

Klimawandel: Internationaler Emissionshandel nach den Regeln des Kyoto-Protokolls : Dr. iur. Michael W. PLETSCH

-Der Rechtsrahmen von grundsätzlicher Bedeutung für Rechtssicherheit und Planungssicherheit in der Vorsorge gegen Klimawandel-

Vorlesung, gehalten im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in der Sitzung des Deutsch-Bulgarischen Kooperationsrates, Arbeitsgruppe „Energie“, zusammengesetzt aus Vertretern von Unternehmen der Energiewirtschaft (Anlagen zur Herstellung, Verteilung und Verbrauch von Elektrizität) und aus Vertretern der beiden Regierungen, insbesondere der Energieagentur der Republik Bulgarien, Sofia, am 22. Januar 2004 in Berlin

Sehr geehrte Damen und Herren,

dem Vorsitzenden danke ich für die Einladung, eine Grundsatzvorlesung zur Einführung in Ihre Tagung zu halten.

Dies ist eine hervorragende Gelegenheit des Gedankenaustauschs mit Ihnen. Klimawandel, weltweit wachsende Gefahren für Leib und Leben, Schäden für die Wirtschaft, von Versicherungen kaum noch tragbar. Aber auch neue Chancen für das Weltklima und die Wirtschaft – durch Emissionshandel? Der Emissionshandel – ein Königsweg, der wichtige ökologische und ökonomische Herausforderungen zu bestehen im Stande ist? Und nach welchen Regeln? Das ist unser Thema.

Wir alle stehen in einer dynamischen Phase der gesetzgeberischen und unternehmensplanerischen Vorbereitung auf das Datum des 01. Januar 2005. An diesem Tag soll in der Europäischen Union der Emissionshandel beginnen. Dieses vom Kyoto-Protokoll ins Leben gerufene Instrument des Klimaschutzes soll zur wirksamen Verringerung der Emission von Treibhausgasen beitragen.

Mit dem Emissionshandel verbinden sich seit vielen Jahren eine Reihe von unterschiedlichen Vorstellungen über Ziele, Grundsätze und Instrumente eines notwendigen und möglichst wirksamen Klimaschutzes. Wir alle sind zunehmend Zeugen, dass in immer kürzeren Abständen und- dies wird von Klimaforschern zunehmend unterstrichen- in immer größerer Intensität weltweit Symptome eines beschädigten natürlichen Treibhaussystems auftreten. Der für unser Wohlergehen notwendige natürliche(!) Treibhauseffekt muss offensichtlich Schaden genommen haben. Klimaforscher sagen uns eindringlich, dass die Entwicklung insbesondere zu immer intensiveren Überflutungen und tropischen Wirbelstürmen den Schluss zulasse, dass das System des natürlichen Treibhauseffekts durch ein Übermaß an Emissionen von Treibhausgasen Schaden genommen haben muss.

Die sechs bedeutendsten Treibhausgase, deren Emissionsmenge mit Hilfe des Emissionshandels abgebaut werden soll, sind Kohlendioxid, Methan, Lachgas, Fluorkohlenwasserstoffe, Perchlorkohlenstoff, Schwefelhexafluoride. Kohlendioxid hat unter diesen derzeit den größten Anteil; in der EU machte es im Jahr 2000 rund 80 % der Gesamtemissionen von Treibhausgasen aus.

Kohlendioxid-Emissionen sind bei der Verbrennung von Kohle, Öl und Gas unvermeidlich. Sie haben zwischen 1990 und 2000 weltweit um 9,1 Prozent zugenommen. Noch vor zehn Jahren war bei industrienahen Wissenschaftlern umstritten, dass Kohlendioxid den Treibhauseffekt fördert. Heute ist die Annahme fast einhellig: Ein Übermaß an Kohlendioxid-Emissionen führt zum weiteren Temperaturanstieg der Erderwärmung mit den sichtbaren und spürbaren Folgen der Abnahme des Eises in den Polregionen und der weiteren Erwärmung der Meere sowie des Anstiegs der Meeresspiegel.

Klimaforschung und Klimapolitik sind daher seit fast zwei Jahrzehnten weltweit ein Thema wachsenden Interesses.

Es ist insoweit längst ein Gemeinplatz, zu sagen, wie abhängig wir weltweit von einem stabilen Klima sind. Gesundheitlich und wirtschaftlich. Dennoch sind Worte das eine und Handeln etwas ganz anderes. Vor allem findet angemessenes Handeln im weltweiten Klimaschutz nicht durchgängig Konsens über Prioritäten und Methoden angemessener Vorsorge vor den in Milliarden Dollars gemessenen Kosten der schweren wirtschaftlichen Gefahren von Wirbelstürmen und Überflutungen- ganz zu schweigen von angemessener Vorsorge vor den Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit durch Klimakatastrophen:

Denn Angesichts der weltweit immer häufigeren und vor allem intensiveren Naturkatastrophen ist es noch immer nicht unumstritten in Wissenschaft und Politik, ob Klimawandel und Klimaschutz überhaupt auf einen der vorderen Plätze der Tagesordnung weltweit vordringlich zu lösender Aufgaben gehören. Auch ist nicht unumstritten, ob weltweite Verringerung der Kohlendioxid-Emissionen im bisher vereinbarten Umfang geeignet sein kann, den bereits eingetretenen Klimawandel zumindest nicht weiter zu beschleunigen. Und wenn überhaupt Maßnahmen des Klimaschutzes eine Wende herbeiführen können, herrscht immerhin Konsens darüber:

kurzfristig sind positive Wirkungen des Klimaschutzes nicht erreichbar, sondern, wenn überhaupt, dann lediglich in größeren Zeiträumen von mindestens drei bis vier Jahrzehnten.

