dort versammelten Staatschefs unterzeichnet. Mit diesem Vertragswerk verpflichteten sich die Staaten der Erde gemeinsam zum Schutz des Weltklimas vor menschlich verursachten gefährlichen Veränderungen.

Die Einzelheiten der Umsetzung der Verpflichtung von Rio wurden 5 Jahre später nach zähen Verhandlungen im japanischen Kyoto von der 3. UN-Klimakonferenz vereinbart, mit dem sogenannten Kyoto-Protokoll. Das Kyoto-Protokoll machte deutlich, dass eine Reihe von Staaten selbst dann nicht zu wirksamen Schritten zum Klimaschutz und zur Senkung ihrer Emissionen bereit sind, wenn die Wettbewerbsfähigkeit dadurch gesichert wird, dass alle Staaten sich gemeinsam verpflichten.

Offensichtlich waren die Industrieländer fast ausschließlich für die hohen Emissionen der Vergangenheit und für den größten Teil der Gegenwart verantwortlich. Das in Rio beschlossene Prinzip der »gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung« brachte im Klimaschutz diese Tatsache zum Ausdruck. Dieses Prinzip wurde auch im Kyoto-Protokoll von 1997 angewandt.

Das Kyoto-Protokoll sieht für die Industriestaaten absolute Minderungsziele vor und erlaubt den Staaten, **flexible marktorientierte Instrumente** einzusetzen, um diese Minderungsziele zu erreichen. Zunächst übernahmen die Industrieländer alleine bindende Verpflichtungen zur Reduzierung ihrer Treibhausgasemissionen um durchschnittlich 5,2 % verglichen mit dem Emissionsstand von 1990. Erst zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Entwicklungsbedürfnisse der Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika teilweise verwirklicht sind, sollten auch diese Länder solche Verpflichtungen übernehmen.

Ein Vergleich der Pro-Kopf-Emissionen in den einzelnen Ländern erklärt diese Festlegung. Jeder Bürger der USA emittiert jährlich 20.5 Tonnen Kohlendioxid, ein Kanadier immerhin noch 15.76, in Deutschland sind es 10.77, in Japan noch 9, und ein

Chinesen emittieren etwa 2.8 Tonnen, ein Inder nur etwa 1 Tonne und ein Bangladeshi ganze 0.2 Tonnen. In den USA ist der Pro Kopf- Ausstoß weltweit mit am höchsten. Die USA gehörten bei der Kyoto - Konferenz zu den härtesten Bremsern. Sie waren maßgeblich dafür verantwortlich, dass das Kyoto-Protokoll mit einigen Schlupflöchern versehen wurde, welche die in Kyoto eingegangene durchschnittliche Reduktionsverpflichtung von 5.2% für die Industrieländer bereits in Kyoto und sodann bei den anschließenden vierjährigen Verhandlungen über die detaillierten Umsetzungsbestimmungen abschwächten. Diese Schlupflöcher sind die sogenannten flexiblen, marktorientierten Mechanismen :

- Emissionshandel
- Joint Implementation Projects (Energieeffizienz Investitionsprojekte zwischen Industrieländern und Ländern des Übergangs zur Marktwirtschaft)
- Clean Development Mechanisms (Energieeffizienz Investitionsprojekte zwischen Industrieländern und Ländern der Dritten Welt in den Ländern der Dritten Welt).

Das Instrument der Joint Implementation ist in Artikel 6 des Kyoto- Protokolls festgelegt und ermöglicht es Annex-B Ländern, gemeinsam Klimaschutzprojekte durchzuführen.

Beispiel:

Ein Projekt wird zwar in Land A durchgeführt, aber von Land B finanziert. Die in Land A vermiedenen Emissionen darf das Land B in der Verpflichtungsperiode zusätzlich emittieren oder sich als Emissionsguthaben anrechnen lassen. Land A wird eine entsprechende Menge an Emissionsrechten abgezogen.

Der CDM ("Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung") ist in Artikel 12 des Kyoto-Protokolls festgelegt und ermöglicht es Industrie- und Entwicklungsländern, gemeinsam Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern durchzuführen und ihre Emissionsreduktionsverpflichtung teilweise auch mit Emissionsreduktionen zu erfüllen, die durch Projekte in Entwicklungsländern erwirtschaftet wurden. Dazu werden den Projektteilnehmern – dies können die Vertragsparteien selbst, oder sonstige öffentliche oder private Rechtsträger sein –im Umfang der mit dem Projekt erreichten Emissionsreduktion Reduktionszertifikate ausgestellt. Diese Zertifikate können die Industrieländer als Beitrag zur Erfüllung ihrer Emissionsreduktionsverpflichtungen verwenden. **13a)**

13a Painuly, The Kyoto Protocol, emissions trading and the CDM : an analysis from developing countries perspective, In: The energy journal. - Boston, Mass. [u.a)S. 147-169, graph.

Dabei wird das Projekt vom Industrieland finanziert. Die im Entwicklungsland durch das Projekt im Vergleich zu dort üblichen Technologien vermiedenen Emissionen darf das Industrieland in der Verpflichtungsperiode entweder zusätzlich emittieren oder sich als Emissionsguthaben gutschreiben lassen.

Diese flexiblen Instrumente der Joint Implementation Projects und Clean Development Mechanisms sollen es den verpflichteten Industriestaaten ermöglichen, ihre Reduktionsziele auch durch Reduktionsmaßnahmen in anderen Industriestaaten oder in Entwicklungsländern zu erfüllen und mit Emissionsrechten bzw. Emissionsreduktionseinheiten zu handeln, die sie mit Klimaschutzprojekten in anderen Industrieländern erwirtschaftet haben.

Voraussetzungen für die Anrechnung von Emissionen sind:

- das Projekt ist von den beteiligten Vertragsparteien gebilligt;
- es führt auch tatsächlich zu einer Reduktion der Emissionen,
- die Vertragspartei, die die erzielten Reduktionseinheiten erwirbt, muss ihre Inventarisierungs- und Berichtspflichten aus Artikeln 5 und 7 erfüllen, und
- sie muss die Emissionsreduktionseinheiten aus dem Projekt ergänzend zu Maßnahmen im eigenen Land zur Erfüllung ihrer spezifischen Reduktionsverpflichtung nach Artikel 3 verwenden (das Prinzip der Additionalität der Maßnahme).

Diese flexiblen Instrumente sollen den Anlagenbetreibern helfen bei der Öffnung für marktwirtschaftliche Optimierung der Entscheidungen der Anlagenbetreiber darüber, welche klimaschutzrechtlich zulässigen und wirtschaftlich für den Betrieb der Anlagen notwendigen Emissionsmengen sie benötigen. Emissionshandel allein oder auch in Verbindung mit Projekten der Modernisierungsinvestitionen zur Verbesserung der Energieeffizienz und gleichzeitig der Reduzierung von CO₂-Emissionen in energieintensiven Produktionsanlagen sollen neue ökonomisch und zugleich ökologisch interessante Chancen für Unternehmen bieten. Die **Weltbank und auf deutscher Seite die Kreditanstalt für Wiederaufbau beteiligen sich längst an Modernisierungsprojekten** des Klimaschutzes und der Verbesserung der Energieeffizienz.

Bei diesen flexiblen Instrumenten des Klimaschutzes handelt es sich in allen Fällen um interessengeleitete Vorschläge von Ländern, die deutlichen Reduktionsschritten in den Verhandlungen ablehnend gegenüberstanden. Die flexiblen Mechanismen, insbesondere der Emissionshandel mit seiner Schlüsselrolle, zielen indes normativ darauf, sinnvolle Beiträge zum Klimaschutz zu leisten:

Die Nutzung natürlicher Ressourcen - sowohl für die Versorgung mit Gütern als auch für die Aufnahme der nicht benötigten Abfallprodukte - soll auch in Geldwerten ausgedrückt werden. Der Ausstoß von Treibhausgas-Emissionen, die für den globalen Temperaturanstieg verantwortlich gemacht werden, stellt aus der Sicht des Klimaschutzes einen solchen Verbrauch natürlicher Ressourcen dar. **13 b)**

Das Kyoto-Protokoll weist allen Annex-B- Ländern für die erste Verpflichtungsperiode eine zulässige Emissionsmenge an Treibhausgasen zu. Laut Artikel 17 des Kyoto-Protokolls ist es erlaubt, dass Annex-B-Länder ihre Emissionsmenge selbst aufbrauchen oder Teile davon mit anderen Annex- B-Ländern handeln (Emissionshandel, engl. „Emissions Trading „)

Die Europäische Union hat den Emissionshandel ab dem 01.01.2005 in ihren Mitgliedsstaaten für bestimmte Branchen eingeführt. Das Emissionshandels-System soll eine wirtschaftliche Basis bieten, um den Ausstoß des klimaschädlichen Gases CO₂ zu reduzieren. Dazu erhält die Tonne CO₂ einen Wert, den der (Handels-)Markt in Deutschland derzeit über die Strombörse in Leipzig bestimmt. Der börsliche Spotmarkt Emissionshandel mit CO₂-Emissionsrechten begann am 09. März 2005 an der European Energy Exchange (EEX) in Leipzig. Auf dem elektronischen Handelssystem dieser Börse konnten alle auf dem Spotmarkt zugelassenen Unternehmen Emissionsrechte kaufen und verkaufen. Aus den Geboten der Handelsteilnehmer ergab sich dann täglich tagesaktuell der aktuelle Preis. Am 9. März 2005 wechselten in Leipzig die ersten Emissionsberechtigungen für 10 Euro 40 ihren Besitzer. Seitdem stieg die Nachfrage, und der Preis für eine Tonne Kohlendioxid pendelte sich auf 13 bis 14 Euro ein. **14)**

Zusätzlich zu diesem börslichen Spotmarkt bietet die EEX seit 04. August 2005 auch einen kontinuierlichen Handel an. Am 04. August 2005 wechselten 38.450 Emissionsrechte den Besitzer. Hinzu kamen 4.000 Emissionsrechte aus der sog. untertägigen Aktion. **15)**

Der Emissionshandel soll dazu beitragen, dass CO₂-Reduktionsmaßnahmen dort durchgeführt werden, wo sie am kostengünstigsten sind. Wer mehr CO₂ einspart als er muss, soll damit auch Geld verdienen können.

Die EU-Kommission geht davon aus, dass sich durch den gemeinschaftsweiten Emissionshandel die EU-weiten Kosten zur Verringerung von Treibhausgasemissionen um 25 bis 30 Prozent verringern lassen. **16)**

14 Bericht des Deutschlandfunks „Heisse Luft als Ware-Erfahrungen mit dem Emissionsrechtehandel“, Sendung vom 05.04.2005;

15 Presseerklärung der EEX vom 05. August 2005, http://www.eex.de/info_center/downloads/dl_publications/presse_2005_08_05.pdf.

16 BÖHM, P. (2002): Anthropogene Klimaänderungen – ein Beispiel für Grenzüberschreitungen. 13 Seiten, www.fh-mainz.de (24.04.2004); EUROPÄISCHE KOMMISSION, (Hrsg.), (2004): Report under Council Decision 93/389/EEC as amended by Decision 99/296/EC for a monitoring mechanism of Community greenhouse gas emissions COM(2003) 735 final, 1 Seite, www.europa.eu.int (26.04.2004); IPCC, s.o., S. 15, Anm. **11**, www.d-ipcc.de (28.04.2004); KLEMMER, P., HILLEBRAND, B., BLEUEL, M. (2002): Klimaschutz und Emissionshandel – Probleme und Perspektiven (RWI-Papiere, Nr. 82). 42 Seiten, <http://www.rwi-essen.de> (28.04.2004).

Denn die Grundidee des Emissionshandels ist einfach: Der Emissionshandel ist gedacht als ein kosteneffizientes, innovatives Instrument für den Klimaschutz, mit dem genau definierte Reduktionsziele erreicht werden sollen. Der Emissionshandel zieht den Nutzen daraus, dass die Emission von Treibhausgasen an den Besitz einer Genehmigung und ausreichender Emissionsberechtigungen rechtlich verbindlich geknüpft ist. **17)**

Der Staat setzt im Hinblick auf ein verfolgtes Emissionsziel eine Gesamtzahl von Emissionsberechtigungen für eine bestimmte Zeitspanne fest und teilt diese den betroffenen Unternehmen zu (cap).

Die betroffenen Unternehmen sind verpflichtet, eine den Emissionen ihrer Anlagen entsprechende Menge an Emissionsberechtigungen an die Behörde wieder abzugeben. Wenn die Zertifikate „verbraucht“ sind, werden sie gelöscht. Die Unternehmen haben so die Möglichkeit, entweder durch eigene Leistungen zur Emissionsminderung oder durch Zukauf von Emissionsberechtigungen (trade) für die von ihnen benötigte Menge an Emissionsberechtigungen zu sorgen.

Anders als das herkömmliche Ordnungsrecht, das jeden Verantwortlichen zur Bereitstellung eines bestimmten Standes der Technik verpflichtet, überlässt es der Emissionshandel den Mechanismen des Marktes, wo Emissionen reduziert werden. Reduktionsmaßnahmen werden dort durchgeführt, wo sie am kostengünstigsten sind. Stehen dem Verursacher nicht genügend Berechtigungen zur Verfügung, hat er die Wahl, seinen Ausstoß durch den Einbau klimafreundlicher Technologien zu verringern oder zusätzliche Berechtigungen zu erwerben. Letztlich wird derjenige, der Emissionen zu Kosten reduzieren kann, die unterhalb des Marktpreises für

-
- 17** Grundlegend zur Grundkonzeption des Internationalen Emissionshandels s.
UNFCC-United Nations Framework Convention on Climate Change, Report „The First Ten Years“
anlässlich des 10. Jahrestages des Inkrafttretens der UNFCC(1994),Climate Change
Secretariat,Bonn,31.032004,http://unfccc.int/resourcwe/docs/publications/first_ten_years_en.pdf.
Seite 89 „Emissions Trading „
KERR,Suzy, Global Emissions Trading ` , Key Issues for Industrialized Countries, (2000),
Cheltenham,UK, Northampton,MA,USA, Verlag Edward Elgar(2000);
WILLEMS,S.Key features of domestic monitoring systems under the Kyoto Protocol` ,
OECD Information Paper, Paris;
International Energy Agency (IEA) and Organisation for Economic Cooperation and
Development (OECD), series of OECD/IEA reports on international greenhouse gas trading,
<http://www.oecd.org/env/cc>;
OECD (1998),`Reporting and Review of National Performance under the UNFCCC and the
Kyoto Protocol: A Scoping Paper ` ,OECD,Paris;
Intergovernmental Panel on Climate Change , <http://www.ipcc.ch>;
Center for Clean Air Policy, Washington, DC,<http://www.ccap.org>;
Beispiel für Privatsektor Beteiligung am Emissionshandel: BP/Amoco, carbon trading System,
<http://www.bpamoco.com/cliamtechange>;
CARRARO, Carlo: Das Kyoto-Protokoll: Internationaler Klimaschutz durch Emissionshandel
Titel:Governing the global environment,Cheltenham [u.a.] : Elgar, 2003.Schriftenreihe:The
globalization of the world economy ; 12 An Elgar reference collection;
OBERTHÜR, OTT: Das Kyoto-Protokoll : internationale Klimapolitik für das 21.
Jahrhundert, Opladen 2000.

Berechtigungen liegen, eigene Emissionen verringern, während derjenige, bei dem Vermeidungskosten oberhalb des Marktpreises für Berechtigungen liegen, zukaufen wird. Die Gesamtmenge an Berechtigungen ist hierbei begrenzt. Ein Zukauf an Berechtigungen bedeutet, dass an anderer Stelle CO₂ vermindert wurde.

Die innerhalb des UNFCCC um Klimaschutz bemühten Länder sowie die internationale Literatur über Grundidee und Instrumente des Internationalen Emissionshandels **18)** beurteilen den gemischt ökologisch-ökonomischen strategischen Ansatz der Kosteneffizienz des Kyoto- Grundkonsens übereinstimmend. **19)**

Durch den Emissionshandel findet Klimaschutz im Ergebnis dort statt, wo er zu den geringsten Kosten verwirklicht werden kann. Das ermöglicht gleichermaßen ökologisch wirksames und ökonomisch effizientes Handeln.

Für den Klimaschutz ist es unerheblich, wo Emissionen abgebaut werden.

Entscheidend ist, dass sie weltweit abgebaut werden. **20)** Deshalb soll den Unternehmen genau die Menge an Emissionszertifikaten zugeteilt werden, die es den Kyoto-Mitgliedstaaten ermöglicht, ihre Minderungsverpflichtungen zu erfüllen.