Schließlich verwerfen auch neuerdings nicht nur in den USA, sondern auch in Westeuropa sich abzeichnende kritische Stimmen den Gedanken des ursachenbezogenen Klimaschutzes nicht gänzlich. So gehen vom britischen Oberhaus begonnene Vorüberlegungen in Großbritannien dahin, die Kyoto - Philosophie des Klimaschutzes nicht ganz abzulehnen, ihre Bedeutung indes zu relativieren und – ganz im bekannten pragmatischen Sinne des Versuchs von Kosten – Nutzen Untersuchungen – die Kyoto- Maßnahmen praktisch durch Schutzmaßnahmen etwa des Küstenschutzes in Ländern wie Bangladesch zu ergänzen.

Wie auch immer das Für und Wider in der längst noch nicht abgeschlossenen Diskussion um Notwendigkeit, Wirksamkeit und Methoden des Klimaschutzes sein mögen:

Wir sind mit einer für unternehmerischen Handlungsbedarf wichtigen Tatsache konfrontiert: es ist die „normative“ Tatsache der Existenz verbindlicher völkerrechtlicher Normen über Klimaschutz durch weltweiten Abbau von Kohlendioxid-Emissionen. Sie üben einen bemerkenswert dynamischen Handlungsdruck aus: auf unsere Gesetzgebung sowie auf unternehmerische Entscheidungen. Solche Tatsachen zählen –und wir müssen wissen, wie wir uns auf sie einzustellen haben, wenn es für unternehmerische Entscheidung darum geht, wie Marktchancen aus dem kommenden Emissionshandel wahrgenommen werden können.

Insbesondere die sich häufenden Flutkatastrophen verstärken und verstärken weiter das Bemühen um geeignete Vorsorge- und Schutzmaßnahmen und gesetzgeberische Regelungen über Klimaschutz.

Die Überlegungen hierzu begannen vor mehr als 15 Jahren zunächst auf der internationalen Ebene des sog. Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC –. Sie führten zu dem in Rio de Janeiro 1992 vereinbarten Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. Sein Ziel es, die Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Stand zu konzentrieren, der eine gefährliche vom Menschen verursachte Beeinflussung des Klimasystems verhindert.

Nach der Vereinbarung des Übereinkommens von Rio dauerte es noch ein halbes Jahrzehnt, bis 1997, bis die in Wissenschaft, Wirtschaft und Politik übereinstimmende Erwartung in der Unterzeichnung des Protokolls von Kyoto zum Ausdruck kam. Das Protokoll bringt in rechtlich verbindlicher Form die gemeinsame Überzeugung der Unterzeichner zum Ausdruck:

der Emissionshandel kann eine Zukunftschance für den Klimaschutz sein.

Heute stellen wir uns längst darauf ein, dass der vorgesehene Abbau von Emissionen von Treibhausgasen neue Marktchancen bietet: es sind Marktchancen, die sich aus technologischen Innovationen der Energieeinsparung und Entwicklung neuer Energiequellen und –träger entwickeln lassen.

Welches sind die notwendigen und angemessenen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Schaffung eines Systems des internationalen Emissionshandels? Mit welchen verbindlichen Regelungen und Verfahren haben unsere Unternehmen zu rechnen, wenn sie Marktchancen aus dem Emissionshandel für sich verwirklichen wollen?

Der Rahmen verbindlicher Rechtsvorschriften für den Abbau von Treibhausgasen ist ein dreistufiger Rahmen:

1. Die erste Stufe sind die völkerrechtlich verbindlichen Regelungen des am 11. Dezember 1997 vereinbarten sog. Protokolls von Kyoto über die Verpflichtung der weltweiten Staatengemeinschaft, wirksam den Klimawandel zu bekämpfen- durch Festlegung auf eine absolute Obergrenze zulässiger Mengen an Emissionen von Treibhausgasen. Die Europäische Union in Gestalt der Europäischen Gemeinschaft sowie ihre Mitgliedstaaten hatten das Protokoll unterzeichnet.

Die zentralen Bestimmungen des Protokolls über die Festlegung einer absoluten Obergrenze zulässiger Gesamtmengen an Emissionen von Treibhausgasen sind indes lediglich Rahmenregelungen. Sie bedurften noch der weiteren konkretisierenden Umsetzungsregelungen.