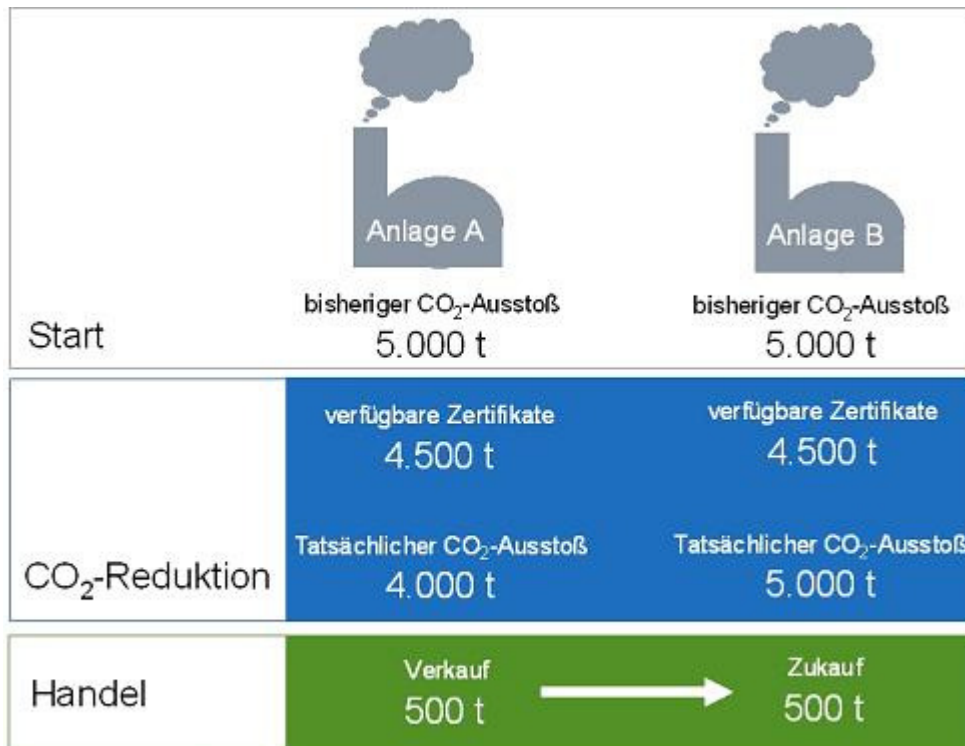
Erfüllt das Unternehmen seine Minderungsverpflichtung nicht, werden empfindliche Sanktionen fällig, die in der ersten Handelsperiode 40 € pro Tonne Kohlendioxid betragen. Die nicht erreichte Minderungsverpflichtung muß im Folgejahr zusätzlich erbracht werden.

Ein Beispiel: Die Unternehmen A und B sollen zusammen 10% ihrer Emissionen abbauen. Während für das Unternehmen A die notwendigen Investitionen zum Emissionsabbau relativ hoch sind, sind die Investitionen im Unternehmen B niedriger. Durch den Emissionshandel ist es für das Unternehmen B wirtschaftlich attraktiv, 20% seiner Emissionen abzubauen und die dann nicht genutzten Emissionsrechte an das Unternehmen A, das selbst keine Emissionsminderung umgesetzt hat, zu verkaufen. Das Klimaschutz-Ziel ist in jedem Fall erreicht: 10% der Emissionen der Unternehmen A und B wurden abgebaut

18) aaO, s.o. Anm. 17.

19) s. insbesondere die eingehende Untersuchung von Suzy KERR auch über die Mechanismen des International Banking im Emissionshandel, aaO,s.o, Anm. 15.

20) OBERTHÜR,aaO,s.o., Anm. 17.



Das Ziel der CO₂-Minderung ist erreicht. Anlage A hat mit dem Verkauf der Zertifikate Geld verdient, Anlage B hat sich aufwändige Investitionen erspart.

Übersichtstabelle zum Prinzip des Emissionshandels

Fraglich aber in der Praxis ist, ob die Kyoto-Vertragsstaaten diese Zielsetzung erreichen werden können.

Der zahlenmäßig bedeutendste flexible Mechanismus, der Emissionsrechtehandel, beruht auf der Überlegung, dass es Länder geben dürfte, die ihre Reduktionsverpflichtungen nicht erreichen werden, weil sie zuviel Emissionen ausstoßen. Und es dürfte andere Länder geben, die möglicherweise mehr reduziert haben als sie müssten. Diese Länder wären dann in der Lage, ihre überschüssigen Emissionsrechte zu verkaufen. Richtig ist, dass es der Atmosphäre gleichgültig ist, wo eine Emission stattfindet oder vermieden wird, es landet immer in einem großen Topf und wirkt sich weltweit auf den Treibhauseffekt mäßigend aus, gleichgültig, wo der Beitrag zum Gesamtrückgang des Emissionsvolumens stattfindet. Ist es in einem Land billiger, Emissionen zu vermeiden als in einem anderen, ist es wirtschaftlich sinnvoller (und ökologisch unerheblich), dies in dem billigeren Land zu tun.

Mit anderen Worten: Es muss nicht viel Geld im eigenen Land, für die eigene Industrieanlage für Klimaschutzmassnahmen ausgegeben werden, dies kann auch dadurch geschehen, dass ausländische Emissionsrechte eingekauft werden. **Allerdings setzt die Tragfähigkeit dieses Prinzips voraus, dass alle beteiligten Industriestaaten ungefähr vergleichbare Emissionsbudgets haben. Dies war und ist aber nicht der Fall:**

Die Staaten des früheren Ostblocks, vor allem Russland, erkämpften bei den UN-Verhandlungen inflationär hohe Emissionsbudgets. Diese Länder haben daher große Mengen

überschüssiger Emissionsrechte. Russland hatte durchgesetzt, dass seine Emissionen auf dem Stand von 1990 stabilisiert werden. Der Zusammenbruch der früheren Planwirtschaften führte zu einem Rückgang der Emissionen auf etwa lediglich noch zwei Drittel des Standes von 1990. Auch bei sehr optimistischen Schätzungen des Wirtschaftswachstums Russlands wird dieses Land im Jahre 2012 am Ende der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls eine mehr als positive Emissionsbilanz aufweisen können: Russland dürfte in der Lage sein, ohne jede Klimaschutzanstrengung große Mengen von Emissionsrechten auf den Markt zu werfen. Dieses Phänomen wird auch russische »heisse Luft« genannt. **21)**

Mit der Absage der USA an eine Ratifizierung des auch von den USA unterzeichneten Kyoto-Protokolls fehlt der grösste Käufer von Emissionsrechten. Daher steht einem grossen Angebot der sog. »heissen Luft« eine relativ kleine Nachfrage gegenüber.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin analysierte die Ausgestaltung des Emissionshandels und die Kosten der Erfüllung des Kyoto-Ziels in einem Vergleich zwischen verschiedenen Politikszenerarien. **22)** Ausgangspunkt waren für das DIW Angaben der UNFCCC **23)** über Emissionen der Jahre 1995 bis 2002 sowie eine Schätzung der OECD über den zukünftigen Verbrauch je Energieträger und Region. Das DIW Referenzszenario unterstellt CO₂-Emissionen und Minderungsziele auf der Grundlage der Marrakesch-Folgeübereinkommen zum Kyoto-Protokoll („Marrakesh Accords“). Dieses Szenario bestätigt die obige Annahme, dass nach dem Ausscheiden der USA aus dem Kyoto-Protokoll das Angebot die Nachfrage nach Emissionsrechten auch ohne zusätzliche Maßnahmen im Klimaschutz übertrifft. Die überschüssigen Emissionsrechte entfallen als „hot air“ zum allergrößten Teil mit 98 % überwiegend auf Russland mit einer dort erwarteten Überschussmenge von rd. 3000MtCO₂ im Zeitraum 2008-2012. **24)** Russland wird daher eher Verkäufer als Käufer von Emissionsrechten sein. **25)**

-
- 21)** Der Verfasser machte auf dieses Phänomen aufmerksam in seinem Referat „Internationaler Emissionshandel nach den Regeln des Kyoto-Protokolls“, gehalten vor dem deutsch-bulgarischen Kooperationsrat, Arbeitsgruppe „Energie“, im Bundeswirtschaftsministerium in Berlin am 22.02.2004
- 22)** Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW –Bericht über die CO₂ Emissionen in Deutschland des Jahres 2002, Bericht vom 20. Februar 2003, Berlin. Sowie DIW- Bericht „Auswirkungen des europäischen Emissionshandelsystems auf die Deutsche Industrie“ vom 1. September 2003, gemeinsam erstellt vom DIW, Berlin, Öko-Institut e.V. und ECOFYS, Köln.
- 23)** United Nations Framework Convention on Climate Change-UNFCCC-Synthesis and Assessment Report on the Greenhouse Gas Inventories submitted in 2002, Note by the Secretariat, 01. April 2003, http://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/compilation_and_synthesis_reports/application/pdf/sai2002.pdf.
- 24)** OECD-Bericht vom 17.-18. März 2003 „National Framework for GHG Emission Trading in Russia“, p.16. s. zur Marketing Strategie des Überschusses in Russland auch pp.4,5,19. European Environment Agency-EEA-, Bericht vom 05. September 2003, <http://org.eea.eu.int/documents/briefings/briefing2>; s. UNFCCC Status Reports 2005: http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/inventory_review_reports/items/3454.php. Inventory Review Reports 2005.
- 25)** Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung- EBRD-, Bericht, „Low-cost carbon credits available in the EBRD`s countries of operations“, <http://www.ebrd.com/country/sector/energyef/carbon/main.htm>, vgl. auch Klepper, Gernot, Peterson, Sonja: „Trading hot air : the influence of permit allocation rules, market“, in: Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 2002, Kiel working paper, Internetausgabe: <http://www.uni-kiel.de/IfW/pub/kap/2002/kap1133.pdf>

Die drohende Folge für die Preise der Emissionsrechte ist, dass die Preise sinken werden. Dies hätte in ihren Ausmaßen noch nicht absehbare Folgen für die Klimaschutzpolitischen Anreize des Instruments „Emissionshandel“, zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen wirksam beizutragen. Damit wäre auch der gesetzgeberische Zweck des TEHG und des ZuG 2007 unmittelbar berührt.

Dies würde verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen, ob die Bestimmung von Inhalt und Grenzen des Grundrechts auf Eigentum des Anlagenbetreibers durch die o.g. Gesetze noch als verfassungsgemäß bezeichnet werden darf, soweit diese Gesetze dem Betreiber von Anlagen, die bereits vor dem Inkrafttreten des TEHG und des ZuG 2007 immissionsschutzrechtlich nach dem BimSchG genehmigt worden waren, neue Genehmigungsvoraussetzungen auferlegen, ohne dass der mit den gesetzlichen Verpflichtungen des TEHG verbundene Zweck erreicht werden kann, zu einem-dann nicht mehr- wirksamen Emissionshandel beizutragen.

Zusätzlich zum Problem der „heissen Luft“, trat das Problem der sogenannten »Klimasenken« auf(„sinks of greenhouse gases“). **26)** Klimasenken wurden in die Berechnungsweise des Kyoto-Protokolls einbezogen. Ausgangspunkt war die Grundidee, dass es für die die Atmosphäre wiederum unerheblich ist, ob ein Unternehmen eine CO₂-Emission vermeidet oder ob CO₂ vermieden oder ausgeglichen wird durch biologische Bindung, ob also CO₂ etwa durch das Wachstum eines Baumes wieder aus der Atmosphäre entnommen wird (Photosynthese). Kohle oder Erdöl, die nicht gefördert werden, bleiben klimaschutzneutral, wenn sie ohne menschlichen Eingriff noch Jahrmillionen in der Erde liegen bleiben. Ein Baum aber wird sein gebundenes CO₂ mit hoher Wahrscheinlichkeit binnen 100 Jahren, wenn nicht wesentlich früher, wieder freisetzen. Der Baum wird als Holz zu kurzlebigen Gebrauchsgütern verarbeitet. Sie verbrennen oder verrotten und geben damit das CO₂ wieder an die Atmosphäre ab. Es wäre zu langwierig und nicht umfassend genug, Wälder als „Klimasenken“ aufzuforsten, welche in der Lage wären, das beträchtliche Ausmass an enormen fossilen Emissionen auch nur annähernd ausgleichen zu können. **27)**

Sofern ein Staat nachweisen kann, dass seine Wälder mehr Kohlenstoff aus der Atmosphäre aufnehmen als abgeben, kann er sich dies künftig anrechnen lassen. Wie bei der »heissen Luft« ist auch die Anrechnung sogenannter Kohlenstoffsinken ebenfalls nur mit geringen Anstrengungen verbunden, so dass diese sogenannte »Waldluft« die Preise für Emissionsrechte ebenfalls drückt:

Je billiger aber die Emissionsrechte, desto leichter wird es, mit solcher Kohlenstoffbuchführung formal seine Reduktionsverpflichtungen zu erfüllen, in Wirklichkeit aber keine eigenen Anstrengungen zum Klimaschutz zu machen.

26 Klimasenken, „sinks of greenhouse gases“, grundlegend s. UNFCCC report „The First Ten Years“, pp.20, 21,40,48,83,87, aaO, s.o,S. 21.Anm.17

27 vgl. UNFCCC report Anm.17 und 26, p.21: „...reducing emissions..by absorbing them in sinks, such as forests...It(the Report)argued for a flexible approach:rather than aiming for a policy for the next hundred years the global community should devise a strategy that is currently acceptable and adjust it ove time in the light of new information.“

Das trifft auch auf das dritte flexible Instrument des Kyoto-Protokolls, den o.g. sogenannten »Clean Development Mechanism« oder Mechanismus für saubere Entwicklung, zu. **28)** Er ist der einzige flexible Mechanismus aktiven, projektbezogenen Klimaschutzes mit Entwicklungsländerbezug. Mit diesem Instrument sollen Projekte in Entwicklungsländern verwirklicht werden, mit denen Investoren aus Industrieländern wieder CO₂ auf billigere Weise reduzieren können sollen als zuhause, weil es für die Atmosphäre unerheblich ist, wo dies passiert.

Werden mit einer Investition in einem Entwicklungsland CO₂-Emissionen eingespart, sollen diese eingesparten Emissionen dem Investor aus einem Industrieland als Emissionsgutschrift auf seine heimischen Reduktionsverpflichtungen angerechnet werden können. Dies würde, so die Theorie, den Technologietransfer in die Entwicklungsländer auf dem Gebiet der Energieeffizienz oder erneuerbarer Energien erleichtern.

In den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll lehnte viele Nichtregierungsorganisationen aus Entwicklungsländern das Konzept dieses Instruments ab. Die einfach und kostengünstig realisierbaren Emissionsreduktionen würden billig an die Industrieländer verkauft. Wenn später auch die Entwicklungsländer Reduktionsverpflichtungen übernehmen müssten, blieben ihnen selbst nur noch die teuren Optionen. Die Regierungen der Entwicklungsländer machten sich diese Kritik nicht zu eigen. Mit der Vereinbarung des CDM im Rahmen des Kyoto-Protokolls traten gleichwohl sofort Spannungen innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer, der sogenannten G77, auf.

Der CDM beruht auf der Mobilisierung von zusätzlichen Privatinvestitionen. Deshalb befürchteten die ärmeren Entwicklungsländern, dass die Direktinvestitionen wenige Schwellenländern wie China oder Brasilien zugute kommen würden.

Für eine ausgewogene regionale Verteilung der Investitionen verlangten die von Klimaänderungen steigender Meeresspiegel oder anhaltender Dürren besonders betroffenen Länder Geld für Vorsorgeprojekte in Asien oder Afrika. Es wurde vereinbart, aus dem Verkaufserlös von CDM-Emissionsrechten einen Fonds für Länder zu finanzieren, die ohne Direktinvestitionen bleiben. Damit war allerdings für den CDM ein Wettbewerbsnachteil gegenüber den anderen flexiblen Instrumenten verbunden, die eine solche Abgabe an einen Anpassungsfonds nicht kennen.

28 UNFCCC Bericht „The First Ten Years“, aaO, Anm. 17, „The Clean Development Mechanism“, eingerichtet im Jahr 2001, s.S. 12; zu den Einzelheiten S. 86,87. f

Ohne diesen Beschluss hätten die G77 sich über den CDM nicht verständigen können. erzielt worden. Um diese Benachteiligung des CDM gegenüber anderen flexiblen Mechanismen – Joint Implementation Projects – **29)** zu kompensieren, durfte der CDM zeitlich unmittelbar und nicht erst mit Beginn der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls 2008 starten. Präzise Vergabevorschriften kamen allerdings aus Zeitgründen nicht zustande. Deshalb werden CDM- Projekte ohne ausdrückliche verbindliche Vergabennormen anerkannt.

Zweifelhaft erscheint, ob der CDM Mechanismus insgesamt zu einem wirksamen Instrument des Klimaschutzes gemeinsam mit dem Emissionshandel werden kann. Der CDM läuft Gefahr, keinen entscheidenden Anstoß für zusätzlichen Technologietransfer geben zu können. Die Erzeugung von Emissionsgutschriften aus Projekten und Investitionen mit erneuerbaren Energien oder Energieeffizienztechnologien ist wirtschaftlich nicht wettbewerbsfähig mit den Preisen, die Emissionsgutschriften aus „Nichtstun“, aus Kohlenstoffbuchführung durch »heisse Luft« oder »Waldsenken« erzielen, die im Ergebnis ohne nennenswerte Anstrengungen eines investiven, projektbezogenen, aktiven wirtschaftlichen Aufwandes auskommen.

Wahrscheinlich kommen daher CDM- Projekte zustande, die schnell und ohne nennenswerten finanziellen Aufwand Kohlenstoff-Senken entwickeln, die schnellwachsendes Holz binden.

2. Der normative Rahmen: vom UN-Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen, Rio 1992, zum Kyoto - Protokoll von 1997 und EU-Rahmenrechtsetzung für ein EU-weites Emissionshandelssystem sowie Umsetzung durch Bundesgesetze in Deutschland

2.1 Das UN-Rahmenübereinkommen, Rio 1992

Klimaschutz war seit dem ersten grundlegenden, aber noch unvollständigen IPCC Bericht von 1990 („First Assessment Report „ des 1988 gegründeten Intergovernmental Panel on Climate Change) über den Klimawandel **30)** zunehmend weltweit das Thema. Kohlendioxid-Emissionen sind bei der Verbrennung von Kohle, Öl und Gas unvermeidlich. Sie nahmen zwischen 1990 und 2000 weltweit um 9,1 Prozent zu.

29 UNFCC Bericht „The First Ten Years“, aaO, Anm. 17, „Joint implementation under the Kyoto Protocol“, s.S. 12; zu den Einzelheiten S. 88.