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 2001. Die Konferenz von Marrakesch (Marokko) am 10. November 2001 bestätigte alle wesentlichen Umsetzungsfragen des Kyoto-Protokolls.

2. Die zweite Stufe des Rahmens verbindlicher Rechtsnormen für den Abbau von Treibhausgasen durch Emissionshandel ist das von der Europäischen Union geschaffene Richtlinienrecht. Die Europäische Union hat auf der Grundlage ihrer eigenen völkerrechtlichen Verpflichtung aus dem noch nicht in Kraft getretenen Kyoto-Protokoll die Initiative ergriffen und damit die Vorreiterrolle übernommen, im Vorgriff auf ein späteres, noch ungewisses Inkrafttreten des Protokolls verbindliches EU-Recht auf diesem Gebiet geschaffen. Die Europäische Union setzt mit ihrer Rechtsetzung auf diesem Gebiet ihre im Protokoll eingegangenen Verpflichtungen um, indem sie ihre Mitgliedstaaten verbindlich auf das Ziel wirksamen Abbaus von Treibhausgasen sowie auf die Schaffung des Emissionshandels innerhalb der EU und nach Massgabe des Protokolls festlegt.

Mit der Existenz dieses EU-Richtlinienrechts auf dem Gebiet des Klimaschutzes ist, nebenbei bemerkt, die juristisch auffällige Besonderheit verbunden, dass das noch nicht in Kraft getretene Kyoto-Protokoll Rechtswirkungen bereits innerhalb der Europäischen Union erlangt – auf dem Wege der rechtlichen Bindung der EU-Mitgliedstaaten an das EU-Richtlinienrecht und in dem Maße, in welchem die EU – Mitgliedstaaten mit nationaler Gesetzgebung das EU-Richtlinienrecht auf dem Gebiet des klimaschützenden Emissionshandels im Sinne des Kyoto-Protokolls umsetzen.

3. Die dritte Stufe ist die in den EU - Mitgliedstaaten durchgeführte bzw. noch anstehende nationale Umsetzung des verbindlichen Richtlinien - Rahmenrechts der EU. Das Gesetzgebungsverfahren ist in Deutschland im Gange. Seit Dezember 2003 liegt der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum sog. Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vor. Es regelt die Verpflichtung von verantwortlichen Anlagenbetreibern, für den Betrieb ihrer Anlagen eine Genehmigung zur Emission von Kohlendioxid zu beantragen und jährlich eine bestimmte Menge von Berechtigungen zur CO₂-Emission vorzuweisen, welche der genehmigten Menge an CO₂-Emissionsrechten entspricht.

Bis Ende März 2004 muss die Bundesregierung der Europäischen Kommission den sog. Nationalen Allokationsplan vorlegen, aus dem sich die jährliche Gesamtmenge der für Deutschland insgesamt zulässigen Emissionen sowie die Gesamtmenge an Berechtigungen ergeben, welche sich für die einzelnen Industrien aus der deutschen Gesamtmenge herleiten.

Die gesetzgeberischen Grundsätze über die Aufstellung dieses Nationalen Allokationsplanes sowie die Zuteilung von Berechtigungen an Industriebereiche und einzelne Unternehmen sollen erst mit einem Gesetz über den Nationalen Allokationsplan im weiteren Verlauf des Jahres 2004 auf Bundesebene geregelt werden, nachdem der Nationale Allokationsplan von der Europäischen Kommission genehmigt sein wird.

Dieser dreistufige Rechtsrahmen ist für den Beginn des Emissionshandels in der EU und damit auch in Deutschland ab 02. Januar 2005 von ganz grundsätzlicher Bedeutung für Rechtssicherheit und Planungssicherheit in dieser Vorsorge gegen den Klimawandel:

Es wird ein rechtlicher Rahmen für den Emissionshandel in der EU vorhanden sein. Er ist wichtig für unternehmerische Entscheidungen. Denn unsere Wirtschaft braucht Rechtssicherheit und Planungssicherheit. Sie muss und will wissen, mit welchen normativen, verbindlichen Tatsachen sie es zu tun haben wird und auf welche Rechtspflichten und verbindlichen Verfahrensabläufe auf welcher Zeitachse sie ihre Investitionsplanungen ausrichten muss. Und genau diese Fragen, die von Bedeutung sind für kurz- bis mittelfristige Entscheidungen des Gesetzgebers und der Unternehmen, ergeben die thematische Spannweite unserer heutigen Tagung.

Deshalb müssen hier und heute ausgeklammert bleiben die aus dem Ursachen-Mittel-Themenkreis noch offenen Fragen mehr langfristiger Perspektive, ob nach Kosten-Nutzen-Aufwand-Kriterien das Kyoto-Protokoll langfristig als notwendiges und richtiges völkerrechtliches Instrument eines wirksamen Klimaschutzes Bestand haben kann.

Meine Einführung in das Thema wird sich nun im Einzelnen mit der 1. Stufe des normativen Rahmens, also mit den völkerrechtlichen Regeln befassen, die für die Schaffung des Emissionshandels und für seine Teilnahme an diesem Instrument des Klimaschutzes geschaffen worden sind. Über die beiden anderen Stufen werden Ihnen meine beiden Kollegen (vom Berlin-Büro der Firma Siemens bzw. vom Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz) berichten.

Nun, welchen Sachstand des „Internationalen Emissionshandels nach den Regeln des Kyoto - Protokolls von 1997 können wir feststellen ?

„Massengrab- die Bürde des Klimawandels: jetzt werden die Toten gezählt.“
Mit dieser Überschrift hatte die FAZ noch am 14. Januar 2004 aufgemacht und gemeint, die Klimapolitik sei in einer Sackgasse. Richtig ist, dass das Kyoto-Protokoll seit seiner Unterzeichnung im Jahre 1997 noch immer nicht in Kraft getreten ist. Es konnte bislang so lange nicht in Kraft treten, wie das russische Parlament – Duma - die Ratifikation des Vertrages verweigerte. Die Ratifizierung

steht noch aus. Vermutlich sind ungeklärte Fragen einer künftigen russischen Marktpreis-Strategie im Umgang mit künftigen russischen Emissionsrechten der Grund für das Ausbleiben der Ratifizierung. Sicher ist, dass eine Ratifizierung des Protokolls durch das russische Parlament neue Bewegung in den internationalen Klimaschutz bringen kann.

Gleichwohl kann und wird nun auch unabhängig von der russischen Haltung zum Protokoll jedenfalls für den Raum der Europäischen Union der Emissionshandel nach dem Konzept des Kyoto-Protokolls kommen. Die EU setzte ihre Fakten, indem sie das Protokoll im Jahre 2002 ratifizierte und zu seiner Umsetzung EU-Richtlinienrecht für den europäischen Emissionshandel schuf, der am 01. Januar 2005 starten soll, drei Jahre vor dem eigentlichen Beginn der ersten Kyoto-Stufe von 2008 – 2012.

Was bedeutet nun inhaltlich Emissionshandel nach den Regeln des Kyoto-Protokolls ?

Das Protokoll ist die erste völkerrechtlich verbindliche Vereinbarung, welches die Unterzeichnerstaaten sowie die Europäische Union verpflichtet, verbindliche Reduktionsziele für die Emission von Treibhausgasen einzuhalten und hierzu –neben anderen Instrumente – einen Internationalen Handel mit Emissionsrechten einzurichten und zu betreiben.

#

Das Protokoll verpflichtet die in Anlage I zum Klimarahmenübereinkommen von Rio 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) undOzon(O₃) - im Zeitraum 2008 – 2012 gegenüber dem Stand von 1990 um mindestens fünf Prozent unter das Niveau von 1990 zu senken.

Hierzu sieht das Protokoll in Artikel 17 Instrumente vor, die eine flexible Umsetzung der Reduktionsziele ermöglichen sollen. Eines dieser flexiblen Instrumente ist der Emissionshandel: Handel mit Anteilen der Berechtigungen, bestimmte Mengen an Treibhausgasen zu emittieren, die in ihrer Gesamtmenge d e n Industrieländern zugeteilt wurden, die laut Kyoto-Protokoll grundsätzlich zur Verringerung von Emissionen verpflichtet wurden.

Artikel 17 erlaubt Emissionshandel unmittelbar auf Staatenebene , also den Handel zwischen den Kyoto Vertragsstaaten. Es erlaubt den Emissionshandel aber auch zwischen Unternehmen.

Die EU insgesamt, d.h. die EU als solche, in rechtlicher Gestalt der Europäischen Gemeinschaft (EG), sowie ihre Mitgliedstaaten, verpflichteten sich in dem Protokoll, ihren Treibhausgas - Ausstoss zwischen 2008 und 2010 gegenüber dem Stand des Referenzjahres 1990 um acht Prozent zu verringern.

EU-intern einigte man sich durch Ratbeschluss der EU auf einen Verteilungsschlüssel.

Das Motiv für die EU-interne Verteilung war, eine internationale Vorreiterrolle für den Klimaschutz im Rahmen des Protokolls zu übernehmen.

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 legte seine Latte noch höher mit der im Umweltrat der EU vom 16. Juni 1998 übernommenen Reduktionsverpflichtung der EU-internen Lastenverteilung zum Kyoto-Protokoll: es übernahm die Reduktionshöhe von 21 Prozent gegenüber dem Referenzjahr 1990.

Auf welches Instrument hat sich die EU (EG), haben sich Deutschland und die übrigen EU-Mitgliedstaaten mit dem Emissionshandel eingelassen? Wie funktioniert der Emissionshandel im Sinne des Kyoto-Protokolls?

Der Emissionshandel, besser der Emissionsrechte- Handel funktioniert im Prinzip ganz einfach:

Beim Emissionsrechte - Handel erhalten Unternehmen das Recht, bestimmte Mengen von Emissionen (Kohlendioxid und andere Treibhausgase) in die Atmosphäre abzugeben. Diese Rechte werden in Form von Zertifikaten von den Unterzeichnerstaaten des Kyoto- Protokolls vergeben. Die EU, Vertragspartei des Kyoto- Protokolls gemeinsam mit ihren Mitgliedstaaten, legt für rund 4.500 Industriebetriebe und Energieversorger eine Höchstgrenze für die Menge von Kohlendioxid fest, die in die Atmosphäre abgegeben werden darf.