30 UNFCC Bericht,aaO, Anm. 29, S.8,13.

Mit der unverändert intensiven Industrialisierung Chinas und Indiens sind weitere Steigerungen des Energiebedarfs und- verbrauchs sowie der Kohlendioxid-Emissionen programmiert. Noch vor zehn Jahren war bei industrienahen Wissenschaftlern umstritten, dass Kohlendioxid den Treibhauseffekt fördert. Heute ist der wissenschaftliche Konsens darüber, dass Kohlendioxid-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe zur globalen Erwärmung beitragen und hieraus zunehmend schwerwiegende, umfassende und irreversible Veränderungen des Weltklimas entstehen, allgemein. **31)**

Das in Rio de Janeiro 1992 vereinbarte Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen setzte sich das Ziel: „The ultimate objective of this Convention..is to achieve,....stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.“ **32)** Übersetzt.: Das Ziel des Rahmenübereinkommens von Rio ist es, die , Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Stand zu konzentrieren, der eine gefährliche vom Menschen verursachte Beeinflussung des Klimasystems verhindert. Das Rahmenübereinkommen verpflichtet alle Vertragsparteien, auch die EU und ihre Mitgliedstaaten **33)** zum Klimaschutz durch die Bekämpfung anthropogener Emissionen von Treibhausgasen durch nationale Schutzprogramme. Um dieses Ziel zu erreichen, verpflichtete das Rahmenübereinkommen von Rio die Unterzeichner, verbindliche völkerrechtliche Rahmenvereinbarungen zu schliessen und verbindliche nationale Umsetzungsregelungen zu schaffen.

Auf die Vereinbarung von Rio de Janeiro von 1992 folgte dementsprechend das Protokoll von Kyoto vom 11. Dezember 1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen von 1992- im folgenden das Protokoll genannt.

-
- 31)** UNFCCC Report “ The First Ten Years”, aaO,s.o.Anm.17, Seite 20desUNFCCC Berichts.
32) Article 2 UN FrameworkConvention on Climate Change (UNFCCC),1992,Rio de Janeiro; Secretariat,Bonn. Text : <http://www.unfccc.de>.
33) Das Rahmenübereinkommen von Rio war mit Beschluss 94/69/EG des Rates vom 15. Dezember 1993 genehmigt worden, ABl. L 33 vom 7.2.1994, S. 11.

2.2 Protokoll von Kyoto

Das im Dezember 1997 unterzeichnete Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997 ist eine Vereinbarung der 3. Konferenz der UN-Vertragsparteien der in Rio de Janeiro 1992 vereinbarten Rahmenkonvention. **34)**

Das Protokoll verpflichtet die in Anlage I zum Klimarahmenübereinkommen aufgeführten Industrieländer, mit Ausnahme Weissrusslands und der Türkei, ihren Ausstoß an anthropogenen Treibhausgasemissionen, die in Anhang A des Protokolls im einzelnen aufgeführt sind - Kohlendioxid(CO₂), Methan(CH₄), Distickstoffoxid(N₂O) und Ozon(O₃) - im Zeitraum 2008 – 2012 gegenüber dem Stand von 1990 um insgesamt durchschnittlich mindestens fünf Prozent unter das Niveau von 1990 zu senken. Dabei wurden individuell Emissionsmengenvorgaben festgelegt.

Artikel 3 Abs.1 des Protokolls :

„ Die in Anlage I aufgeführten Vertragsparteien sorgen einzeln oder gemeinsam dafür, daß ihre gesamten anthropogenen Emissionen der in Anlage A aufgeführten Treibhausgase in Kohlendioxidäquivalenten die ihnen zugeteilten Mengen, berechnet auf der Grundlage ihrer in Anlage B niedergelegten quantifizierten Emissionsbegrenzungs- und -reduktionsverpflichtungen und in Übereinstimmung mit diesem Artikel, nicht überschreiten, mit dem Ziel, innerhalb des Verpflichtungszeitraums 2008 bis 2012 ihre Gesamtemissionen solcher Gase um mindestens 5 v.H. unter das Niveau von 1990 zu senken. „

Annex B des Protokolls nennt folgende Staaten, die ihre Treibhausgasemissionen bezogen auf 1990 wie folgt begrenzen:

Bulgarien, Estland, alle heutigen EU-Staaten, Finnland, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Monaco, Rumänien, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Tschechien: -8 %,
USA: -7 %,
Japan, Kanada, Polen, Ungarn: -6 %,
Kroatien: -5 %,
Neuseeland,
Russland, Ukraine: +/-0 %,
Norwegen: +1 %,
Australien: +8 %,
Island: +10 %.

34 Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997 (BGBl. 2002 II S. 966).

Dies bedeutet eine Gesamtreduktion der Treibhausgasemissionen durch die genannten Länder um 5,2 %.

Mit dem Protokoll beschlossen die Vertragsparteien mithin erstmals völkerrechtlich verbindliche quantitative Zielvorgaben und flexible Umsetzungsinstrumente für die Verringerung von klimaschädlichen Treibhausgasen und eine verbindliche Teilung der Verantwortung zwischen den Staaten.

Das Protokoll sieht in **Artikel 17 flexible Instrumente vor, die eine flexible Umsetzung der Reduktionsziele ermöglichen sollen. Hierzu zählt Artikel 17 den Emissionshandel.** Er soll Industrieländern den Handel mit Anteilen der Emissionsmengen ermöglichen, die d e n Industrieländern zugeteilt wurden, die laut Kyoto-Protokoll grundsätzlich zur Verringerung von Emissionen verpflichtet wurden. **35)**

Artikel 17 des Kyoto-Protokolls regelt damit ausdrücklich Rechte und Pflichten zwischen den Unterzeichnerstaaten. Er erlaubt **Emissionshandel unmittelbar auf Staatenebene**, also den Handel zwischen den Kyoto-Vertragsstaaten. Er erlaubt den Emissionshandel aber auch zwischen Unternehmen.

Damit bezeichnet das Kyoto-Protokoll die Schaffung eines weltweiten, internationalen Emissionshandels als ein Schlüsselement des internationalen Klimaschutzes nach den Regeln des Protokolls.

Während die vorbereitende Phase 2005- 2007 in der Europäischen Union bereits seit 01. Januar 2005 angelaufen ist, steht erst seit Oktober 2004 fest, dass der internationale Emissionshandel nun auch weltweit im Jahre 2008 wie vorgesehen kommen kann. Denn **mit der Entscheidung des russischen Parlaments – Duma - vom 22. Oktober 2004, der Ratifikation des Kyoto-Protokolls von 1997 zuzustimmen, konnte das Protokoll nunmehr in Kraft treten.**

Die EU-Mitgliedstaaten hatten am 31. Mai 2002 in New York die Ratifizierungsurkunden zum Kyoto-Protokoll bei der UNO hinterlegt. Mit der Ratifizierung durch die EU (24,2 Prozent CO₂-Emissionen Gesamtanteil), Russlands (17,4 Prozent), Japans (8,5 Prozent) sowie den Ratifikationen der Staaten aus Mittel- und Osteuropa mit einem An -

35 Kyoto Protocol, December 1997, International Emissions Trading(IET), outlined in Article 17, Annex IJI in Article 6, see UNFCCC, 1995, c, international emissions trade among Annex B parties (Annex to the Kyoto Protocol; grundlegend s. KERR, aaO, s.o. Anm. 17, S. 21, "Global Emissions Trading"; Klemmer, Hillebrand, Bleuel, aaO, s.o. Anm. 17, S. 21.

teil von 7,4 Prozent wurden mehr als 55 Prozent der CO₂-Emissionen der Industrieländer in den neunziger Jahren erreicht. Japan ratifizierte das Protokoll im Juni 2002. Auch zahlreiche Entwicklungsländer, u.a. Brasilien, Südafrika, Indien und China unterstützen das Vorhaben.

Mit der Ratifizierung durch die russische Duma hatte die Ungewissheit ein Ende, ob und wann das Protokoll in Kraft treten würde. Die Ungewissheit war der Weigerung der USA zuzuschreiben, das Protokoll zu ratifizieren, sowie der lange Zeit unklaren Haltung Russlands zum Protokoll. Im März 2001 hatte Präsident Bush kurz nach seinem Amtsantritt den Ausstieg aus dem Kyoto-Protokoll angekündigt. **36)** Die USA, weltweit einer der Hauptemittenten von Treibhausgasen, emittieren pro Kopf der Bevölkerung siebenmal so viel wie China, mit steigender Tendenz – allein zwischen 1990 und 2000 um über 18 Prozent. Die Absage aus Washington führte dazu, dass die Europäische Union die Führung bei den Folgeverhandlungen zum Kyoto-Protokoll übernahm und es vermochte, nahezu alle anderen Staaten zu überzeugen, sich zu dem Protokoll zu bekennen. An die Adresse der Kritiker in den USA gerichtet, bekräftigte die zuständige EU-Kommissarin Walström in New York die Überzeugung der Europäischen Union, wonach es keinen Zweifel mehr an den wissenschaftlich untermauerten Beweisen für die Klimaerwärmung geben könne.

Der nach den USA größte Emittent der Welt, China, hat zwar keine offizielle Reduktionsverpflichtung, verfolgt aber in letzter Zeit eine entschlosseneren Umweltpolitik. Vor allem durch die Schließung ineffizienter Fabriken gelang es China, seit 1996 den CO₂ Ausstoß deutlich zu senken. Derzeit noch ungelöst bleibt das in China flächendeckende Problem schwelender Kohlenflöze des wilden, unkontrollierten, ineffizienten und in jüngster Zeit zunehmend unfallträchtigen Kohleabbaus mit schwer einzuschätzendem Emissionspotential von Kohlendioxid.

Vor seiner Ratifizierung durch Russland mit seinem 17,4 Prozent CO₂-Emissionen Gesamtanteil konnte das Protokoll solange nicht in Kraft treten, wie auch das russische Parlament die Ratifikation des Vertrages bislang verweigert hatte. Die USA verweigert auch bis heute die Ratifizierung des Protokolls. Mit einer Ratifizierung des Protokolls durch die USA hätte es in Kraft treten können, ohne auf die Ratifizierung durch die russische Duma angewiesen zu sein. **37)**

Ein weltweit wirksamer Klimaschutz nach dem Kyoto-Protokoll ist mithin im Hinblick auf die völkerrechtliche Verbindlichkeit nun nicht mehr fraglich. Er ist **allerdings**

36 UNFCC Bericht „The First Ten Years“, aaO, Anm 17, s.o. S.21, Bericht S. 16.

37 UNFCC Bericht „The First Ten Years“, S.11, 16.

Ist seine **tatsächliche Wirksamkeit fraglich**, solange die USA als einer der Hauptemittenten ihre Haltung gegen das Protokoll nicht ändern. Eine Änderung ihrer Haltung ist nicht absehbar. Daran ändert auch nichts die unverbindliche Geste, mit welcher Präsident Bush auf dem G8-Gipfel am 06.-08.Juli 2005 in Gleneagles, Schottland, die Bedeutung des Protokolls nicht gänzlich in Abrede stellte.³⁸⁾

Die Zielvorgaben und flexiblen Umsetzungsinstrumente des Kyoto-Protokolls sind zwar völkerrechtlich verbindlich für eine weltweite Verringerung von Treibhausgasemissionen und individuell festgelegte Reduktionsmengen. Zentrale Bestimmungen des Protokolls sind indes lediglich Rahmenregelungen, die noch durch Umsetzungsregelungen ausfüllungsbedürftig waren. Die rechtliche und tatsächliche Wirkung des Kyoto-Protokolls hing und hängt unverändert maßgeblich von der Ausgestaltung durch weitere konkretisierende Entscheidungen durch Folgekonferenzen der Vertragsparteien ab. Die deutsche Bundesregierung machte deshalb die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls ausdrücklich davon abhängig, dass sich die Vertragsparteien auf die erforderlichen Umsetzungsregelungen einigten. Dies gelang auf der Bonner Konferenz vom 23.Juli 1001, bestätigt durch die Konferenz von Marrakesch(Marokko) am 10.November 2001 wurden alle wesentlichen Umsetzungsfragen des Kyoto-Protokolls.

2.2 Das Protokoll von Kyoto und die EU: Im Kyoto-Protokoll eingegangene EU- und Deutschlands Verpflichtungen, Treibhausgasemissionen zu reduzieren

Die Europäische Union, vertreten durch die Europäische Gemeinschaft (EG), hatte gemeinsam mit den EG-Mitgliedstaaten das Kyoto-Protokoll unterzeichnet. Grundlage der Bemühungen der Kommission zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls war das Europäische Programm zur Klimaänderung (ECCP) vom März 2000. Es zielt darauf, die Anstrengungen der Mitgliedstaaten der EU-Mitgliedstaaten zu ergänzen, mit allen maßgeblichen Interessengruppen kostengünstige Maßnahmen zu ermitteln und zu entwickeln, die einen Beitrag dazu leisten, dass die EU ihr Kyoto-Ziel von 8 % erreicht.

³⁸ vgl. die zusammenfassende Abschlusserklärung des Vorsitzenden des G8 Gipfels von Gleneagles vom 08.Juli 2005, <http://www.g8.gov.uk/dervlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/Show&c=Page&cid=1119518698846>.
Loeschel, Andreas; ZhongXiang Zhang: The economic and environmental implications of the US repudiation of the Kyoto Protocol and the subsequent deals in Bonn and Marrakech, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Zeitschr. des Instituts für Weltwirtschaft an d. Univ. Kiel. - Tuebingen : Mohr, Bd. 138, 2002, S. 711-746.

Die Bekämpfung des Klimawandels war eine der Hauptverpflichtungen im Rahmen der vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Göteborg 2001 gebilligten EU-Strategie für die nachhaltige Entwicklung, die dort auch als Hauptverpflichtung der EU zur Erfüllung ihres Kyoto-Ziels bestätigt wurde.

Die EG genehmigte das Kyoto-Protokoll mit der Entscheidung 2002/358/EG des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen. **39)**

Der Europäische Rat hatte auf seiner Tagung vom 20./21. März 2003 die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung der Ziele des Kyoto-Protokolls zu beschleunigen. Der Klimawandel war auch einer der vier vorrangigen Bereiche des sechsten Umweltaktionsprogramms der Gemeinschaft, in dem die vollständige Umsetzung des Protokolls von Kyoto als erster Schritt hin zur Erreichung des langfristigen Ziels einer 70 %igen Emissionsreduzierung gefordert wurde.

Die Ergebnisse des zweiten Fortschrittsberichts zum ECCP- European Climate Change Programme- vom April 2003 zeigten eine innerhalb der EU existierende Vielzahl kostengünstiger Maßnahmen zur Erreichung des Kyoto-Ziels der EU. **40)** Es wurden zweiundvierzig mögliche Maßnahmen zur Emissionsverringerung mit einem Emissionsreduzierungspotenzial von insgesamt bis zu 700 Mio. t CO₂-Äquivalent ermittelt, die pro Tonne CO₂-Äquivalent weniger als 20 € kosten. Die für die Erreichung des Kyoto-Ziels der EU erforderliche Emissionsreduzierung wird auf rund 340 Mio. t CO₂-Äquivalent geschätzt.

Auch wenn das Emissionshandelssystem die vielversprechendste Maßnahme ist, haben der Rat und das Europäische Parlament eine Reihe auch anderer Initiativen verabschiedet, etwa Rechtsvorschriften zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen und zur Förderung von Biokraftstoffen im Straßenverkehr sowie Rechtsvorschriften über die Energieeffizienz von Gebäuden. Weitere Maßnahmen schlug die EU-Kommission vor, wie die Richtlinie über die Koppelung der Maßnahmen umweltverträglicher Entwicklung mit dem EU-Emissionshandelssystem sowie eine Richtlinie zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung.

39 ABl. L 130 vom 15.5.2002, S. 1.

40 Second ECCP Progress Report "Can we meet our Kyoto targets?", April 2003, http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/second_eccp_report.pdf.

Seit Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls am 01.11.2004 nach der Ratifizierung durch die russische Duma sind die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre gemeinsamen anthropogenen Treibhausgas-Emissionen, die in Anhang A des Protokolls aufgeführt sind, im Zeitraum 2008-2012 gegenüber dem Stand von 1990 um 8 % zu senken.

Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten waren daher übereingekommen, ihre Verpflichtungen zur Verringerung der anthropogenen Treibhausgasemissionen im Rahmen des Kyoto-Protokolls gemäß der Entscheidung 2002/358/EG gemeinsam zu erfüllen.

EU-intern hatten sich die EU-Mitgliedstaaten bereits zuvor durch Ratsbeschluss der EU auf einen Verteilungsschlüssel verständigt. Das Motiv für die EU-interne Verteilung war, eine internationale Vorreiterrolle für den Klimaschutz im Rahmen des Protokolls zu übernehmen. 41)

Wegen ihres unterschiedlichen Emissionsvolumens sind nicht alle Mitgliedstaaten zur Reduktion verpflichtet. Luxemburg z.B. muß seinen Ausstoß um 28 Prozent senken, während Portugal noch über ein „Emissionsguthaben“ von 27 Prozent verfügt. Eine positive Bilanz weisen auch Spanien, Griechenland, Schweden und Irland auf. Neben Luxemburg müssen Dänemark, Deutschland und Großbritannien mit Reduktionsquoten zwischen 21 und 12 Prozent am meisten abbauen. Finnland und Frankreich haben ihr Soll bereits erfüllt.

Was Deutschland betrifft, hatte es im Protokoll eine verbindliche Zielvorgabe in Höhe von 8 v.H. übernommen – für den Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012.

Deutschland hatte dieses Ziel im Jahr 2000 bei weitem übertroffen: mit der Verringerung seiner Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Basisjahr 1990 bereits um ca. 18,9 %. Dieses Ergebnis beruhte auf dem fortschreitenden Vollzug des nationalen deutschen Klimaschutzprogramms und auf der Umstrukturierung der ostdeutschen Industrien. Das Volumen der Verringerung der Treibhausgasemissionen Deutschlands entsprach fast Zweidritteln der Gesamtreduktion der EU.

Deutschland hatte für sich zuvor eine größere Zielmenge der Reduktion festgelegt. Im Umwelttrat der EU vom 16. Juni 1998 übernahm Deutschland eine Reduktionsverpflichtung der EU-internen Lastenverteilung zum Kyoto-Protokoll: es verpflichtete sich auf die Reduktionshöhe von 21 Prozent gegenüber dem Referenzjahr 1990.

41 European Commission(2000),Greenhouse Gas Emissions Trading Within the European Union, Working Paper COM (2000)87, http://www.europa.eu.int/comm/environment/docum/0087_en.htm

2.4 EU-Regelungen über die EU-weite Schaffung eines Emissionshandels-systems

Die EU setzte ihre im Rahmen des Kyoto-Protokolls eingegangenen Verpflichtungen mit folgenden gemeinschaftsweit verbindlichen Rahmenvorschriften um:

Die Europäische Union hatte sich auch bereits unabhängig von der Frage nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Kyoto-Protokolls mit eigenen Regeln auf die Einführung eines EU-weiten Emissionshandels vorbereitet und dabei das Kyoto-Protokoll zugrunde gelegt. Die Umsetzung des Kyoto-Protokolls wurde für das Gebiet der EU bereits ab 2005 Wirklichkeit, zunächst in einer Pilotphase drei Jahre vor dem eigentlichen Beginn des Kyoto-Zeitraumes ab 2008.

Hierzu war am 25. Oktober 2003 die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft in Kraft getreten.⁴²⁾

Ziel der Richtlinie 2003/87/EG ist die Errichtung eines gemeinschaftsweiten Emissionshandelssystems Anlagenbezogen zwischen Unternehmen zum 1. Januar 2005. Um die Verpflichtungen aus dem Protokoll von Kyoto zu erfüllen, sollen die Mitgliedstaaten einen kosteneffizienten Beitrag zur Reduzierung von Treibhausgasen leisten. Hierzu fordert die Richtlinie die nationalen Gesetzgeber auf, die Richtlinie 2003/87/EG so umzusetzen, dass das gemeinschaftsweite Emissionshandelssystem zum 1. Januar 2005 - also auch in Deutschland ab 01.01.2005 - funktionsfähig ist.

Die Richtlinie zielt darauf, dass die Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten aus dem Kyoto-Protokoll durch einen effizienten europäischen Markt für Treibhausgasemissionszertifikate effektiver und unter möglichst geringer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage erfüllt werden.

Kern der Richtlinie sind die für die EG-Mitgliedstaaten verbindlichen Festlegungen als verbindliche Kernelemente für die nationalen Umsetzungsvorschriften:

1. Beginnend mit dem Fünfjahreszeitraum 2008 – 2012 wird die Übertragung von Zertifikaten an andere Mitgliedstaaten mit entsprechenden Anpassungen der im Rahmen des Kyoto-Protokolls zugeteilten Mengen verknüpft.
2. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Betreiber bestimmter Tätigkeiten eine Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen besitzen und ihre Emissionen der für diese Tätigkeiten spezifizierten Treibhausgase überwachen und darüber Bericht erstatten.

⁴²⁾ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, in: ABI. EU Nr. L 275 S. 32.

3. Die Mitgliedstaaten müssen Vorschriften über Sanktionen festlegen, die bei einem Verstoß gegen diese Richtlinie zu verhängen sind und deren Durchsetzung gewährleisten. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.
4. Die Mitgliedstaaten können als Vertragsparteien des Protokolls von Kyoto am internationalen Emissionshandel mit den anderen in Anhang B dieses Protokolls aufgeführten Parteien teilnehmen.
5. Die Herstellung einer Verbindung zwischen dem Gemeinschaftssystem und den Systemen für den Handel mit Treibhausgasemissionen in Drittländern soll zu einer höheren Kosteneffizienz bei der Verwirklichung der Emissionsverringerungsziele der Gemeinschaft führen, die in der Entscheidung 2002/358/EG über die gemeinsame Erfüllung der Verpflichtungen vorgesehen sind.
6. Projektbezogene Mechanismen, einschließlich des Joint Implementation (JI) und des Clean Development Mechanism (CDM), sind wichtig für die Verwirklichung des Zieles, sowohl die Emissionen von Treibhausgasen weltweit zu verringern als auch die Kosteneffizienz des Gemeinschaftssystems zu verbessern. Im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Kyoto-Protokolls und der Vereinbarungen von Marrakesch sind die Mitgliedstaaten gehalten, den Einsatz dieser Mechanismen als Begleitmaßnahme zu innerstaatlichen Maßnahmen der technologischen Innovation und Energieeffizienz vorzusehen.
7. Diese Richtlinie soll daher den Einsatz energieeffizienterer Technologien, einschließlich der Kraft-Wärme-Kopplungstechnologie, mit geringeren Emissionen je Produktionseinheit fördern, wogegen die zukünftige Richtlinie über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Energiebinnenmarkt speziell die Kraft-Wärme-Kopplungstechnologie fördern wird.

Beginn des Handels mit Emissionsrechten seit 01.01.2005:

Während der Beginn der Umsetzung der drei flexiblen Kyoto-Mechanismen auf internationaler Ebene erst möglich werden konnte, nachdem im Oktober 2004 das Protokoll von Kyoto in Kraft trat, entwickelte die EU auf der Grundlage der o.g. Richtlinie ihr eigenes, internes Emissionshandelssystem. Der Handel mit Emissionsrechten innerhalb der EU begann am 01.01. 2005. Die Mitgliedstaaten der erweiterten Europäischen Union sind einbezogen. Das EU-System ist das weltweit erste multinationale Emissionshandelssystem und darf als Vorreiter des internationalen Systems für den Handel mit Emissionsrechten im Einklang mit den Regeln des Protokolls von Kyoto. bezeichnet werden.

Nach dem EU-Emissionshandelssystem haben die EU-Mitgliedstaaten Grenzen für den CO₂-Ausstoß festgelegt: für energieintensive Unternehmen (ungefähr 10 000 Stahlwerke, Kraftwerke, Ölraffinerien, Papierfabriken, Glas- und Zementanlagen, von den insgesamt 10.000 entfallen rund 4.000 energieintensive Unternehmen auf Deutschland). Die EU-Mitgliedstaaten legen Grenzen für den CO₂-Ausstoß dadurch fest, dass sie Berechtigungen dafür ausstellen, wieviel CO₂ diese Unternehmen emittieren dürfen. Emissionssenkungen, die die Grenzen unterschreiten, können gehandelt werden. Unternehmen, die Emissionssenkungen erzielen, können diese an Unternehmen verkaufen, die Schwierigkeiten haben, im Rahmen der für sie geltenden Grenzen zu bleiben, oder für die die Emissionsreduzierungsmaßnahmen gegenüber den Kosten der

Berechtigungen zu hoch sind. Jedes Unternehmen kann auch seine Emissionen über den ihm ausgestellten Berechtigungswert hinaus erhöhen, indem es auf dem Markt mehr Berechtigungen erwirbt.

Dieses System soll die Unternehmen dazu anhalten, den Ausstoß von CO₂ Emissionen dort zu verringern, wo die Verringerung am wirtschaftlichsten erreichbar ist. Dies soll sicherstellen, dass die Verringerungen insgesamt auch zu den volkswirtschaftlich niedrigsten Kosten möglich werden und die technische Innovation der sparsamen Energieproduktion und -verwendung fördern.

2.5 Deutsche Gesetzgebung zur nationalen Umsetzung der EU-Rahmenvorschriften über ein Treibhausgas-Emissionshandelssystem: Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) und sog. Zuteilungsgesetz 2007 – ZuG 2007 – nebst Verordnungen

Der deutsche Gesetzgeber stellte sich frühzeitig auf die völkerrechtlich und EU-rechtlich verbindliche Rahmensetzung des Kyoto - Protokolls und des EU -Richtlinienrechts ein.

Denn auch und vor allem die betroffenen Unternehmen in der EU mussten sich auf den Emissionshandel rechtzeitig vor seinem tatsächlichen Beginn einstellen. Unternehmerisch ging es ihnen um schnelle Planungssicherheit, die Sicherung ihrer Marktchancen und Wettbewerbsfähigkeit. Sie nahmen intensiv Einfluss auf die Vorbereitung der EU-Regeln über die Einführung eines europäischen Emissionshandelssystems und des nationalen Umsetzungsrechts. Die Bundesverbände aller von der Gesetzgebung über die Reduzierung von CO₂-Emissionen betroffenen Industrien legten eingehend ihre Positionen im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung dar. Ihre unternehmerischen Interessen zielten in der Phase eines monatelangen Dialogs mit der Bundesregierung (Bundesumweltministerium) und dem Deutschen Bundestag in Anhörungen vor dem Umweltausschuß des Bundestages darauf, dass die Entwürfe des sog. Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) sowie des sog. Zuteilungsgesetzes 2007 zufriedenstellende Kriterien einer wirtschaftlich möglichst sinnvollen Planungssicherheit durch eine wirtschaftlich tragbare Zuteilung von Emissionsrechten enthalten würden.

Von dem zähen Ringen über die Grundsätze und über eine Fülle von Einzelfragen der gesetzgeberischen Ausgestaltung des komplexen Emissionshandelssystems in Deutschland legt beredtes Zeugnis ab die intensive Arbeit der von der Bundesregierung bereits Ende des Jahres 2000 unter der Federführung des Bundesumweltministeriums eingesetzten interministeriellen Arbeitsgruppe „Emissionshandel“. **43)** Die am Emissionshandel zu beteiligenden Industriebereiche waren darin vertreten.

43 zu den Arbeiten der Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“, Zwischenberichte der drei Unterarbeitsgruppen Unterarbeitsgruppen:<http://www.bmu.de/emissionshandel/age/doc/20125.php>.

Die Arbeiten an der Umsetzung des EU-Rechts in Deutschland liefen seit Dezember 2003 mit Hochdruck, damit der Emissionshandel pünktlich zum 01.01.2005 beginnen konnte. Das Bundeskabinett hatte am 17. Dezember 2003 den Entwurf des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) sowie der Verordnung zur Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie für Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz verabschiedet .

Die Bundesregierung verwies darauf, dass Deutschland nicht erst mit der Vorlage des Gesetzentwurfs für das Treibhausgasemissionshandelsgesetz eine Vorreiterrolle in der EU in Sachen Klimaschutz übernommen hatte . Andere Länder hatten mit der nationalen Umsetzung des Kyoto-Protokolls und der EU-Richtlinie zur Verringerung des Ausstosses von Treibhausgasen, die Ende Oktober 2003 in Kraft getreten war, noch gewartet oder später als Deutschland begonnen. Deutschland hatte mit der Schaffung der o.g. interministeriellen Arbeitsgruppe unter der Federführung des BMU immerhin bereits im Jahr 2000 die Vorbereitung auf die Fragen begonnen, die der europäische Emissionshandel aufwerfen würde. Deutschland hatte dann noch bis Dezember 2002 auf den Weg der Selbstverpflichtung der betroffenen Wirtschaftsunternehmen zum Abbau von Treibhausgasen gesetzt, während Dänemark und Grossbritannien, auch die Niederlande , Pilotprojekte des Emissionshandels in Gang setzten. Auch in den Vereinigten Staaten bereiteten sich interessierte Unternehmen- so im Raum Chicago im Januar 2003 - mit privaten Pilotaktionen zur Schaffung eines regionalen Emissionshandelssystems auf die künftigen weltweiten Aktionen des Emissionshandels vor- ungeachtet der politisch ablehnenden Haltung der US-Regierung gegen das Kyoto-Protokoll. 44)

Bis Ende März 2004 hatte die Bundesregierung ihren Deutschen Nationalen Allokationsplan, der die Grundlage darstellen sollte für die künftige Ausstattung der deutschen Unternehmen mit Emissionsrechten, bei der EU-Kommission zur Genehmigung vorzulegen und dies auch fristgemäß geschafft. Das für die Zuteilung von einzelnen Emissionsrechten maßgebliche Gesamtvolumen war zuvor heftig umstritten zwischen dem Bundeswirtschaftsminister und dem Bundesumweltminister. Zähes Ringen zeigten das Bundesumweltministerium einerseits und das Bundeswirtschaftsministerium andererseits beim Versuch, eine Balance zwischen den Grundsätzen des internationalen Klimaschutzes einerseits und den Interessen der deutschen Industrie an einem aus ihrer Sicht jeweils unterschiedlich hohen notwendigen Gesamtvolumen von Emissionsrechten bei der Erstzuteilung von Berechtigungen zu finden. Die Öffentlichkeit verfolgte ihre offen ausgetragenen

44 Chicago Climate Exchange (CCX), , <http://www.chicagoclimatex.com>;
und der europäische Ableger der CCX:European Climate Exchange (ECE),
http://www.europeanclimateexchange.com/index_flash.php.
U.S. Department of State Mitteilung vom 31.März 2003 „ U.S. Companies and States
Launch Initiatives to Combat Climate Change“, [http://www.gcric.org/OnLnDoc/pdf/com-
pany_initiatives.pdf](http://www.gcric.org/OnLnDoc/pdf/company_initiatives.pdf).

Differenzen in den Wochen des Frühjahrs 2004 vor dem 31.März 2004 , dem Vorlagetermin des Deutschen Nationalen Allokationsplans bei der EU-Kommission, in einer wochenlangen intensiven Begleitung des Medieninteresses mit laufender und eingehender Berichterstattung in allen öffentlichen Medien von Presse, Funk und Fernsehen.

Der amtlichen Begründung zufolge soll das am 09. Juli 2004 in Kraft getretene Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) samt Verordnungen in Deutschland die Voraussetzungen für ein gemeinschaftsweites Emissionshandelssystem schaffen, das gemäß den europäischen Vorgaben ab dem Jahr 2005 zunächst nur für die Emission von Kohlendioxid durch energieintensive Industrien gelten soll. 45)

Das TEHG geht dabei von dem Kerngedanken des Emissionshandels als **kosteneffizientes Instrument zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen aus. Die Praxis muss allerdings erst noch erweisen, ob sich dieses Instrument wirtschaftlich und klimaschützend bewährt.**

Das TEHG hat das Ziel, den Emissionshandel als klimaschutzpolitisches Steuerungsinstrument einzusetzen. Wie es das Protokoll von Kyoto und die Umsetzungsrichtlinie der EU nach Ziel und Grundsatz vorsehen, bindet das TEHG die Emission von Treibhausgasen an eine Genehmigung und die bestimmte Zuteilung von Teilmengen ausreichender Berechtigungen.

Die Orientierungsgröße für die Zuteilung von Teilmengen von Emissionsrechten an Anlagenbetreiber ist ein zentraler Mechanismus des Emissionshandels: eine absolute Mengenbeschränkung, das sog. **cap and trade-System**. Der Staat setzt im Hinblick auf ein verfolgtes Emissionsziel eine Gesamtzahl von Emissionsberechtigungen für eine bestimmte Zeitspanne fest (cap) und teilt diese den betroffenen Unternehmen zu . Diese sind verpflichtet, eine den Emissionen ihrer Anlagen entsprechende Menge an Emissionsberechtigungen an die Behörde wieder abzugeben. Wenn die Zertifikate „verbraucht“ sind, werden sie gelöscht. Die Unternehmen haben so die Möglichkeit, entweder durch eigene Leistungen zur Emissionsminderung oder durch Zukauf von Emissionsberechtigungen (trade) für die von ihnen benötigte Menge an Emissionsberechtigungen zu sorgen.

Die Gesamtzahl der auszuteilenden Emissionsrechte bemisst sich nach den nationalen Reduktionszielen gemäß den Vorgaben des Kyoto-Protokolls, die für die EU-Mitgliedsstaaten in der vereinbarten EU-Lastenteilung festgeschrieben sind. Um die Belastung für Unternehmen durch den Emissionshandel zu reduzieren, ist eine kostenfreie Grundzuteilung von Berechtigungen bis zum Jahre 2012 vorgesehen.

Indes soll der Emissionshandel mit überschüssigen oder zu erwerbenden Berechtigungen der Vorstellung des Gesetzgebers des TEHG zufolge ein kosteneffizien-

45 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) vom 8. Juli 2004, BGBl. I Nr. 35 vom 14. Juli 2004, S.1578.

tes, innovatives Instrument für den Klimaschutz sein. Mit seiner Hilfe sollen genau definierte Reduktionsziele erreicht werden.

Anders als das herkömmliche Ordnungsrecht, das jeden Verantwortlichen zur Bereitstellung eines bestimmten Standes der Technik verpflichtet, überlässt es der Emissionshandel jedoch den Mechanismen des Marktes, wo die Reduktion von Emissionen erfolgt.

Das TEHG bringt diese emissionshandelsrechtlichen Grundsätze in folgenden Einzelbestimmungen zum Ausdruck :

Wie die EU-Treibhausgas-Emissionshandelsrichtlinie dem nationalen Gesetzgeber den Handlungsrahmen vorschreibt, verlangt das TEHG im Detail, dass die Betreiber der erfassten Anlagen für deren Kohlendioxid-Emissionen Berechtigungen haben müssen. Sie haben der Zuteilungsbehörde jährlich die entsprechende Anzahl von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen für die tatsächlichen Emissionen ihrer Anlagen nachzuweisen. Diese Berechtigungen werden ihnen nach Maßgabe des Gesetzes über den Nationalen Zuteilungsplan, das sog. Zuteilungsgesetz 2007- ZuG - vom 26. August 2004 in einer gewissen Höhe zugeteilt und sind handelbar. Das Zuteilungsgesetz 2007 legt rechtsverbindlich fest, wie viele Emissionsberechtigungen insgesamt in Deutschland zugeteilt werden und nach welchen Regeln sie im einzelnen auf die einzelnen Anlagen verteilt werden.