Dementsprechend teilen die Mitgliedstaaten rechtzeitig vor dem 01. Januar 2005, wahrscheinlich im Laufe des Herbst 2004, den betroffenen Unternehmen kostenlos Emissionszertifikate zu, die zum Ausstoß einer bestimmten Menge von Treibhausgasemissionen berechtigen.

Diese Zuteilung wird jährlich herabgesetzt, um den CO₂-Ausstoß kontinuierlich zu verringern.

Der Emissionshandel soll dabei nun als Klimaschutzpolitisches Instrument sowie als ein Instrument ökonomischer Anreize für energieintensive Betriebe die Möglichkeit schaffen, über Energieeinsparungen Geld zu verdienen, mit finanziellen Anreizen Energie und Emissionen einzusparen. Dies soll zugleich dazu beitragen, die o.g. im Kyoto-Protokoll eingegangenen Klimaschutzverpflichtungen zu erfüllen (Verringerung der Emissionen um mindestens 5 Prozent bezogen auf die 1990 erreichte Emissionsmenge).

Idee und Methode des Emissionshandels wurden im Laufe eines mehrjährigen weltweiten Meinungsbildungsprozesses in den politischen und wissenschaftlichen Vorbereitungen auf das Kyoto - Protokoll entwickelt.

Der Kyoto-Grundkonsens ist :

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

Also wird den Unternehmen genau die Menge an Emissionszertifikaten zugeteilt, die es den Kyoto- Mitgliedstaaten ermöglicht, ihre Minderungsverpflichtungen zu erfüllen.

Mit den zugeteilten Zertifikaten müssen die Unternehmen „haushalten“. Sie können ihre Energieeffizienz steigern und dadurch ihre CO₂-Emissionen senken, um mit den zugeteilten Zertifikaten auszukommen.

Sie dürfen aber auch Zertifikate von anderen Unternehmen im eigenen Land oder von Unternehmen in Drittländern dazukaufen.

Unterschreitet ein Unternehmen die zugeteilte Freisetzung, kann es seine überschüssigen Emissionsrechte an einer Börse an andere Unternehmen verkaufen. Pro Tonne Kohlendioxid wird das nach derzeitigen Einschätzungen etwa zwischen 10 – 30 Euro kosten.

Der Käufer dieser Emissionszertifikate, ein Unternehmen, welches mehr Emissionen ausstößt als erlaubt, darf dann die in den erworbenen Zertifikaten ausgewiesenen Mengen zusätzlich emittieren. Wer die Höchstmenge überschreitet und dies nicht durch Erwerb von weiteren Lizenzen ausgleicht, muß Geldbussen zahlen, und zwar pro Tonne CO₂ 50 Euro bis 2007 einschließlich, danach 100 Euro. Den Unternehmen steht es bis 2012 frei, einzeln zu handeln oder sich zu sogenannten Branchenpools zusammenzuschließen. Dort übernimmt dann ein Treuhänder für die gesamte Branche das Geschäft mit den Zertifikaten.

Entscheidend dafür, ob Unternehmen Emissionsrechte zukaufen oder Emissionen an ihren eigenen Anlagen vermeiden, sind die individuellen Kosten:

Ist die Vermeidung von Emissionen kostengünstiger als der Preis für Zertifikate, wird die eigene Anlage verbessert und umgekehrt. Klimaschutz findet also dort statt, wo er sich am wirtschaftlichsten realisieren lässt.

Die vermiedene Tonne CO₂ erhält zum erstenmal einen Marktpreis. Wer mehr CO₂

einspart als er muss, kann damit auch Geld verdienen. Auf die Frage, wie die grundsätzlichen Marktbedingungen beschaffen sein müssen, damit sich ein stabiler Marktpreis für Emissionsrechte entwickeln kann und die Balance zu halten verspricht, sowohl ökologische als auch ökonomische Zwecke zu erfüllen, komme ich noch zu sprechen.

Kurz gesagt :

Es entsteht für Unternehmen durch die Bindung an eine verbindliche zulässige Menge von Emissionsrechten ein ökonomischer Anreiz, einerseits möglichst wenige Emissionen zu erzeugen, um somit andererseits eigene, nicht benötigte Rechte gewinnbringend zu verkaufen.

Ordnungspolitisch erlaubt der globale Treibhauseffekt dezentrale Entscheidungen : über das Wo, das Wann, das Wie, das Wer und das Wieviel entscheidet nicht dirigistisch der Staat, sondern der Anlagenbetreiber.