Die Betreiber der vom TEHG erfassten Anlagen, die im Anhang zu dem Gesetz aufgeführt sind, brauchen eine Basisgenehmigung für ihre Emissionen und müssen zur deren Überwachung geprüfte Berichte vorlegen. Bei Nichtvorlage der Berichte und Überschreitung ihrer Berechtigungen drohen Sanktionen. Das TEHG kann durch Gesetzesänderung ab 2008 auch auf weitere treibhausgasintensive Bereiche und weitere vom Kyoto-Protokoll erfassten Treibhausgase ausgeweitet werden.

Im Detail regelt das TEHG insbesondere Fragen des Verfahrens der Zuteilung, der Verwaltung und des Handels mit Berechtigungen sowie die darauf bezogenen Sanktionen.

Der Emissionshandel umfasst zunächst nur energieintensive Anlagen, die nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigungsbedürftig sind. Für diese Anlagen wird die Emissionsgenehmigung samt derzeitigem Anwendungsbereich des Emissionshandels sowie die Überwachung in einer immissionsschutzrechtlichen Artikel-Verordnung geregelt.

Der nationale Zuteilungsplan musste, nachdem er von der Bundesregierung beschlossen worden war, der EU- Kommission bis 31.03.2004 notifiziert werden. Dieser Plan enthält konkrete Zuteilungsregeln. Dem Plan ist eine Liste der geplanten Zuteilungsmengen für die einzelnen Anlagen beigefügt.

Der Zuteilungsplan setzt zunächst die zuzuteilende Gesamtmenge fest. Ferner regelt er u.a. die Frage, wie mit Neuanlagen und Anlagenstilllegungen bzw. – erweiterungen

umzugehen ist, wie frühzeitig geleistete Klimaschutzmaßnahmen bei der Zuteilung („early action“) und energieeffiziente Technologien zu berücksichtigen sind. Zudem werden die jeweiligen Zuteilungsmethoden sowie die Überführung von Berechtigungen von der ersten in die zweite Zuteilungsperiode („banking“) festgelegt.

Auch wenn der Plan gemäß der EU-Emissionshandelsrichtlinie bereits die geplanten Zuteilungsmengen für die einzelnen Anlagen in einer beigefügten Liste ausweist, regeln aus rechtlichen und praktischen Gründen erst Verwaltungsakte auf Antrag für den Einzelfall eine abschließende Zuteilung von Berechtigungen.

Die Zuteilungsregeln werden durch das **Gesetz über den Nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas- Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz 2007 – ZuG 2007- vom 26. August 2004** rechtsverbindlich. **46)** Erst dieses Gesetz enthält eindeutig vollziehbare und die Behörde gegenüber dem Anlagenbetreiber rechtlich bindende Vorgaben. Verantwortliche von Treibhausgasemissionen im Sinne des TEHG haben somit einen Anspruch auf Zuteilung von Berechtigungen nach Maßgabe des Gesetzes. Sie müssen bei der zuständigen Behörde einen Antrag stellen, indem u.a. der Nachweis für die beantragten Berechtigungen geführt werden muss. Die Emissionsberechtigungen gelten jeweils nur für eine Zuteilungsperiode. Die erste beginnt am 1. Januar 2005 und endet am 31. Dezember 2007. Die sich anschließenden Zuteilungsperioden umfassen jeweils einen Zeitraum von fünf Jahren.

Das TEHG sieht vor, dass **Emissionsberechtigungen übertragbar** sind und von jedermann erworben werden können. Voraussetzung hierfür ist, dass ein kostenpflichtiges Konto eingeführt wird, das die Ausgabe, den Besitz, die Übertragung und Löschung von Berechtigungen verzeichnet. Die Konten werden in einem elektronischen Register geführt, über das die zuständige Behörde die Aufsicht führt. Die Führung der Konten wird von einem Europäischen Zentralverwalter überwacht. Zusätzlich zu dem kosteneffizienten Ansatz des Emissionshandels an sich sieht das TEHG eine weitere Möglichkeit zu einer kostensenkenden Flexibilisierung durch die **Einbeziehung der projektbezogenen Mechanismen nach dem Kyoto-Protokoll** vor.

Der amtlichen Begründung zum TEHG zufolge verzahnt die gesondert zum TEHG erlassene **Artikel-Verordnung** für Anlagen nach dem Bundesimmissionsschutz-Gesetz die Anforderungen der EU- Emissionshandelsrichtlinie mit dem Immissionsschutzrecht. **47)** Sie konkretisiert zum einen den Anwendungsbereich des TEHG durch Auflistung der derzeit dem Emissionshandel unterfallenden Anlagentypen und regelt die Einbeziehung der Emissionsgenehmigung in das bestehende Genehmigungsrecht. Zum anderen

46 Zuteilungsgesetz 2007 – ZuG 2007 – vom 26. August 2004, Abl. I, S. 2211.

47 Amtliche Begründung vom 17.12.2003, S.4, http://www.emissionsrechtehandel.de/doc/emrl_begr_17_12_2003.pdf. 34. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes, http://www.emissionsrechtehandel.de/doc/emrl_vo17_12_2003.pdf.

trifft sie Detailregelungen zur Überwachung der Emissionen, nämlich der Berichterstattungspflicht und der Verifizierung von Berichten durch unabhängige Gutachter.

Die „**Verordnung über die Emission von Treibhausgasen (34. BImSchV)**“ sowie die **Änderung der „Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9.BImSchV)“** setzen die Anforderungen der Emissionshandelsrichtlinie an eine Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen in deutsches Recht um.⁴⁸⁾

Die **Anforderungen an die Erteilung einer Emissionsgenehmigung** werden **in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren integriert**. Weder bei neuen, noch bei bereits genehmigten Anlagen sind deshalb gesonderte Genehmigungen erforderlich, sodass es im deutschen Recht keine selbständige „Emissionsgenehmigung“ für Treibhausgase gibt. Die Anforderungen der Richtlinie an die Voraussetzungen und den Regelungsgehalt einer Emissionsgenehmigung werden – hinsichtlich der betroffenen Anlagen - vollständig im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren mitberücksichtigt. Bereits immissionsschutzrechtlich genehmigte Anlagen sind der zuständigen Behörde anzuzeigen; die vorhandenen Genehmigungsbescheide werden durch die neue Verordnung über die Emission von Treibhausgasen – in der Regel ohne zusätzlichen Bescheid – um den Regelungsgehalt ergänzt, den die Emissionshandelsrichtlinie verlangt. Hierdurch wird eine Vielzahl von Änderungsgenehmigungen oder nachträglichen Anordnungen der Behörden zur Anpassung dieser Genehmigungen vermieden.

Neben der Umsetzung der Anforderungen der Emissionshandelsrichtlinie an Genehmigungen zur Emission von Treibhausgasen werden in der Verordnung über die Emission von Treibhausgasen auch **Überwachungs- und Berichtspflichten** begründet. Auch diese Regelungen werden in die Struktur der immissionsschutzrechtlichen Überwachungsregelungen eingefügt. Dies soll einen effizienten, mit relativ geringem Aufwand verbundenen Vollzug gewährleisten. Die für den Vollzug des Bundesimmissionsschutzgesetzes zuständigen Behörden können so in die Überwachung der TEHG-Emissionen eingeschaltet werden, indem sie die verifizierten Emissionsberichte der Betreiber stichprobenartig überprüfen und an die zuständige Behörde (Umweltbundesamt) weiterleiten.

Das TEHG schafft Voraussetzungen für ein **Verwaltungsverfahren**:

Das Antragsverfahren auf Zuteilung sowie die Zuteilungsentscheidungen selber erfolgen **elektronisch**. Auch die verifizierten Emissionsberichte der jeweiligen Verantwortlichen sollen in elektronischer Form eingereicht werden können. Dies hat den Vorteil, dass dieser dann bei der zuständigen Behörde in einem elektronischen Verfahren abgeglichen werden kann.

Um einen **soliden, aber reibungslosen Marktes** zu gewährleisten, soll der Schutz der

⁴⁸ Text der Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes, http://www.emissionsrechtehandel.de/doc/emrl_vo17_12_2003.pdf.

Marktteilnehmer durch Aufsicht nach dem Kreditwesengesetz sichergestellt werden, ohne den Handel durch dessen Erfordernisse zu sehr zu erschweren. Zu diesem Zweck werden Berechtigungen nach dem TEHG Gesetz grundsätzlich von der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht nach dem Kreditwesengesetz ausgenommen. Der Handel mit Derivaten soll aufgrund ihrer höheren Komplexität und Intransparenz dagegen von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht beaufsichtigt werden.

Das TEHG ist im Interesse seiner Wirksamkeit „bewehrt“: es sieht empfindliche **Sanktionen** für den Fall der Nichteinhaltung seiner Vorschriften vor. So wird eine Übertragungssperre für Berechtigungen verhängt, wenn ein für Treibhausgasemissionen Verantwortlicher nicht rechtzeitig einen geprüften Emissionsbericht einreicht. Zudem sieht das TEHG eine Geldbuße vor, wenn Verantwortliche nicht in ausreichendem Maße ihren Treibhausgasemissionen entsprechende Emissionsberechtigungen abgeben. In der ersten Zuteilungsperiode beträgt die **Geldbuße 40 Euro, in der zweiten 100 Euro pro Tonne, was derzeit etwa das zehn- bis zwanzigfache des Marktpreises einer Tonne - Kohlendioxidäquivalent beträgt**. Darüber hinaus werden die Namen der Verantwortlichen Betreiber veröffentlicht.

Das Umweltbundesamt ist für den Vollzug zuständige Behörde. Es teilt die Berechtigungen gemäß dem Zuteilungsgesetz 2007 zu und gibt sie jährlich aus, überwacht die Abgabe der Emissionsberichte und ausreichender Berechtigungen, verhängt ggf. Sanktionen und führt die Aufsicht über das Emissionshandelsregisters. Teile der Aufgaben des Umweltbundesamtes können an Private Dritte ausgelagert werden .

Das TEHG überlässt einige Bereiche wie zum Beispiel Einzelheiten des Zuteilungsverfahrens sowie der Kostenregelung sowie ggf. der Einrichtung und Führung des Emissionshandelsregisters der **Verordnungsebene**. Dies soll Flexibilität gewährleisten. Die für die Funktion des Systems notwendigen Verordnungen wurden zusammen mit dem TEHG verabschiedet.

Die **Gesetzgebungsverfahren** zur Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie standen wegen des vorgesehenen Starts des Emissionshandels Anfang 2005 unter hohem Zeitdruck. Dementsprechend wurden Anfang 2004 die parlamentarischen Verfahren eingeleitet, so dass rechtzeitig vor Beginn der Zuteilungsverfahren die gesetzlichen Grundlagen, das TEHG am 15. Juli 2004 und das Zuteilungsgesetz 2007 am 31. August 2004, einen Tag nach seiner Verkündung am 30. August 2004, in Kraft traten.

Diese Grundsätze sind im Einzelnen in folgenden Bestimmungen

1. des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft 49) sowie
2. des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz 2007 –ZuG 2007) 50) 51) geregelt.

2.51 Das am 09.Juli 2004 in Kraft getretene TEHG enthält in Artikel 1 das Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) 52) und in Artikel 2 die Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. 53)

Gemäß § 1 TEHG ist **Zweck des Gesetzes**, für Tätigkeiten, durch die in besonderem Maße Treibhausgase emittiert werden, die Grundlagen für den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen in einem gemeinschaftsweiten Emissionshandelssystem zu schaffen, um damit durch eine kosteneffiziente Verringerung von Treibhausgasen zum weltweiten Klimaschutz beizutragen.

Was den **Anwendungsbereich** des Gesetzes betrifft, gilt das Gesetz für die Emission der in Anhang 1 zu diesem Gesetz genannten Treibhausgase durch die dort genannten Tätigkeiten in bestimmten Anlagen, § 2. Der Anlagenbegriff der in Anhang 1 genannten Tätigkeiten gilt für alle Anlagenteile und Verfahrensschritte, die zum Betrieb notwendig sind, und für Nebeneinrichtungen, die mit den Anlagenteilen und Verfahrensschritten in einem räumlichen und betriebstechnischen Zusammenhang stehen und die für das Entstehen von den in Anhang 1 genannten Treibhausgasen von Bedeutung sein können, § 2 Abs.2.

49 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) vom 8. Juli 2004, BGBl. I, 1578.

50 Zuteilungsgesetz 2007 –ZuG 2007- vom 26. August 2004, BGBl. I, 2211.

51/52 Der Anmerkung des Gesetzgebers zur Überschrift beider Gesetzes zufolge dienen das TEHG und das ZuG 2007 der Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61 des Rates (ABl. EU Nr. L 275 S. 32).

53 TEHG, Artikel 2, BGBl. I 1590.

Zentrale Bedeutung haben die Regelungen des § 4 Abs.1 Satz 1 und des § 9 Abs.1 über den Genehmigungsvorbehalt und den grundsätzlichen Anspruch auf Zuteilung von Berechtigungen 54)

- Die Freisetzung von Treibhausgasen durch eine Tätigkeit im Sinne des Anhangs 1 bedarf der Genehmigung. § 4 Abs.1 Satz 1; die Genehmigung setzt voraus, dass der Verantwortliche in der Lage ist, die durch seine Tätigkeit verursachten Emissionen zu ermitteln und darüber Bericht zu erstatten, § 4 Abs. 2.

- Verantwortliche haben für jede Tätigkeit im Sinne dieses Gesetzes einen Anspruch auf Zuteilung von Berechtigungen nach Maßgabe des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan, § 9 Abs.1 .

Diese beiden Bestimmungen sind bedeutsam im Hinblick auf zwei wesentliche Grundsätze des geltenden Emissionshandelsrechts:

1. Beide Bestimmungen, diejenige über das Genehmigungserfordernis sowie diejenige Bestimmung über einen Anspruch auf Zuteilung von Berechtigungen als Reflexbestimmung des Genehmigungserfordernisses, enthalten die im öffentlichen Recht übliche Regelung der Eigentums- und Berufsfreiheit mit Genehmigungsvorbehalt. Und
2. Der Anspruch auf Zuteilung von Berechtigungen wird nicht unmittelbar durch das TEHG, mithin nicht gleichsam durch einen in Gesetzesform enthaltenen fiktiven Verwaltungsakt konkretisiert. Der Verwaltungsakt der Zuteilung von Berechtigungen wird im einzelnen erst auf Antrag und nach Maßgabe des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan.

Tätigkeiten, die CO₂ freisetzen, betreffen lt. Anhang 1:

- Energieumwandlung und -umformung

z. B. in Anlagen zur Erzeugung von Strom, Dampf, Warmwasser, Prozesswärme oder erhitztem Abgas durch den Einsatz von Brennstoffen in einer Verbrennungseinrichtung (wie Kraftwerk, Heizkraftwerk, Heizwerk, Gasturbinenanlage, Verbrennungsmotoranlage, sonstige Feuerungsanlage), einschließlich zugehöriger Dampfkessel, mit einer Feuerungswärmeleistung von 50 MW oder mehr;

- Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung

z.B. in Anlagen zum Rösten, Schmelzen oder Sintern von Eisenerzen und in Anlagen zur Herstellung oder zum Erschmelzen von Roheisen oder Stahl;

- Mineralverarbeitende Industrie

X Anlagen zur Herstellung von Zementklinker mit einer Produktionsleistung von mehr als 500 Tonnen je Tag in Drehrohröfen oder mehr als 50 Tonnen je Tag in anderen Öfen;

Anlagen zum Brennen von Kalkstein oder Dolomit mit einer Produktionsleistung von mehr als 50 Tonnen Branntkalk oder gebranntem Dolomit je Tag;

Anlagen zur Herstellung von Glas, auch soweit es aus Altglas hergestellt wird, einschließlich Anlagen zur Herstellung von Glasfasern, mit einer Schmelzleistung von mehr als 20 Tonnen je Tag;

Anlagen zum Brennen keramischer Erzeugnisse, soweit der Rauminhalt der Brennanlage 4 m³ oder mehr und die Besatzdichte 300 kg/m³ oder mehr beträgt.

- Sonstige Industriezweige:

Anlagen zur Gewinnung von Zellstoff aus Holz, Stroh oder ähnlichen Faserstoffen;

Anlagen zur Herstellung von Papier, Karton oder Pappe mit einer Produktionsleistung von mehr als 20 Tonnen pro Tag.

Gemäß § 4 Abs.5 enthält die Genehmigung insbesondere eine Beschreibung der Tätigkeit und ihrer Emissionen sowie des Standortes, an dem die Tätigkeit durchgeführt wird, und eine Verpflichtung zur Abgabe von Berechtigungen gemäß § 6.

„Emission“ im Sinne des TEHG ist nach der Legaldefinition des § 3 Abs.1 55)

„die Freisetzung von Treibhausgasen durch eine Tätigkeit im Sinne dieses Gesetzes“.

Treibhausgase im Sinne dieses Gesetzes sind Kohlendioxid(CO₂),Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O), Fluorkohlenwasserstoffe (FKW), perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid (SF₆), § 3 Abs. 2.

Als „**Tätigkeit**“ im Sinne dieses Gesetzes gelten die in Anhang 1 genannten Tätigkeiten.

„Berechtigung „ ist nach der Legaldefinition des § 3 Abs.4:

die Befugnis zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum. Eine Tonne Kohlendioxidäquivalent ist eine Tonne Kohlendioxid oder die Menge eines anderen Treibhausgases, die in ihrem Potential zur Erwärmung der Atmosphäre einer Tonne Kohlendioxid entspricht.

Die „Berechtigungen“ werden in einem besonderen Verfahren auf einer besonderen gesetzlichen Grundlage zugeteilt: dem Zuteilungsgesetz 2007.