Der Kyoto-Prozess will mithin die Öffnung für marktwirtschaftliche Optimierung.
Dabei sollen auch flexible Mechanismen helfen:

Zur Umsetzung seiner Zielvorgaben sieht das Kyoto-Protokoll neben dem Emissionshandel zwei weitere flexible, marktorientierte Instrumente vor, die helfen sollen, die Emission von Treibhausgasen zu verringern. Es sind projektorientierte Instrumente, die gemeinsam mit dem Emissionshandel eingesetzt werden können.

Diese projektorientierten Instrumente sind für Unternehmen von besonderem praktischen Interesse. Sie ermöglichen es den verpflichteten Industriestaaten , 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.

Diese sog. Flexiblen Mechanismen sind :
Joint Implementation Projects und Clean Development Mechanism-CDM-.

Der Emissionshandel , der nationale und international betriebene Emissionshandel , steht in Verbindung mit projektbezogenen Joint Implementation Modernisierungsinvestitionen. Sie zielen auf die Verringerung von Emissionen. Artikel 6 des Protokolls zufolge darf diejenige Vertragspartei, auf deren Staatsgebiet ein Joint Implementation Projekt durchgeführt wird, die dadurch erreichten Reduktionseinheiten der anderen für das Projekt verantwortlichen Vertragspartei übertragen.

Joint Implementation Projekte sind eine besondere Form der technologischen projektorientierten Zusammenarbeit zwischen Unternehmen aus westlichen Industrieländern und Ländern der Umstellung von der früheren Planwirtschaft auf Marktwirtschaft. Dieses Instrument bietet neue wirtschaftlich und ökologisch interessante Chancen für deutsche Unternehmen insbesondere für die Durchführung von oder Beteiligung an Modernisierungsinvestitionen in Ländern des Übergangs zur

Marktwirtschaft in Russland und in Mittel-, Ost- und Südost Europa. Dort haben deutsche Unternehmen die Chance, mit Hilfe von Investitionen zur technischen Erneuerung auf dem Gebiet der Energieeffizienz und Verringerung von CO₂-Emissionen beizutragen. Sie können die aus solchen Projekten erzielten Gutschriften von CO₂-Emissionsrechten für die eigene jährliche Emissionsbilanz verwenden oder aber als Verkäufer von Emissionsrechten die finanzielle Liquidität ihres Unternehmens verbessern.

Mit dem sog. „ Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung „ („ Clean Development Mechanism“, CDM) räumt Artikel 12 des Protokolls den Industriestaaten die Möglichkeit ein, 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.

Mit dem am 01. Januar 2005 vorgesehenen Start des gemeinschaftsweiten Systems des Handels mit Emissionsrechten soll also der Handel auf bestimmte Anlagen bezogen zwischen den betroffenen Unternehmen stattfinden (Emissionshandel auf Unternehmensebene). Etwa 10.000 Unternehmen, davon nach Schätzungen etwa 4000 in Deutschland, werden Zertifikate zugeteilt, die zum Ausstoß von Kohlendioxid und anderen Treibhausgasen berechtigen, und die, soweit es Unternehmen gelingt, ihre Emissionen zu verringern, als überzählige Genehmigungen an Unternehmen verkauft werden dürfen, die im Klimaschutz mehr emittieren, als sie dürfen.

Dieser rechtliche Rahmen für den europäischen Emissionshandel ist ab 01. Januar 2005 eine feststehende Größe.

Meine Damen und Herren , wir stellen uns also auf den Emissionshandel nach europäischer Rechtslage ein, auch wenn das Inkrafttreten des völkerrechtlichen Daches, das Kyoto- Protokoll selbst, noch aussteht.

Wir erkennen damit einen interessanten Gesamtbefund dessen, was das noch nicht in Kraft getretene Kyoto-Protokoll unterhalb seines juristisch noch unfertigen Daches an Rechtsetzung und unternehmerischen Initiativen dynamisch angestoßen hat. Es sieht nur vordergründig so aus, als schwebten die EU-rechtliche und unsere staatliche Umsetzung des noch nicht in Kraft getretenen Kyoto-Protokolls gleichsam im „ luftleeren „ Raum. Unterhalb des noch unvollkommenen völkerrechtlichen Kyoto-Daches bildet sich immerhin zu seiner Umsetzung ein immer dichter werdendes Regelsystem privater Initiativen zwischen Unternehmen, in Europa, in den USA, z.B. im Großraum Chicago, und weltweit, sowie ein Regelsystem staatlicher Initiativen und regionaler Zusammenschlüsse, um den Kyoto-Prozess zu beeinflussen und gut vorbereitet auch beim internationalen Emissionshandel dabei zu sein, wenn das Kyoto-Dach ganz gedeckt sein wird.

Der dynamisch sich entwickelnde Rechtsrahmen für den Internationalen Emissionshandel ist das eine. Aber eine ganz andere Frage ist es, nach welchen faktischen Rahmenbedingungen ein Markt mit Emissionsrechten sich entwickeln

wird. Offen sind insbesondere die Auswirkungen, die eine strategisch orientierte Marktentscheidung auf die weltweiten Marktpreise für Emissionsrechte haben wird. .

Die noch offenen praktischen Fragen entscheiden über Erfolg und Mißerfolg des Emissionshandels.

Denn von ihrer Klärung hängt es ab, ob sich die Teilnahme am Emissionshandel für die betroffenen Wirtschaftsunternehmen überhaupt rechnet und ob letztlich die aus dem Kyoto-Protokoll verpflichteten Staaten in der Lage sein werden, ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen, ihre Emissionswerte zu verringern.

Zu den offenen praktischen Kernfragen-neben der offenen Haltung Russlands in der Ratifizierungsfrage zum Kyoto-Protokoll - zähle ich fünf Fragen :

1. Das Problem der Heissen Luft ,Hot Air , sowie die Anrechnung sog. „ Senken „ und ihre Folgen für die Preisbildung von Emissionsrechten im Internationalen Emissionshandel:
Im Kern die Frage nach dem strategischen Verhalten Russlands, Hot Air Preisstützend zurückzuhalten oder preissenkend einzusetzen.
2. Auswirkungen des Hot Air Problems auf die anderen flexiblen Instrumente: Joint Implementation und Clean Development Mechanism.
3. Das Problem des Zulässigkeitskriteriums der „Zusätzlichkeit“ von Joint Implementation Projekten.
4. Die Frage der mengenmäßigen Anrechnung und des Zeitpunktes der Integration dieser Kyoto-Mechanismen in den EU-Emissionshandel erst ab 2008.
5. Die Möglichkeiten von Joint Implementation Projekten in Ländern des Aufbaus zur Marktwirtschaft : wie verlässlich für unsere Unternehmen sind die dortigen Strukturen ? Wie ist der Stand der Vorbereitungen auf die notwendigen Rahmenbedingungen in diesen Ländern, Verfahren und Ansprechpartner? Auch darauf hoffen wir heute , praktische Hinweise auf Sachstand und Perspektiven zu bekommen.

1. Zum Problem der „ Heissen Luft „ - die Einschätzung der strategischen Haltung Russlands zur Heissen Luft-Problematik, ihrer Bedeutung für das strategische Verhalten Russlands, dürfte auch eine Rolle spielen für die Einschätzung der russischen Haltung in der Ratifizierungsfrage.

Das beschriebene marktwirtschaftliche ökonomische Anreiz – Prinzip des Internationalen Emissionshandels kann nur dann optimal funktionieren , wenn sich alle Industriestaaten am Emissionshandel beteiligen und alle beteiligten Industriestaaten ungefähr vergleichbare Emissionsbudgets haben.

Im Bericht „Auswirkungen des europäischen Emissionshandelsystems auf die Deutsche Industrie „ vom 1. September 2003, berechnen das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung – DIW , Berlin, Öko-Institut e.V. und ECOFYS, Köln, mit Modellsimulationen die möglichen CO₂ Preise und Marktchancen des internationalen Emissionshandels:

In dem Bericht heisst es:

Nach dem Ausscheiden der USA aus dem Kyoto-Protokoll übertrifft das Angebot die Nachfrage nach Emissionsrechten auch ohne zusätzliche Maßnahmen im Klimaschutz. Der Zusammenbruch der Wirtschaft in der ehemaligen Sowjetunion habe zu überschüssigen Emissionsrechten geführt („ hot air „) , die zum allergrößten Teil (knapp 94 %) auf Russland entfallen.

Angenommen, Russland zeigte ein strategisches Angebotsverhalten, indem es seine Emissionsrechte gezielt vom Markt nimmt und stilllegt, um höhere Preise für Emissionsrechte zu erzielen. Dann würden die CO₂-Preise im Internationalen Emissionshandel unter den Annex -I-Staaten des Kyoto- Protokolls mit 3.80 US-Dollar pro Tonne CO₂ geschätzt, also deutlich höher als im Falle ohne strategisches Verhalten Russlands, wo mit einem Überangebot an Hot air der Preis nahe bei Null liege. Mit strategischem Verhalten bewegten die globalen Emissionsminderungen sich zwischen 1.400 und 1.750 Mio t. CO₂. Ohne strategisches Verhalten Russlands würden die globalen Emissionsminderungen zwischen 230 und 400 Mio t CO₂ schwanken.

Die weltweiten Emissionsminderungen (durch Eigenanstrengungen von Unternehmen) würden damit bei einem strategischen Angebotsverhalten Russlands deutlich höher, und die weltweiten Emissionen würden dadurch deutlich geringer ausfallen als im Fall vollkommener Konkurrenz mit Preisen der Emissionsrechte nahe Null.

Nicht nur Hot Air kann die CO₂-Preisentwicklung beeinflussen. Auch die sogenannten »Klimasenken« beeinflussen die CO₂-Preisentwicklung. Das Kyoto-Protokoll erlaubt die Anrechnung von „ Klimasenken „ auf die Zielerfüllung der Reduzierungspflicht.

Hinter der Anrechnung von „Senken“ steht die Überlegung, dass es für die Atmosphäre wiederum gleichgültig ist , ob eine CO₂-Emission technisch oder ökonomisch vermieden wird oder durch biologische Bindung, etwa durch das Wachstum eines Baumes, CO₂ wieder aus der Atmosphäre entnommen wird.