55 Begriffsbestimmungen: „Emission“, „Treibhausgase“, „Tätigkeit iSd TEHG“, „Berechtigung“, „Verantwortlicher“ :§ 3 TEHG, BGBl. I, 1579.

„**Verantwortlicher**“ im Sinne dieses Gesetzes ist jede natürliche oder juristische **Person, die die unmittelbare Entscheidungsgewalt über eine Tätigkeit im Sinne dieses Gesetzes innehat und dabei die wirtschaftlichen Risiken der Tätigkeit trägt. Bei genehmigungsbedürftigen Anlagen im Sinne von § 4 Abs.1 Satz 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ist Verantwortlicher der Betreiber der Anlage.** § 3 Abs. 5 TEHG.

Das TEHG bestimmt in **§ 6** , der für die Tätigkeit Verantwortliche hat bis zum 30. April eines Jahres, erstmals im Jahr 2006, eine Anzahl von Berechtigungen an die zuständige Behörde abzugeben, die den durch seine Tätigkeit im vorangegangenen Kalenderjahr verursachten Emissionen entspricht, § 6 Abs.1 TEHG.

Berechtigungen werden von der zuständigen Behörde nach Maßgabe von § 9 an die Verantwortlichen zugeteilt und ausgegeben, § 6 Abs.2.

Die den Emissionshandel unmittelbar erwähnende Regelung ist § 6 Abs.3: Berechtigungen zwischen Verantwortlichen sowie zwischen Personen innerhalb der Europäischen Union oder zwischen Personen innerhalb der Europäischen Union und Personen in Drittländern sind im Sinne von § 13 Abs. 3 übertragbar.

Die Berechtigungen gelten jeweils für eine Zuteilungsperiode. Die erste Zuteilungsperiode beginnt am 1. Januar 2005 und endet am 31. Dezember 2007. Die sich anschließenden Zuteilungsperioden umfassen einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren, § 6 Abs. 4.

Die Zuteilung von Berechtigungen erfolgt nach Maßgabe eines nationalen Zuteilungsplans auf der Grundlage des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan, das Zuteilungsgesetz 2007:

Gemäß § 7 TEHG beschliesst die Bundesregierung für jede Zuteilungsperiode einen nationalen Zuteilungsplan. Dieser ist die Grundlage für ein Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan;“ auf Basis des Gesetzes erfolgt die Zuteilung“, § 7 Satz 2 Halbsatz TEHG. Der Zuteilungsplan enthält eine Festlegung der Gesamtmenge der in der Zuteilungsperiode zuzuteilenden Berechtigungen sowie Regeln, nach denen die Gesamtmenge der Berechtigungen an die Verantwortlichen für die einzelnen Tätigkeiten zugeteilt und ausgegeben wird. Die Gesamtmenge der zuzuteilenden Berechtigungen soll in einem angemessenen Verhältnis zu Emissionen aus volkswirtschaftlichen Sektoren stehen, die nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, § 7 TEHG.

Verantwortliche haben für jede Tätigkeit im Sinne dieses Gesetzes einen **Anspruch auf Zuteilung von Berechtigungen nach Maßgabe des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan, § 9 Abs.1 TEHG.**: 56)

Auf der Grundlage der im nationalen Zuteilungsplan getroffenen Festlegung der Gesamtmenge der in der Zuteilungsperiode zuzuteilenden Berechtigungen werden

im Einzelfall auf Antrag die einzelnen Teilmengen zugeteilt - jeweils bezogen auf eine Tätigkeit für eine Zuteilungsperiode, § 9 Abs. 2 TEHG. Die Zuteilungsentscheidung legt nach Maßgabe des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan fest, welche Teilmengen jährlich auszugeben sind. Die zuständige Behörde gibt diese Teilmengen, außer bei Aufnahme oder Erweiterung einer Tätigkeit nach diesem Zeitpunkt, bis zum 28. Februar eines Jahres, für das Berechtigungen abzugeben sind, aus.

Gegen die einzelne Zuteilungsentscheidung sind Widerspruch und Anfechtungsklage möglich, haben aber keine aufschiebende Wirkung, § 12 TEHG.

„ § 12 Rechtsbehelfe gegen die Zuteilungsentscheidung

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Zuteilungsentscheidungen nach § 9 haben keine aufschiebende Wirkung.“

§ 13 Anerkennung von Berechtigungen und Emissionsgutschriften

(1) Berechtigungen, die von anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Anwendung der Richtlinie 2003/87/EG für die laufende Zuteilungsperiode ausgegeben worden sind, stehen in der Bundesrepublik Deutschland ausgegebenen Berechtigungen gleich.

(2) Emissionsgutschriften auf Grund von Projekten nach Artikel 6 und Artikel 12 des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997 (BGBl. 2002 II S. 966) werden von der zuständigen Behörde nach Maßgabe der Richtlinie 2003/87/EG in Berechtigungen überführt. Die Einzelheiten zur Überführung der Emissionsgutschriften werden durch Gesetz geregelt.

Artikel 2 TEHG „ Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes“ fügt dem § 5 Abs.1 BimSchG folgende Sätze an:

„Zur Erfüllung der Vorsorgepflicht nach Satz 1 Nr. 2 sind bei genehmigungsbedürftigen Anlagen, die dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unterliegen, die Anforderungen der §§ 5 und 6 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes einzuhalten. Bei diesen Anlagen sind Anforderungen zur Begrenzung von Treibhausgasemissionen nur zulässig, um zur Erfüllung der Pflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 sicherzustellen, dass im Einwirkungsbereich der Anlage keine

schädlichen Umwelteinwirkungen entstehen. Bei diesen Anlagen dürfen zur Erfüllung der Pflicht zur effizienten Verwendung von Energie in Bezug auf die Emissionen von Kohlendioxid, die auf Verbrennungs- oder anderen Prozessen der Anlage beruhen, keine Anforderungen gestellt werden, die über die Pflichten hinausgehen, welche das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz begründet. „ 57)

2.52 Das am 31.August 2004 in Kraft getretene Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz 2007 – Z u G 2007) vom 26.August 2004 58)

Der Anmerkung des Gesetzgebers zur Überschrift dieses Gesetzes zufolge dient das ZuG 2007 der Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates. 59)

Die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates verpflichtet die Mitgliedstaaten der EU zur Errichtung eines gemeinschaftsweiten Emissionshandelssystems zum 1. Januar 2005. Gemäß Artikel 9 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates stellen die Mitgliedstaaten für jeden in der Richtlinie aufgeführten Zuteilungszeitraum einen nationalen Plan auf, aus dem hervorgeht, in welchem Umfang und wie sie die Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen zuzuteilen beabsichtigen.

Gemäß § 7 TEHG beschließt die Bundesregierung für jede Zuteilungsperiode einen nationalen Zuteilungsplan, der die Gesamtmenge der in der Zuteilungsperiode zuzuteilenden Emissionsberechtigungen sowie Regeln für deren Zuteilung und Ausgabe festlegt. Ferner bestimmt § 7 TEHG, dass die Zuteilung auf der Basis eines Gesetzes über den Nationalen Zuteilungsplan erfolgt, dem der von der Bundesregierung beschlossene Nationale Zuteilungsplan zugrunde liegt.

57 Artikel 2 TEHG „Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, BGBl. I, 1590.
58 ZuG 2007 vom 26.August 2004, BGBl I,Nr.45 vom 30.08.2004, S.221.
59 ABI. EU Nr. L 275 S. 32.

Das **Zuteilungsgesetz 2007-ZuG 2007** - soll dieser Vorgabe des TEHG entsprechen. Denn **Zweck des ZuG 2007** ist es, im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 **nationale Ziele für die Emission von Kohlendioxid in Deutschland sowie Regeln für die Zuteilung und Ausgabe von Emissionsberechtigungen an die Betreiber von Anlagen festzulegen, die Anhang 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unterfallen**, § 1 ZuG 2007. Das Gesetz gilt für diejenige Freisetzung von Treibhausgasen durch Anlagen, welche dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes vom 08.Juli 2004 unterliegt- für die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, § 2 ZuG 2007.

Für die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 wird in dem Gesetz eine **Zielmenge für die Emission von Kohlendioxid in Höhe von insgesamt 859 Mio. t Kohlendioxid je Jahr** vorgegeben, § 4 Abs.1 Zuteilungsgesetz; diese teilt sich auf in eine Emissionsmenge von 503 Mio. t Kohlendioxid je Jahr für die Sektoren Energie und Industrie sowie eine Emissionsmenge von 356 Mio. t Kohlendioxid je Jahr für die Sektoren Gewerbe/Handel/Dienstleistungen, Verkehr, Haushalte. Für die sich anschließende Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 wird in dem Gesetz eine Zielmenge für die Emission von Kohlendioxid in Höhe von insgesamt 844 Mio. t Kohlendioxid je Jahr vorgegeben, die sich mit einer Emissionsmenge von 495 Mio. t Kohlendioxid je Jahr auf die Sektoren Energie und Industrie und einer Emissionsmenge von 349 Mio. t Kohlendioxid je Jahr auf die Sektoren Gewerbe/Handel/Dienstleistungen, Verkehr, Haushalte verteilt, § 4 Abs.3.

Ausgangspunkte der Zielvorgaben für die Emission von Kohlendioxid sind die Treibhausgasemissionen Deutschlands im Basisjahr 1990 sowie die von der Bundesregierung im Rahmen des gemeinschaftsinternen Lastenausgleichs zu den Vorgaben des Kyoto - Protokolls für die Periode 2008 bis 2012 eingegangenen Minderungsverpflichtungen. 60)

Die §§ 7 und 8 ZuG2007 enthalten **Grundregeln für die Zuteilung für bestehende Anlagen auf der Basis historischer Emissionen oder angemeldeter Emissionen:**

Anlagen, deren Inbetriebnahme bis zum 31. Dezember 2002 erfolgte, werden auf Antrag Berechtigungen in einer Anzahl zugeteilt, die dem rechnerischen Produkt aus den durchschnittlichen jährlichen Kohlendioxid-Emissionen der Anlage in einer Basisperiode, dem Erfüllungsfaktor und der Anzahl der Jahre der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 entspricht.

Die durchschnittlichen jährlichen Kohlendioxid-Emissionen einer Anlage werden bestimmt nach den Vorschriften einer Rechtsverordnung auf Grund von § 16. Die Emissionsmenge, für die Berechtigungen nach Satz 1 zuzuteilen sind, errechnet sich nach Formel 1 des Anhangs 1 zu diesem Gesetz, § 7 Abs.1.

Für Anlagen, deren Inbetriebnahme bis zum 31. Dezember 1999 erfolgte, ist Basisperiode der Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2002, § 7 Abs. 2.

Für Anlagen, deren Inbetriebnahme im Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2000 erfolgte, ist Basisperiode der Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2003, § 7 Abs. 3.

Die Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005- 2007 (Zuteilungsverordnung 2007 – ZuV 2007) vom 31.August 2004, 61)

gestützt auf die §§ 7 Abs.1 Satz 2, 8 Abs.1 Satz 5, 11 Abs.1 Satz 4 und Abs. 2 Satz 4, 12 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 4 Satz 3, 13 Abs.2 Satz 2 jeweils in Verbindung mit § 16 des ZuG 2007 und des § 10 Abs. 5 Nr. 1 und 2 des TEHG regelt innerhalb des Anwendungsbereichs des TEHG die nähere Bestimmung der Berechnung der Zuteilung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Bestimmung der energiebedingten und prozessbedingten Kohlendioxid-Emissionen, §§ 5 und 6 ZuV 2007), die Regeln der Zuteilung für bestehende Anlagen auf Basis historischer Emissionen, § 10 ZuV 2007, sowie für Anlagen auf Basis angemeldeter Emissionen, § 11 ZuV 2007, die Zuteilung für zusätzliche Neuanlagen, § 12 ZuV, die im Zuteilungsverfahren nach § 10 Abs.1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes für Zulassungsanträge zu fordernden Angaben (allgemeine Anforderungen an die Zuteilungsanträge) und die Art der beizubringenden Nachweise sowie deren Überprüfung, § 1 ZuV 2007.

IV. Ordnungsrechtliche Bewertung der völkerrechtlichen, EU-rechtlichen und deutschen Regelungen über den Emissionshandel

Der Kern unserer Wirtschaftsordnung ist der grundrechtliche Eigentumsschutz in einer verfassungsmäßigen Marktwirtschaft. Die Betrachtung der völkerrechtlichen Regelungen des Kyoto - Protokolls und der EU-rechtlichen Rahmenregelungen der Treibhausgas-Emissionshandelsrichtlinie sowie der deutschen Umsetzungsnormen durch die genannten Gesetze und Verordnungen lässt folgende ordnungsrechtliche Auswirkung dieses Rechtsrahmens auf die grundrechtlich geschützte Position von Verantwortlichen im Sinne des TEHG erkennen:

Das ordnungspolitische und ordnungsrechtliche Credo des Kyoto-Protokolls **62)** muss als marktwirtschaftliches Ordnungssystem bezeichnet werden. Das Protokoll regelt das Verfahren des Marktmechanismus nicht. Das Protokoll überlässt die notwendigen Rahmenregelungen den Vertragsstaaten. Die Vertragsstaaten setzen das Protokoll mit Ordnungsrahmen um, die mit flexiblen Strukturen den Beteiligten einen Markt öffnen sollen. Ähnlich wie beim internationalen Währungshandel oder Börsenhandel mit Aktien - der Staat nimmt dort lediglich die Aufsicht wahr-, steuert der Staat den Handelsmechanismus nicht selbst, er übt lediglich die Aufsicht aus. Anders als das herkömmliche Ordnungsrecht, das jeden Verantwortlichen zur Bereitstellung eines bestimmten Standes der Technik verpflichtet, überlassen die völkerrechtlichen, EU-rechtlichen und bundesgesetzlichen Regelungen über den Emissionshandel es zudem den Mechanismen des Marktes, wo und wie und zwischen welchen Verantwortlichen die Emissionen verringert werden.

Für Emissionen verantwortliche Unternehmen haben die Wahl, entweder im Bereich ihrer eigenen Anlage Emissionen zu reduzieren oder Berechtigungen zuzukaufen. Letztlich soll derjenige, der Emissionen zu Kosten verringern kann, die unterhalb des Marktpreises für Berechtigungen liegen, eigene Emissionen senken, während derjenige, bei dem Vermeidungskosten oberhalb des Marktpreises für Berechtigungen liegen, zukaufen wird.

Im Emissionshandel wirken dezentral Makler, Broker, die Einrichtung einer Börse wie die Stromhandelsbörse in Leipzig, die Einrichtung eines elektronischen Banking - Systems zur Registrierung von Bewegungen von Emissionsrechten zwischen unternehmensbezogenen Einzelkonten.

Noch zu jung für eine Bewertung ihrer Tragfähigkeit ist die Praxis des am 09. März 2005 an der European Energy Exchange (EEX) in Leipzig begonnen börslichen Spotmarkts des Handels mit C02-Emissionsrechten sowie des seit 04. August 2005 von der EEX Leipzig zusätzlich zu diesem börslichen Spotmarkt angebotenen kontinuierlichen Handels mit C02-Emissionsrechten.

Das Kyoto-Protokoll hat damit den Weg geöffnet zur marktwirtschaftlichen Optimierung und verschließt sich dem kostentreibenden Ordnungsrecht. Eine völlig andere Frage ist indes, ob in der wirtschaftlichen Praxis dieser Weg auch tatsächlich gegangen wird.

62 Henrichs, Ralf: Die Implementierung der Kyoto-Mechanismen und die Analyse der Verhandlungsstrategien der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention, Frankfurt am Main [u.a.] : Lang, 2001.

Der Vergleich der völkerrechtlichen Ebene des Kyoto-Protokolls mit der Ebene seiner Umsetzung durch EU-Recht und nationales Recht, macht einen interessanten Befund flexibler Staaten- und Unternehmenspraxis der praktischen Vorbereitung auf den Emissionshandel deutlich :

Unternehmen, die bis Oktober 2004 sich noch nicht sicher sein konnten, ob sie sich nicht nur in Europa, sondern auch weltweit auf Klimaschutzregelungen einzustellen hatten, brauchten Planungssicherheit und Vorbereitungszeit für Modernisierungsinvestitionen der Energieeffizienz und des Abbaus von CO₂-Emissionen. Unternehmen benötigten so rasch wie möglich Rechtssicherheit. Sie brauchten einen verbindlichen Rahmen für ihre Entscheidungen. Dies schloss vor Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls die Erwartung der Unternehmen mit ein, dass die nationalen und europaweiten Regelungen, die eigentlich der Umsetzung des Kyoto-Protokolls dienen, aber früher in Kraft traten als das völkerrechtliche Instrument, schliesslich auch ein wirksames völkerrechtlich verbindliches Dach weltweit zuverlässiger Rahmenregeln für einen wirksamen, nicht nur europäischen, sondern auch weltweiten internationalen Emissionshandel erhalten würden. Solange die Haltung der USA gegen das Kyoto-Protokoll und solange die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch die russische Duma noch ausstand, ergriffen Regierungen und Unternehmen in Europa und weltweit praktische Pilotmaßnahmen zur Einstimmung auf einen künftig zu erwartenden internationalen Klimaschutz durch Reduzierung von CO₂-Emissionen mit Hilfe insbesondere des Emissionshandels.

So wurden in pragmatischer Weise Fakten geschaffen unterhalb der bis Oktober 2004 noch fehlenden völkerrechtlichen wirksamen „Bedachung“ der EU-Regelungen und ihrer nationalen Umsetzung für eine Schaffung des Emissionshandels. Unterhalb der völkerrechtlichen Ebene des Kyoto-Protokolls, in der Hoffnung auf dessen Inkrafttreten, wurden politisch, rechtlich und wirtschaftlich bedeutsame Fakten geschaffen, die das Investitionsinteresse der vom Klimaschutz betroffenen Unternehmen unter Beweis stellten. Unterhalb des Kyoto-Daches bildete sich zu seiner Umsetzung gleichsam im Vorgriff auf sein Inkrafttreten ein komplexes Regelsystem auf nationaler und europäischer Ebene. Es bildete sich ein dichter werdendes Netz von Pilotprojekten und freiwilligen Initiativen innerhalb großer Unternehmen wie z.B. BP. Und es bildeten sich freiwillige Initiativen zwischen Unternehmen. Wie die in den USA seit Januar 2003 im Raum Chicago bestehende freiwillige Unternehmensinitiative der Emissionshandel betreibenden Chicago Climate Exchange (CCX) sowie ihre in Amsterdam, Niederlande, als European Climate Exchange (ECE) Emissionshandel betreibende europäische Niederlassung **63)**

63 Chicago Climate Exchange (CCX), <http://www.chicagoclimatex.com>;
European Climate Exchange (ECE),
http://www.europeanclimateexchange.com/index_flash.php;
U.S. Department of State Mitteilung vom 31. März 2003 „U.S. Companies and States
Launch Initiatives to Combat Climate Change“,
http://www.gcrio.org/OnLnDoc/pdf/company_initiatives.pdf

Die an der CCX beteiligten Unternehmen in den USA starteten ihre Initiative ungeachtet der ablehnenden Haltung Washingtons zum Kyoto-Protokoll. Ihr erklärtes Ziel ist es, in eigener Initiative eine Praxis des Emissionshandels in einer großen Region der USA zu entwickeln und Erfahrungen auf dem großen US-Markt zu sammeln. Damit begannen sie im Januar 2003, mehr als anderthalb Jahre vor dem seinerzeit noch völlig offenen Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls nach der russischen Ratifizierung, sich eine wirtschaftlich interessante Ausgangsposition zu sichern. Erfahrungen sollten gewonnen werden für ihre Beteiligung auf einem sich abzeichnenden europäischen und internationalen Markt innovativer Energietechniken mit neuen Zukunftschancen. Ihr Motiv war das Gewinninteresse an zukunftsversprechenden Alternativen zu der sich stetig vertuernden und knapper werdenden fossilen Energie.

Diese unternehmerische Risikofreude ist eine nicht nur auf anglo-amerikanischer Seite typische pragmatisch orientierte Haltung, die ökonomischen Chancen des internationalen Klimaschutzes angesichts der spürbar zunehmenden Auswirkungen des Klimawandels zu nutzen. Auch innerhalb der EU waren alle Beteiligten nicht untätig geblieben, solange das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls noch ungewiss war. Es galt, rechtzeitig die ökonomischen Interessen im Klimaschutz zu wahren. Regierungen und Unternehmen in Deutschland, in Europa und weltweit bereiten sich auf den Internationalen Emissionshandel vor oder praktizieren ihn bereits etwa auf dem Weg der Selbstverpflichtung zum Abbau von Treibhausgasen oder in der Form von Pilotprojekten projektorientierter Innovationen zur Einsparung von Energie und Verringerung von Kohlendioxid-Emissionen.

Für diese wirtschaftlichen Aktivitäten setzen das Kyoto-Protokoll, die EU-Richtlinie über den europäischen Emissionshandel und schließlich die Umsetzungsgesetze des TEHG und des ZuG 2007 einen rechtlich verbindlichen Rahmen. Mit der Art der flexiblen marktorientierten Instrumente des Klimaschutzes bemühen sich die Normen des Kyoto-Protokolls, des EU-Richtlinienrechts sowie der deutschen Umsetzungsregelungen, Inhalt und Grenzen des grundrechtlich geschützten Eigentumsrechts sowie des Rechts der Berufsfreiheit zu bestimmen. Aber ob die von dem TEHG vorausgesetzten stabilen und nachhaltigen Marktbedingungen auch tatsächlich herrschen, um den Gesetzeszweck der sinnvollen Bestimmung von Inhalt und Grenzen der Rechte der Anlagenbetreiber zu erfüllen, erscheint nach bisherigen Erkenntnissen zweifelhaft. Unklar ist die russische Marktstrategie im Umgang mit ihrem Potential an überschüssigen CO₂-Emissionsrechten. Ungesichert ist daher, ob das für einen funktionierenden internationalen Emissionshandel notwendige annähernde Marktgleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage nach Emissionsrechten zumindest möglich sein kann. Die tatsächlichen Voraussetzungen für einen langfristig tragfähigen Emissionshandel können jedenfalls derzeit nicht oder noch nicht gesehen werden. Dies muss indes verfassungsrechtlich für eine ausgleichende Bestimmung von Inhalt und Grenzen des Eigentumsrechts im Sinne des Grundrechtsschutzes verlangt werden, wenn es darum geht, mit verbindlichen Normen einer tragfähigen, wirtschaftlich sinnvollen Wirtschaftsordnung des Emissionshandels den Unternehmen Planungssicherheit zu geben im Ausgleich für zusätzliche rechtliche Anforderungen an ihre vor Inkrafttreten des TEHG immissionschutzrechtlich genehmigten Anlagen, ohne dass es in diesem Zusammenhang auf Fragen des Bestandsschutzes ankommt.

V. Rechtsschutz – unmittelbar gegen das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz-TEHG – ?
Oder inzidenter durch verwaltungsgerichtliche Klage gegen behördliche Zuteilungsentscheidung über Teilmengen von Emissionsberechtigungen an Anlagenbetreiber ?

Für immissionschutzrechtlich genehmigte Anlagen, wie sie die Anlagen der Klägerin im o.g. Ausgangsverfahren für die Herstellung von Zementklinker u.s.w. darstellen, stellt sich die Frage, welche Rechtsschutzmöglichkeiten der Betreiber hat, wenn er wie die Klägerin der Auffassung ist, seine bereits vor dem Inkrafttreten des TEHG (15. Juli 2004) immissionschutzrechtlich, also nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes genehmigte Anlage genieße grundrechtlich geschützten Bestandsschutz, so dass das Genehmigungserfordernis nach § 4 Abs.1 und 7 TEHG sie in ihren Rechten verletze. Die Klägerin hatte im Wesentlichen mit dieser Begründung vor dem Verwaltungsgericht unmittelbar gegen das TEHG geklagt mit dem Ziel, über eine Aussetzung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens eine Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungsmäßigkeit des TEHG herbeizuführen.

Als Maßnahmen des Rechtsschutzes für Betreiber von Anlagen, die von Verwaltungsakten auf der Grundlage des TEHG erlassen werden, kommen in Betracht:

- Verwaltungsgerichtliche Klage gegen das TEHG als „ fiktiver Verwaltungsakt“;
- einstweiliger Rechtsschutz gemäß § 123 Abs.1 VwGO zur verwaltungsgerichtlichen Überprüfung, ob Anlagen wie diejenige der Klägerin überhaupt den Regelungen des TEHG unterworfen sind sowie Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Zuteilungsentscheidung der zuständigen Behörde.

1. Verwaltungsgerichtliche Klage unmittelbar gegen das TEHG ? Würdigung des Urteils des BVerwG 7 C 26.04 vom 30.06.2005

Das Bundesverwaltungsgericht hat im o.g. Ausgangsverfahren die Auffassung der Klägerin, die sich mit ihrer Anfechtung unmittelbar gegen das TEHG als „fiktiven Verwaltungsakt „ und Legalenteignung unmittelbar durch Gesetz, unmittelbar durch § 4 TEHG, wendet, zu Recht zurückgewiesen. Die Auffassung der Klägerin, dass § 4 verfassungswidrig in ihr grundrechtlich garantiertes Eigentum eingreife, findet in dem TEHG keine Grundlage. Die Klägerin verkennt, dass das TEHG selbst noch keinen unmittelbaren Eingriff im Sinne einer selbständigen und unmittelbaren rechtlichen Regelung von Rechtspositionen der Klägerin ausspricht.

Nach dem Sprachgebrauch des § 4 TEHG ist „Genehmigung“ im Sinne dieser Vorschrift die für die Freisetzung von Treibhausgasen erforderliche Genehmigung („Emissionsgenehmigung“) nach § 4 Abs. 1 TEHG, die erstmals durch das TEHG eingeführt wurde. Zwar „ist“ nach § 4 Abs. 6 Satz 1 TEHG eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung für eine Anlage, die (auch) unter den Anwendungsbereich des TEHG fällt, (auch) die Genehmigung nach § 4 Abs. 1 TEHG (Emissionsgenehmigung). Doch kann dies in verständiger Würdigung nur für Genehmigungen gelten, die nach Einführung des Emissionsgenehmigungstatbestands durch das TEHG erteilt werden. Für vor diesem Zeitpunkt erteilte immissionsschutzrechtliche Genehmigungen scheidet eine derartige „Doppelnatur“ aus: denn seinerzeit bestand noch keine Emissionsgenehmigungspflicht. Das Verwaltungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht haben daher zu Recht die Auffassung der Klägerin verneint, dass § 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG ein fiktiver Verwaltungsakt sei und ihre immissionsschutzrechtliche Genehmigung unmittelbar verändere. Gemäß § 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG sind bei Anlagen, die vor dem 15. Juli 2004 immissionsschutzrechtlich genehmigt worden sind, die Emissionsermittlungs- und -berichtspflicht nach § 5 TEHG sowie die in § 6 Abs. 1 TEHG geregelte Pflicht zur Abgabe von Emissionsberechtigungen nach Maßgabe der im vorangegangenen Jahr

verursachten Emissionen als Bestandteil der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung anzusehen. Aus § 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG kann sich nicht ergeben, dass immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, die vor dem Inkrafttreten des TEHG erteilt worden sind, als Emissionsgenehmigungen „fingiert“ werden. Denn gemäß § 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG sind lediglich die Anforderungen der §§ 5 und 6 TEHG als Bestandteil der (immissionsschutzrechtlichen) Genehmigung „anzusehen“.

Das Entscheidende dabei ist, dass die immissionsschutzrechtliche Genehmigung dadurch aber nicht nachträglich (auch) zur Emissionsgenehmigung wird.

Die oben dargestellten Regelungen des TEHG überlassen es ausdrücklich einer gesonderten gesetzlichen Regelung, dem Zuteilungsgesetz 2007, die Grundsätze der Zuteilung von Teilmengen von Emissionsberechtigungen zu regeln.

Nach § 7 TEHG beschließt die Bundesregierung für jede Zuteilungsperiode einen nationalen Zuteilungsplan, der die Gesamtmenge der in der Zuteilungsperiode zuzuteilenden Emissionsberechtigungen sowie Regeln für deren Zuteilung und Ausgabe festlegt. Ferner bestimmt § 7 TEHG, dass die Zuteilung auf der Basis eines Gesetzes über den Nationalen Zuteilungsplan erfolgt, dem der von der Bundesregierung beschlossene Nationale Zuteilungsplan zugrunde liegt.

Dementsprechend bestimmt § 1 Zuteilungsgesetz 2007 als Gesetzeszweck, im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 nationale Ziele für die Emission von Kohlendioxid in Deutschland sowie Regeln für die Zuteilung und Ausgabe von Emissionsberechtigungen an die Betreiber von Anlagen festzulegen, die Anhang 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unterfallen, § 1 Zuteilungsgesetz 2007. Diese genannten Regelungen haben zur Folge, dass Rechtspositionen der Klägerin betroffen sind erst durch Verwaltungsentscheidungen, die getroffen werden nach gesetzlichen Grundregeln des Zuteilungsgesetzes für die Zuteilung für bestehende

Anlagen auf der Basis historischer Emissionen oder angemeldeter Emissionen, §§ 7, 8 ZuG. Durch verwaltungsgerichtliche Klage unmittelbar angreifbar sind allein solche Verwaltungsentscheidungen. Eine verfassungsrechtliche Überprüfung des TEHG selbst ist rechtlich möglich erst im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung und damit zugleich der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der der Verwaltungsentscheidung zugrundeliegenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen :

So regelt § 7 ZuG die Zuteilung für bestehende Anlagen auf der Basis historischer Emissionen: Anlagen, die bis zum 31. Dezember 2002 in Betrieb genommen wurden, werden auf Antrag Berechtigungen in einer Anzahl zugeteilt, die dem rechnerischen Produkt aus den durchschnittlichen jährlichen Kohlendioxid-Emissionen der Anlage in einer Basisperiode, dem Erfüllungsfaktor und der Anzahl der Jahre der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 entspricht. Die durchschnittlichen jährlichen Kohlendioxid-Emissionen einer Anlage werden bestimmt nach den Vorschriften der Rechtsverordnung auf Grund von § 16. Die Emissionsmenge, für die Berechtigungen nach Satz 1 zuzuteilen sind, errechnet sich nach Formel 1 des Anhangs 1 zum ZuG..(Abs.1)

Und für Anlagen, die bis zum 31. Dezember 1999 in Betrieb genommen wurden, ist Basisperiode der Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2002.(Abs.2). Für Anlagen, die im Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2000 in Betrieb genommen wurden, ist Basisperiode der Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2003(Abs. 3)

Erst auf der Grundlage dieser Normen des ZuG 2007 werden Rechtspositionen der Klägerin durch Verwaltungsakte unmittelbar und im einzelnen begründet oder geändert, die durch Widerspruch und verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage im Einzelfall angegriffen werden können.

2. Einstweiliger Rechtsschutz gemäß § 123 Abs.1 VwGO zur verwaltungsgerichtlichen Überprüfung, ob Anlagen wie diejenige der Klägerin überhaupt den Regelungen des TEHG unterworfen sind. Widerspruch und Klage gegen Zuteilungsentscheidungen

Soweit es Anlagenbetreibern im Zweifelsfall um die Klärung der Frage geht, ob Anlagen wie Drehrohröfen oder andere Anlagen mit Tätigkeiten im Sinne des Anhangs 1 zum TEHG,⁶⁴) also Anlagen, die CO₂ emittieren, unter den Anwendungsbereich des Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (TEHG) fallen, ist zu unterscheiden:

Falls in Anwendung des Anhangs 1 ⁶⁴) diese Frage zu bejahen ist, mussten Antragsteller gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 TEHG innerhalb von drei Wochen nach Inkrafttreten des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan (ZuG 2007)- es trat am 31. August 2004 in Kraft-, beim Umweltbundesamt, Deutsche Emissionshandelsstelle, Bismarckplatz 1, 14193 Berlin, einen schriftlichen Antrag auf Zuteilung von Emissionsberechtigungen einreichen. ⁶⁵)

Wurde diese Frist versäumt, bestand ein Anspruch auf Emissionsberechtigungen nicht mehr.

Begehrt der Betreiber einer dem TEHG unterworfenen Anlage Klärung einer Frage

⁶⁴ BGBl. I, vom 14. Juli 2004, S. 1585.

⁶⁵ BGBl. I, vom 14. Juli 2004, S. 1581.

im Rahmen des Verfahrens zur Zuteilung von Berechtigungen (§§ 9 ff. TEHG), liegt die Zuständigkeit hierfür nach § 20 Abs. 1 Satz 2 TEHG ausschließlich bei der Bundesoberbehörde Umweltbundesamt/Deutsche Emissionshandelsstelle.

Diese Behörde ist dafür zuständig, den für die Entscheidung über die Zuteilung von Emissionsberechtigungen maßgeblichen Sachverhalt zu erheben und zu bewerten und in diesem Zusammenhang berechtigt bzw. verpflichtet diesbezüglich erforderliche Auskünfte zu erteilen.

Versagt die zuständige Behörde auf ein Auskunftsbegehren eines für eine dem TEHG unterfallende Anlage Verantwortlichen im Sinne des TEHG Auskünfte, so kommt einstweiliger Rechtsschutz nach § 123 Abs.1 VwGO in Betracht.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Verwaltungsgericht, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn die Gefahr besteht, dass durch die Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (Sicherungsanordnung). Eine einstweilige Anordnung kann auch zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis getroffen werden, wenn diese Regelung nötig erscheint, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern, oder aus sonstigen Gründen geboten ist (Regelungsanordnung; § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO).

Eine derartige Anordnung setzt voraus, dass ein Bedürfnis für die Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes (Anordnungsgrund) besteht und sich der Antragsteller auf einen Anordnungsanspruch berufen kann. Das Vorliegen beider Voraussetzungen ist vom Antragsteller glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO, § 920 Abs. 2 ZPO). Maßgeblicher Zeitpunkt für die verwaltungsgerichtliche Beurteilung ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung.

Richten sich Anträge auf Rechtsschutz wegen Versagung von Auskünften

nach § 123 VwGO gegen die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Umweltbundesamt//Deutsche Emissionshandelsstelle, kann ein Antrag nach § 123 VwGO nur Erfolg haben, wenn- in Bezug auf die Anlage – ein Anspruch auf Feststellung besteht und ein streitiges Rechtsverhältnis, das zur Klärung der beantragten Feststellung bedürfte, erkennbar ist. Das TEHG knüpft an den Betrieb bestimmter Anlagen an, wie sich aus der Formulierung im Katalog der Tätigkeiten im Anhang 1 des Gesetzes ergibt. Dabei handelt es sich um ortsfeste Anlagen, die auf einem bestimmten Standort betrieben werden (dürfen). Begehrt der Antragsteller (auf Rechtsschutz nach § 123 VwGO), der Verantwortliche im Sinne des TEHG, die Feststellung eines ortsgebundenen Rechtsverhältnisses, so ist der ausschließliche Gerichtsstand nach § 52 Nr. 1 VwGO gegeben. Entscheidend dabei ist, dass nach § 9 Abs. 1 TEHG für jede Tätigkeit (Anlage) ein Anspruch auf Zuteilung von Berechtigungen besteht und auch der Antrag auf Zuteilung anlagenbezogen erfolgen muss. Dass die Zuteilung einem „Verantwortlichen“ (= Anlagenbetreiber, § 3 Abs. 5 Satz 2 TEHG) gegenüber erfolgt, kann nicht zum Ausschluss des Gerichtsstands nach § 52 Nr. 1 VwGO führen.

Fallen Anlagen unter den Anwendungsbereich des TEHG, sind sie damit emissionshandelspflichtig. Auf eine gegenteilige Feststellung kann deshalb kein Anspruch bestehen.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 TEHG gilt dieses Gesetz für die Emission der in Anhang 1 zu diesem Gesetz genannten Treibhausgase durch die dort genannten Tätigkeiten. Anlagen wie die Anlagen der Klägerin in dem vom BVerwG entschiedenen Fall, die nach den Angaben der Klägerin zur Herstellung von Zementklinker eine Produktionsleistung von mehr als 500 Tonnen je Tag in Drehrohröfen aufweisen,

sind in Anhang 1 unter X aufgeführt. **66)** Sie fallen eindeutig unter den Anwendungsbereich des TEHG. Verfahren zur Vorabfeststellung, ob solche Anlagen oder Anlagen für andere Tätigkeiten unter den Anwendungsbereich des TEHG fallen oder nicht, sind im Gesetz nicht vorgesehen.

Die Emissionshandelspflichtigkeit solcher Anlagen entfällt auch nicht durch die vor Inkrafttreten des TEHG erteilten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen. Das TEHG enthält keinen Bestandsschutz zuvor erteilter immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen von Anlagen auf unveränderten Bestand von Inhalt, Art oder Umfang der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Das TEHG bringt insoweit lediglich den Stand der ständigen Rechtsprechung und herrschenden Literaturmeinung zum Ausdruck. Dieser Auffassung steht auch nur scheinbar der Wortlaut des § 4 Absatz 6 des TEHG entgegen:

Bei der Beurteilung der Frage der emissionshandelsrechtlichen Einstufung von Anlagen mit immissionsschutzrechtlicher (Alt)Genehmigung im Rahmen anstehender Zuteilungsverfahren geht es um Anlagen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des TEHG am 15. Juli 2004 vorhanden waren (Altanlagen). Auch wenn diese immissionsschutzrechtlich genehmigt worden sind, ist das Umweltbundesamt insoweit ausschließlich zuständig (§ 20 Abs. 1 Satz 2 TEHG). Das Umweltbundesamt ist bei diesen Anlagen die erste Behörde, die mit der Frage der Emissionshandelspflichtigkeit befasst war und hat im Rahmen dieser Zuständigkeit diese Frage zu beurteilen. Eine Befugnis oder Verpflichtung für die nach Landesrecht zuständige Immissionsschutzbehörde zur Prüfung der Anwendbarkeit des TEHG im Rahmen des Verfahrens zur Zuteilung von Emissionsberechtigungen für Altanlagen findet im Gesetz keine Stütze. Etwas anderes kann auch nicht der Regelung in § 4

66 BGBl. I, vom 14. Juli 2004, S. 1586.

Abs. 11 TEHG entnommen werden, wonach die nach Landesrecht zuständigen Behörden dem Umweltbundesamt unverzüglich mitzuteilen haben, dass für eine von Anhang 1 zum TEHG erfasste Anlage eine Genehmigung erteilt wurde. Es ist nicht ersichtlich, dass sich diese Mitteilungspflicht auch auf vor dem Inkrafttreten des TEHG erteilte Genehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz bezieht.

Nach dem Sprachgebrauch des § 4 TEHG ist „Genehmigung“ im Sinne dieser Vorschrift die für die Freisetzung von Treibhausgasen erforderliche Genehmigung („Emissionsgenehmigung“) nach § 4 Abs. 1 TEHG, die erstmals durch das TEHG eingeführt wurde. Zwar „ist“ nach § 4 Abs. 6 Satz 1 TEHG eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung für eine Anlage, die (auch) unter den Anwendungsbereich des TEHG fällt, (auch) die Genehmigung nach § 4 Abs. 1 TEHG (Emissionsgenehmigung). Doch kann dies in verständiger Würdigung nur für Genehmigungen gelten, die nach Einführung des Emissionsgenehmigungstatbestands durch das TEHG erteilt werden. Für vor diesem Zeitpunkt erteilte immissionsschutzrechtliche Genehmigungen scheidet eine derartige „Doppelnatur“ aus: denn seinerzeit bestand noch keine Emissionsgenehmigungspflicht. Gemäß § 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG sind bei Anlagen, die vor dem 15. Juli 2004 immissionsschutzrechtlich genehmigt worden sind, die Emissionsermittlungs- und -berichtspflicht nach § 5 TEHG sowie die in § 6 Abs. 1 TEHG geregelte Pflicht zur Abgabe von Emissionsberechtigungen nach Maßgabe der im vorangegangenen Jahr verursachten Emissionen als Bestandteil der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung anzusehen. Die Klägerin im Ausgangsverfahren der o.g. Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts sah in dieser Regelung einen fiktiven Verwaltungsakt, den sie mit ihrem Hauptantrag angefochten hatte und hilfsweise u.a. die Feststellung begehrte, mit der erwähnten Anlage nicht den geänderten Anforderungen zu unterliegen.

Aus § 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG kann sich nicht ergeben, dass immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, die vor dem Inkrafttreten des TEHG erteilt worden sind, als Emissionsgenehmigungen „fingiert“ werden. Denn gemäß § 4 Abs. 7 Satz 1 TEHG sind lediglich die Anforderungen der §§ 5 und 6 TEHG als Bestandteil der (immissionsschutzrechtlichen) Genehmigung „anzusehen“. Das Entscheidende dabei ist, dass die immissionsschutzrechtliche Genehmigung dadurch aber nicht nachträglich (auch) zur Emissionsgenehmigung wird. Da sich die Mitteilungspflicht nach § 4 Abs. 11 TEHG ausschließlich auf die Emissionsgenehmigung (wenn auch in Gestalt der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, § 4 Abs. 6 TEHG) bezieht, kann eine Mitteilungspflicht für vor dem Inkrafttreten des TEHG erlassene Genehmigungen für Altanlagen nicht in Frage kommen. Jedenfalls in Bezug auf Altanlagen setzen die sonstigen, die neuen, zusätzlichen emissionshandelsrechtlichen Pflichten und Zuständigkeiten der Landesbehörden nach § 5 TEHG bei Altanlagen erst zu späteren Zeitpunkten ein. Dass der „Prüfungsweg“ bei Anlagen, die nach Inkrafttreten des TEHG genehmigt werden, anders verläuft, mag Zweifel an der Sachgerechtigkeit und Zweckmäßigkeit der Regelungen des TEHG aufkommen lassen, ändert aber nichts daran, dass nach Wortlaut und Systematik des TEHG bei Altanlagen im Regelfall eine ausschließliche Erstzuständigkeit des Bundesamts (im Rahmen des Zuteilungsverfahrens), dessen Zuteilungsentscheidungen im Widerspruchsverfahren und verwaltungsgerichtlich überprüft werden können, § 12 TEHG.

ANHANG: RECHTSNORMEN und LITERATURVERZEICHNIS

I. Rechtsnormen

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 1992, Rio de Janeiro, Text des Rahmenübereinkommens UNFCC Secretariat, Bonn ,
<http://www.unfccc.de>.

UNFCC Genehmigung des Rahmensübereinkommens durch die EU : Beschluss 94/69/EG des Rates vom 15. Dezember 1994, ABl. L 33 vom 7.2.1994, S. 11.

Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997 (BGBl. 2002 II S. 966).

Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, in: ABl. EU Nr. L 275 S. 32. Amtsblatt der Europäischen Union, Abl. L (EU-Rechtsnormen)

Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft:

Artikel 1 :Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG- vom 08. Juli 2004) und Artikel 2: Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, BGBl. I Nr. 35 vom 14. Juli 2004, S. 1578 (1590)..

TEHG, Amtliche Begründung vom 17.12.2003 zum Entwurf
http://www.emissionsrechtehandel.de/doc/emrl_begr_17_12_2003.pdf. 34

Gesetz über den Nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz 2007 – ZuG 2007- vom 26. August 2004, ZuG 2007 vom 26. August 2004, BGBl. I, Nr. 45 vom 30.08.2004, S. 2211.

Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005- 2007 (Zuteilungsverordnung 2007 – ZuV 2007) vom 31. August 2004, BGBl. I, 2255.

34. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes,
http://www.emissionsrechtehandel.de/doc/emrl_vo17_12_2003.pdf.

II. Literaturverzeichnis:

BÖHM, P. (2002): Anthropogene Klimaänderungen – ein Beispiel für Grenzüberschreitungen. 13 Seiten, www.fh-mainz.de (24.04.2004);

British Petroleum, BP/Amoco, Carbon Trading System, Beispiel für Privatsektor Beteiligung am Emissionshandel, <http://www.bpamoco.com/climatechange>

Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz „Arbeiten der Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“, Zwischenberichte der drei Unterarbeitsgruppen: <http://www.bmu.de/emissionshandel/age/doc/20125.php>.

Bundestagsdrucksache BT-Drucks. 10/1354, S. 56 zum Emissionshandel und Bestandsschutz nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz

Bundesverwaltungsgericht, BVerwG 7 C 26.04 Urteil vom 30.06.2005, Mitteilung Nr. 39/2005 vom 30.06.2005 :

<http://www.bundesverwaltungsgericht.de/enid/934e824cb3b31ccb1a91e593ce321d9d,0/54.html>

Carraro, Carlo: Das Kyoto-Protokoll: Internationaler Klimaschutz durch Emissionshandel “Governing the global environment” Cheltenham [u.a.] : Elgar, 2003. Schriftenreihe: The globalization of the world economy ; 12 An Elgar reference collection

Chicago Climate Exchange (CCX), <http://www.chicagoclimatex>.
und der europäische Ableger der CCX: European Climate Exchange (ECE),
http://www.europeanclimateexchange.com/index_flash.php.
U.S. Department of State Mitteilung vom 31. März 2003 „ U.S. Companies and States Launch Initiatives to Combat Climate Change“, die erste Initiative von Unternehmen in den USA, Emissionshandel zu betreiben,
http://www.gcric.org/OnLnDoc/pdf/company_initiatives.pdf.

Center for Clean Air Policy, Washington, DC, Documentation on International Emission Trading under the Kyoto Protocol, <http://www.ccap.org>

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW – Bericht über die CO₂ Emissionen in Deutschland des Jahres 2002, Bericht vom 20. Februar 2003, Berlin. Sowie DIW- Bericht „ Auswirkungen des europäischen Emissionshandelsystems auf die Deutsche Industrie“ vom 1. September 2003, gemeinsam erstellt vom DIW, Berlin, Öko-Institut e.V. und ECOFYS, Köln

Deutschlandfunk – DLF - Bericht „ Heisse Luft als Ware- Erfahrungen mit dem Emissionsrechtehandel“, Sendung vom 05.04.2005;

Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung- EBRD-, London, Bericht, "Low-cost carbon credits available in the EBRD's countries of operations", [http://www.ebrd.com/country/sector/energyef/carbon/main,htm](http://www.ebrd.com/country/sector/energyef/carbon/main.htm).

EUROPÄISCHE KOMMISSION, (Hrsg.), (2004): Report under Council Decision 93/389/EEC as amended by Decision 99/296/EC for a monitoring mechanism of Community greenhouse gas emissions COM(2003) 735 final, 1 Seite, www.europa.eu.int (26.04.2004);

EUROPEAN CLIMATE CHANGE PROGRAMME – ECCP-Second ECCP Progress Report " Can we meet our Kyoto targets?", April 2003, http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/second_eccp_report.pdf

European Commission, Greenhouse Gas Emissions Trading Within the European Union, 2000, Working Paper COM (2000)87, http://www.europa.eu.int/comm/environment/docum/0087_en.htm

European Energy Exchange –EEX- Leipzig (Börse) , Presseerklärung der EEX vom 05.August 2005, zum Beginn des kontinuierlichen Emissionshandels auf dem elektronischen Handelssystem des börslichen Spotmarktes, http://www.eex.de/info_center/downloads/dl_publications/presse_2005_08_05.pdf

European Environment Agency-EEA-, Bericht vom 05.September 2003, zur Lage der Emissionsrechte und zur Marketing Strategie des CO2-Rechte Überschusses in Russland <http://org.eea.eu.int/documents/briefings/briefing2>

G8-Gipfel und Klimaschutz, Kyoto-Protokoll, zusammenfassende Abschlusserklärung des Vorsitzenden des G8 Gipfels von Gleneagles, Schottland, vom 08.Juli 2005, <http://www.g8.gov.uk/dervlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/Show&c=Page&cid=1119518698846>

Henrichs,Ralf: Die Implementierung der Kyoto-Mechanismen und die Analyse der Verhandlungsstrategien der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention, Frankfurt am Main [u.a.] : Lang, 2001.

IPCC (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE), (2001): Klimaänderung 2001, Synthesebericht. 117 Seiten.<http://www.d-ipcc.de>; <http://www.ipcc.ch>

KERR,Suzy, Global Emissions Trading ` , Key Issues for Industrialized Countries, (2000), Cheltenham,UK, Northampton,MA,USA, Verlag Edward Elgar(2000)

Klemmer, P., Hillebrand, B., Bleuel, M. (2002): Klimaschutz und Emissionshandel – Probleme und Perspektiven (RWI-Papiere, Nr. 82). 42 Seiten,<http://www.rwi-essen.de> (28.04.2004)

Klepper, Gernot, Peterson, Sonja: " Trading hot air : the influence of permit allocation rules, market", in: Inst. fuer Weltwirtschaft, Kiel, 2002, 40 S., Schriftenreihe:
Kiel working paper ; 1133, Internetausgabe:
<http://www.uni-kiel.de/lfw/pub/kap/2002/kap1133.pdf>

Loeschel, Andreas; ZhongXiang Zhang: The economic and environmental implications of the US repudiation of the Kyoto Protocol and the subsequent deals in Bonn and Marrakech, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Zeitschr. des Instituts für Weltwirtschaft an d. Univ. Kiel. - Tuebingen : Mohr, Bd. 138, 2002, S. 711-746

Mehrbrey, Kim Lars, Verfassungsrechtliche Grenzen eines Marktes handelbarer Emissionsrechte, Duncker & Humblot, Berlin, 2003, 1. Aufl.

Michaelowa, Axel, Rio, Kyoto, Marrakesh - groundrules for the global climate policy regime / [Hamburg Institute of International Economics] Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), 2001, 38 S. : graph. Darst. ; HWWA discussion paper ; 152
http://www.hwwa.de/Publikationen/Discussion_Paper/2001/152.pdf

Oberthür, Sebastian, Ott, Hermann E.: Das Kyoto-Protokoll : internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert, Leske & Budrich, Opladen 2000, 440 Seiten.

Organisation for Economic Co-operation and Development ,OECD , "Reporting and Review of National Performance under the UNFCCC and the Kyoto Protocol" A Scoping Paper , OECD, Paris, 1998

OECD-Bericht vom 17.-18. März 2003 „National Framework for GHG Emission Trading in Russia“, p. 16. .

Painuly, Jyoti, The Kyoto Protocol, emissions trading and the CDM : an analysis from developing countries perspective, in: The energy journal. - Boston, Mass. [u.a.] : Oelgeschlager, Gunn & Hain, Bd. 22 (2001), 3, S. 147-169, graph. Darst.

Papier, Hans-Jürgen, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG-Kommentar, Stand: 40. Lfg. Juni 2002, § 14 Rn. 361; zur (Un-)Zulässigkeit von Legalenteignungen aaO, Art. 14 GG Rn. 555ff, insbes 558f.

PLETSCH, Michael W., Referat über „Internationaler Emissionshandel nach den Regeln des Kyoto-Protokolls“, gehalten vor dem deutsch-bulgarischen Kooperationsrat, Arbeitsgruppe „Energie“, im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in Berlin am 22.02.2004, sowie PPT-Präsentation.

Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997 (BGBl. 2002 II S. 966).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 1992, Rio de Janeiro, Text des Rahmenübereinkommens UNFCC Sekretariat, Bonn, <http://www.unfccc.de>.

UNFCC Genehmigung des Rahmensübereinkommens durch die EU : Beschluss 94/69/EG des Rates vom 15. Dezember 1994, ABl. L 33 vom 7.2.1994, S. 11.

United Nations Framework Convention on Climate Change –UNFCC-Climate Change Secretariat Report „Caring for Climate“, Bonn, 2005 “ A Guide to the Climate Change Convention and the Kyoto Protocol”, http://unfccc.int/resource/docs/publications/caring2005_en.pdf.

UNFCC Status Reports 2005 zur Lage in Russland

http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/inventory_review_reports/items/3454.php.
Inventory Review Reports 2005.

UNFCC- Report „The First Ten Years“ anlässlich des 10. Jahrestages des Inkrafttretens der UNFCC(1994), Climate Change Secretariat, Bonn, 31.03.2004,
http://unfccc.int/resource/docs/publications/first_ten_years_en.pdf. Seite 89 „Emissions Trading „

UNFCC-Synthesis and Assessment Report on the Greenhouse Gas Inventories submitted in 2002, Note by the Secretariat, 01. April 2003,
http://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/compilation_and_synthesis_reports/application/pdf/sai2002.pdf.

Willems, Stephane. Kyoto Mechanisms, Monitoring and Compliance, from Kyoto to the Hague, Key features of domestic monitoring systems under the Kyoto Protocol, a selection of recent OECD and IEA analyses on the Kyoto Protocol, in:
OECD Information Paper, Paris; International Energy Agency (IEA) and Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), series of OECD/IEA reports on international greenhouse gas trading, Paris 2001. COM/ENV/EPOC/IEA/SLT(2001)9
<http://www.oecd.org/env/cc>; <http://www.oecd.org/dataoecd/5/42/2466825.pdf>