Weist ein Staat nach , 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 kreative Anrechnung sogenannter Kohlenstoffsenken ebenfalls nur mit geringen Anstrengungen verbunden, so dass diese sogenannte »Waldluft« die Preise für Emissionsrechte ebenfalls drücken kann.

2. Dieser Aspekt der Beeinflussung der Preise der Emissionsrechte stellt sich auch für die beiden anderen flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, den sogenannten »Clean Development Mechanism« oder Mechanismus für saubere

Entwicklung, genannt ‚Artikel 12 des Protokolls, und für Joint Implementation Projekte nach Artikel 6 des Protokolls .

Wenden Investoren das Prinzip des JI- Mechanismus auf ihre Modernisierungsinvestitionen z.B. in Ost- oder Südosteuropa zur Verringerung von CO₂-Emissionen an, kann dies ihnen und den Partnerländern einen ökonomisch interessanten Technologietransfer in Sachen Energieeffizienz oder erneuerbarer Energien erleichtern.

Dabei besteht Klärungsbedarf und fachkundiger Beratungsbedarf bei der Projektentwicklung und Durchführung von Joint Implementation Investitionen im Hinblick darauf, daß Joint Implementation Projekte wirtschaftlich mithalten können müssen mit den Preisen, die Emissionsgutschriften aus kreativer Kohlenstoffbuchführung durch »heisse Luft« oder »Waldluft« erzielen, für deren Erzeugung praktisch keine wirtschaftliche Aktivität erforderlich ist.

3. Eine der wesentlichen Zulässigkeitskriterien von JI-Investitionen nach den Kyoto-Regeln, wie sie die Folgekonferenz von Marrakesch bestätigt hat, ist das verbindliche Kriterium der sog. »Zusätzlichkeit« einer JI-Investition :

Es sollen keine Projekte mit Emissionsgutschriften ausgestattet werden , die sowieso stattfinden, sondern nur solche, die durch den Anreiz auf JI – oder CDM Emissionsgutschriften erst lukrativ werden sollten.

Die praktische Frage nach der tatsächlichen Reduktionswirkung von Kooperationsprojekten und ihrer Zusätzlichkeit ist nicht einfach zu beantworten. Hier besteht erhöhter Beratungsbedarf und kundige Unterstützung der Beteiligten, festzustellen, welche Emissionen ggf. entstanden wären, wenn das Projekt nicht durchgeführt worden wäre.

4. Ein weiterer Punkt, der praktische Fragen für unternehmerische Chancen mit JI-Investitionen aufwirft , ist die Politik der EU-Kommission, d.h. ihre Politik der restriktiven Anrechnung von Emissionsreduktionen aus JI- Investitionen :

EU-Mitgliedstaaten sollen Emissionsreduktionen bis zu 6% auf die Gesamtmenge der im nationalen Allokationsplan zugeteilten Emissionsrechte anrechnen dürfen.

Auch ist in dem entsprechenden EU-Richtlinienvorschlag die Integration der Joint Implementation und Clean Development Mechanismen in das Emissionshandelssystem der EU erst ab 2008 und nicht bereits zum Beginn des EU-Handelssystems ab 2005 vorgesehen.

Die quantitative Begrenzung der Anrechnung und die Zeitschiene erst ab 2008 für die Integration dieses Kyoto-Mechanismus in den europäischen Emissionshandel hat offene Auswirkungen auf die unternehmerische Planung von JI-Projekten und ihre Investitionschancen von Modernisierungsinvestitionen zur Energieeinsparung insbesondere in Ländern in Mittel-, Ost- und Südosteuropa.

Politisch darf hierzu das letzte Wort in Brüssel und hier auf nationaler Ebene noch nicht gesprochen sein.

5. Die Möglichkeiten von Joint Implementation Projekten in Ländern des Aufbaus zur Marktwirtschaft :

Eine Reihe praktischer Fragen werden aus Ihrer Mitte zu erwartet sein:

- Wie verlässlich sind für unsere Unternehmen die dortigen Strukturen ? Und
- Wie ist der Stand der Vorbereitungen auf die notwendigen Rahmenbedingungen in diesen Ländern ?
- Welche Verfahren haben unsere Unternehmen zu beachten und welche Ansprechpartner stehen zur Verfügung?

Neben dem Leitfaden über Verfahrensaspekte von Joint Implementation Projekten, er stammt aus der Feder des Bundesministeriums für Umwelt und Naturschutz (Ansprechpartner Herr Forth), hoffen wir auch, heute von den Damen und Herren der Bulgarischen Energieagentur aus unmittelbarer Hand praktische Hinweise auf Sachstand und Perspektiven zu bekommen, damit Chancen für Unternehmen aus Joint Implementation Projekten optimal genutzt werden können.

Ich lade Sie ein, meine Damen und Herren, diese offenen Fragen und andere Fragen mit mir und mit den beiden Kollegen zu diskutieren.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !