

# Hamburger Umweltkreis

**Aktuelle Situation und zukünftige  
Entwicklung des Emissionshandels,  
insbesondere nach 2012**

**Rechtsanwalt Dr. Markus Ehrmann  
Hamburg, 28. Mai 2009**

# Emissionshandel - Überblick: Situation Sommer 2009 (1)

## Erste Zuteilungsperiode 2005 - 2007:

- > Richtlinie 2003/87/EG
- > Pilotphase, Lernprozess, Errichtung der Infrastruktur
- > Rechtliche Probleme weitgehend gerichtlich geklärt
- > Alle Emissionsberechtigungen sind zum 30. April 2008 gelöscht worden

## Zweite Zuteilungsperiode 2008 - 2012:

- > Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls
- > Zuteilung bis Ende Februar 2008 erfolgt
- > Ausgabe der Emissionsberechtigungen erfolgte am 10. November 2008
- > gut 370 Widerspruchsverfahren
- > Klageverfahren beginnen nun, Musterverfahren

# Emissionshandel - Überblick: Situation Sommer 2009 (2)

## Dritte Zuteilungsperiode ab 2013

- > Richtlinie 2009/29/EG vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten
  - Am 5. Juni 2009 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht
- > Umfassende Änderungen:
  - Insbesondere Versteigerung als Grundprinzip der Allokation von Emissionsberechtigungen

# Gliederung

## Emissionshandel:

- > Emissionshandel als Teil der internationalen Klimaschutzbemühungen
- > Lehren aus der ersten Zuteilungsperiode
- > Aktuelle rechtliche Probleme der zweiten Zuteilungsperiode
- > Ausgestaltung des Emissionshandels in der dritten Zuteilungsperiode ab 2013
- > Nutzung von CDM und JI

## Entwicklung des neuen CCS-Gesetzes

# Emissionshandel als Teil der internationalen Klimaschutzbemühungen (1)

## Internationale Klimaschutzbemühungen:

- > Klimarahmenkonvention UNFCCC von 1992
- > Kyoto-Protokoll von 1997, am 16. Februar 2005 in Kraft getreten
  - Völkerrechtlich bindende Verpflichtung der Industriestaaten zur Reduktion von Treibhausgasemissionen um 5 %
  - Flexible Instrumente der Umsetzung:
    - CDM: CER
    - JI: ERU
    - Internationaler Emissionshandel: AAU
- > Umsetzung durch Vertragsparteien, in EG neben anderen Instrumenten durch Emissionshandels-RL

# Emissionshandel als Teil der internationalen Klimaschutzbemühungen (2)

## Derzeit Verhandlung eines Post-Kyoto-Abkommens nach 2012

- > G 8 Gipfel in Heiligendamm, Juni 2007:
  - Halbierung der globalen Emissionen bis 2050 gegenüber 1990
- > 13. Vertragsstaatenkonferenz des UNFCCC und zugleich 3. Treffen der Vertragsparteien des Kyoto - Protokolls (COP/MOP) in Bali, 3. - 14. Dezember 2007:
  - „Bali Roadmap“: Mandat für umfassende internationale Verhandlungen, Abschluss angestrebt bis 2009
  - Errichtung zweier Gremien für internationale Verhandlungen:
    - Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG-KP)
    - Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA)

# Emissionshandel als Teil der internationalen Klimaschutzbemühungen (3)

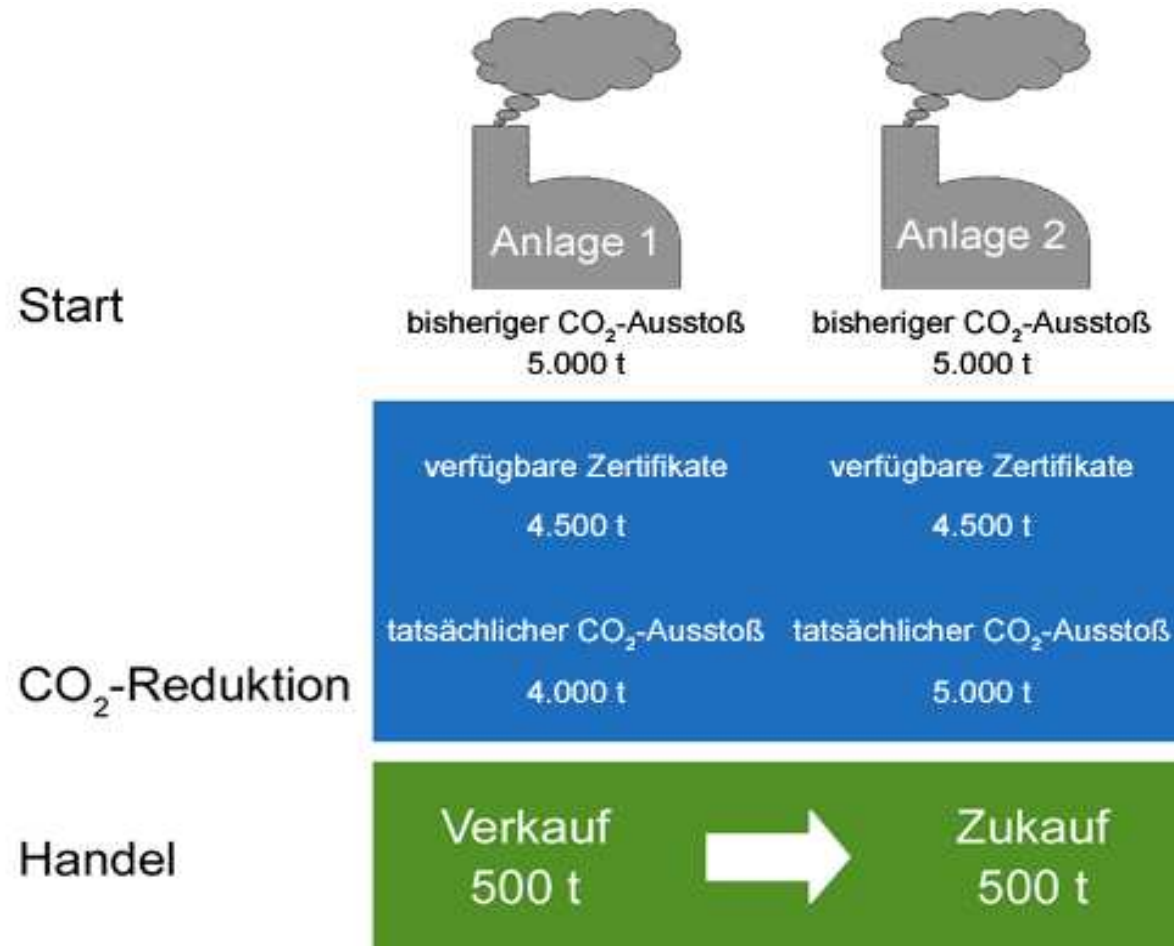
- > 14. Vertragsstaatenkonferenz des UNFCCC und zugleich 4. Treffen der Vertragsparteien des Kyoto - Protokolls (COP/MOP) in Posen, 1.-12. Dezember 2008:
  - Etappe, keine wesentliche Ergebnisse, insbesondere keine Einigung auf Reduktionsquote
  - Formeller Rahmen für Detailverhandlungen in 2009 geschaffen
  - Anpassungsfonds
  
- > 15. Vertragsstaatenkonferenz des UNFCCC und zugleich 5. Treffen der Vertragsparteien des Kyoto - Protokolls (COP/MOP) in Kopenhagen, 7.-18. Dezember 2009:
  - Verabschiedung eines neuen internationalen Übereinkommens geplant
  - Problem: Zeitspanne bis zum In-Kraft-treten

# Emissionshandel als Teil der internationalen Klimaschutzbemühungen (4)

## Verhandlungen 2009, „Der Weg nach Kopenhagen“:

- > Mitteilung der Kommission vom 28. Januar 2009:  
„Ein umfassendes Klimaschutzübereinkommen als Ziel für Kopenhagen“:
  - Reduktionen von Treibhausgasemissionen:  
Reduktionsziel 30 % global für Industriestaaten,  
Begrenzung um 15-30 % für Entwicklungsländer als Gruppe
  - Weiterer Finanztransfer an Entwicklungsländer
  - Schaffung eines globalen Kohlenstoffmarktes durch Verknüpfung einzelner Systeme, Aufbau eines OECD-weiten Emissionshandel bis 2015 und „eines noch größeren Marktes“ bis 2020
  
- > Terminierung der Verhandlungen in AWG-KP und AWG-LCA
  - 29. März - 8. April 2009, Bonn
  - 1. - 12. Juni 2009: im Rahmen der Sitzung der UNFCCC Nebenorgane SBI und SBSTA, Bonn: erster Verhandlungstext
  - 10. – 14. August 2009, Bonn
  - 28. September – 9. Oktober, Bangkok
  - 2. – 6. November 2009, Barcelona

# Emissionshandel: cap & trade



Das Ziel der CO<sub>2</sub>-Minderung ist erreicht. Anlage A hat mit dem Verkauf der Zertifikate Geld verdient. Anlage B hat sich aufwändige Investitionen erspart.

Quelle: DEHSt

# Rechtsgrundlagen des Emissionshandels in Deutschland (1)

## Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)

- > „Grundgesetz“ oder „Rahmengesetz“ des Emissionshandels in Deutschland, Umsetzung der Richtlinie
- > Gilt zeitlich unbefristet, Änderungen durch Artikelgesetz vom 7. August 2007, insbesondere:
  - Anlagenbegriff, explizite Ankoppelung an BImSchG-Genehmigung
- > Integration des TEHG als fünftes Buch in das Umweltgesetzbuch (UGB)
  - weitgehend ohne inhaltliche Änderungen
  - Vorhaben eines UGB ist am 1. Februar 2009 gescheitert

# Rechtsgrundlagen des Emissionshandels in Deutschland (2)

## Zuteilungsgesetze (ZuG)

- > Gegenstand:
  - Gesamtmenge der zuzuteilenden Emissionsberechtigungen
  - Regeln, nach denen die Berechtigungen an die Verantwortlichen für die einzelnen Tätigkeiten zugeteilt werden
  
- > Gilt jeweils nur für eine Zuteilungsperiode
  - Zuteilungsperiode 2005 - 2007: ZuG 2007
  - Zuteilungsperiode 2008 - 2012: ZuG 2012
  
- > Ausführungsbestimmungen in
  - Zuteilungsverordnung 2007 (ZuV 2007)
  - Zuteilungsverordnung 2012 (ZuV 2012)

## Projekt-Mechanismen-Gesetz (ProMechG):

- > Anerkennung CDM und JI

# Gerichtliche Leitentscheidungen aus der ersten Zuteilungsperiode (1)

## Rechtmäßigkeit des Emissionshandels-Systems:

- > Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Juni 2005:
  - Europarechtlich ist die durch die RL vorgegebene Systementscheidung zur Einführung des EH mit den auf europäischer Ebene gewährleisteten Grundrechten vereinbar
  - Bei der Umsetzung der RL in deutsches Recht jenseits der Systementscheidung: keine Verletzung nationalen Verfassungsrechts, insbesondere des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, soweit Gesetzgeber Spielräume nutzte
- > Bundesverfassungsgericht vom Frühjahr 2007

# Gerichtliche Leitentscheidungen aus der ersten Zuteilungsperiode (2)

Urteile des Bundesverwaltungsgericht vom 16. Oktober 2007:

- > Anteilige Kürzung („2. Erfüllungsfaktor“) an sich rechtmäßig
- > Anwendung der anteiligen Kürzung auf Optierer rechtswidrig

Urteil des EuG vom 7. November 2007:

- > Ex-Post-Korrektur im deutschen ZuG 2007 zulässig

Urteil des EuGH vom 16. Dezember 2008:

- > Unterschiedliche Einbeziehung von Branchen in EH stellt zwar Abweichung von Gleichheitsgrundsatz dar, ist aber objektiv gerechtfertigt iRv Spielraum des Gesetzgebers

# Überblick über Zuteilungsregeln des ZuG 2012 (1)

Anwendbare Zuteilungsregel ergibt sich aus Jahr der Inbetriebnahme der Anlage (bzw. Kapazitätserweiterung)

> Bis zum 31. Dezember 2002:

- bestehende Industrieanlagen, § 6 ZuG 2012: Zuteilung nach historischen Emissionen gemindert um Erfüllungsfaktor
- bestehende Anlagen der Energiewirtschaft: § 7 ZuG 2012: Zuteilung nach historischer Produktion und produktspezifischen Emissionswerten

# Überblick über Zuteilungsregeln des ZuG 2012 (2)

> Ab dem 1. Januar 2003:

- Zuteilung für alle Anlagen aller Tätigkeiten nach „Benchmark“, also nach produktspezifischem Emissionswert sowie Kapazität und Standardauslastungsfaktor

Für „Junge Bestandsanlagen“ (Inbetriebnahme zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 31. Dezember 2008):  
§ 8 ZuG 2012: wie Neuanlage

Neuanlagen (Inbetriebnahme ab dem 1. Januar 2008):  
§ 9 ZuG 2012:

# Differenzierung Energie - Industrie (1)

## Bedeutung:

- > Anlagen der Energiewirtschaft:
  - Zuteilung nach produktspezifischen Emissionswerten
  - Anteilige Kürzung anwendbar
  - Kürzungsfaktor zur Erzielung des Berechtigungsaufkommens für die Veräußerung, betrifft die auf die Produktion von Strom entfallende Zuteilungsmenge
  
- > Industrieanlagen
  - Zuteilungsmethode: Historische Emissionen gemindert um einheitlichen, moderaten Erfüllungsfaktor von 0,9875 %

# Differenzierung Energie - Industrie (2)

Kriterium der Differenzierung nach ZuG 2012:

Zuordnung zu Ziffern der Tätigkeiten nach Anhang 1 des TEHG:

- > Energiewirtschaft: Ziffer I-V:
  - Energieumwandlung und -umformung
- > Industrie: Ziffer VI-XVII, z.B.
  - Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung
  - Mineralverarbeitende Industrie, z.B. Zement
  - Sonstige Industriezweige, z.B. Papier

# Differenzierung Energie – Industrie (3)

In NAP II werden vier Gründe für Differenzierung angeführt:

- > Abschöpfung der „windfall profits“ bei Energiewirtschaft durch höhere Anforderungen bei Zuteilung, Einpreisung der Opportunitätskosten bei Industrie nicht möglich
- > Industrie steht anders als Energiewirtschaft in einem intensiven internationalen Wettbewerb
- > Anerkennung von prozessbedingten Emissionen:
  - Anders als nach § 13 ZuG 2007 wird diesen jedoch nicht mehr individuell durch Anerkennung eines EF von 1,
  - sondern pauschal durch niedrigen EF Rechnung getragen
- > Größere Reduktionspotentiale bei Energiewirtschaft

# Einordnung eines Industriekraftwerkes? (4)

## Industriekraftwerk:

- > Kraftwerk, das Strom und Wärme (ausschließlich) zur Versorgung eines Industriebetriebs erzeugt als integraler Bestandteil des Produktionsprozesses

## Einordnung?

- > Trotz Vorschlägen aus Bundesrat keine Sonderregelung
- > Nach formalem Kriterium der Zuordnung nach TEHG-Ziffern gemäß BImSchG-Genehmigung: „Energie“, aber uneinheitliche Genehmigungspraxis der Länder
- > Nach Sinn und Zweck der Differenzierung: „Industrie“
  - Einpreisung der Opportunitätskosten nicht möglich
  - Produkt ist nicht Strom oder Wärme, sondern das mit diesen Produkten erzeugte Endprodukt, für dieses gilt der intensivere internationale Wettbewerb des Industriebereiches

# Rechtsstreitigkeiten zu ZuG 2012

Musterverfahren: Aufgrund der „Gleichartigkeit der Fälle und aus prozessökonomischen Gründen“ strebt DEHSt zu folgenden Fragestellungen gerichtliche Musterverfahren an:

- > Rechtmäßigkeit der Kürzung der Zuteilung nach §§ 19, 20 ZuG 2012 aufgrund Generierung des Volumens von Emissionsberechtigungen für Versteigerung?
- > Reichweite der periodenübergreifenden Zuteilungsgarantien aus ZuG 2007 (§ 7 Abs. 12 i.V.m. § 11 bzw. § 8 ZuG 2012), Verfassungsmäßigkeit von § 2 Satz 3 ZuG 2012?
- > Anteilige Kürzung nach § 4 Abs. 3 ZuG 2012

# Veräußerung von Berechtigungen (1)

Veräußerung von Berechtigungen aus Reserve zur Deckung der Kosten der DEHSt (§ 5 Abs. 3 ZuG 2012):

- > Erhebung von Verwaltungsgebühren bleibt unberührt
- > VG Berlin und OVG Berlin Brandenburg haben Emissionshandelskosten-Verordnung 2007 für rechtswidrig und nichtig gehalten, DEHSt legte Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision bei BVerwG ein.

Keine vollständig kostenlose Zuteilung mehr, sondern Veräußerung von 40 Mio. Berechtigungen pro Jahr (§§ 19 - 21 ZuG 2012), entspricht 8,8 %

- > Nach Richtlinie müssen mindestens 90 % der Berechtigungen in der zweiten Zuteilungsperiode kostenlos zugeteilt werden,
- > Berechnung hier auf Gesamtzuteilungsmenge, Kürzung aber nur Stromindustrie, daher gegebenenfalls individuell höhere Kürzung
- > In Regierungsentwurf ursprünglich nicht vorgesehen

# Veräußerung von Berechtigungen (2)

- > Von Bundestag am Ende des parl. Verfahrens eingefügt, Zweck:
  - Abschöpfung der Zusatzgewinne aus Einpreisung der Opportunitätskosten
  - Verbesserung der Allokationseffizienz: Berechtigungen werden nur verwendet, wo dies volkswirtschaftlich den höchsten Nutzen erbringt
  - Verursacherprinzip
- > Die Erlöse aus der Veräußerung stehen dem Bund zu.
- > Erlöse werden in den Einzelplan des BMU eingestellt, über die Verwendung der Erlöse wird im Rahmen des jährlichen Haushaltsgesetzes entschieden.

# Veräußerung von Berechtigungen (3)

## Zur Erzielung des Aufkommens: weiterer Kürzungsfaktor

- > Bei Anlagen der Energiewirtschaft, die eine Zuteilung nach §§ 7 - 9 oder § 12 ZuG 2012 erhalten
- > Kürzung - nur - der auf die Produktion von Strom entfallenden Zuteilungsmenge, da hier hoher Einpreisungsgrad
- > Faktor: Verhältnis
  - von 38 Mio. Berechtigungen (40 Mio. minus 2 Mio. für Neuanlagen) pro Jahr
  - zur gesamten jährlichen Zuteilung für die Stromproduktion an bestehende Anlagen nach §§ 7, 8 und 12 ZuG 2012
- > Kürzungsfaktors
  - beträgt 0,844 (15,6 %)
  - kam bei 427 Anlagen der Energiewirtschaft zur Anwendung

# Veräußerung von Berechtigungen (4)

Detailliertes Verfahren für Versteigerung konnte in der Kürze der Zeit der parlamentarischen Beratungen nicht ausgearbeitet werden:

- > Verkauf zunächst
  - an den üblichen Handelsplätzen
  - zum Marktpreis
  - kontinuierlich: fortlaufend über das Jahr verteilt in möglichst gleichen Mengen
  
- > Versteigerung spätestens ab 2010
  - Jährliche Menge von 40 Mio. Berechtigungen soll in regelmäßigen Abständen in gleichen Teilmengen angeboten werden
  - Einzelheiten eines Versteigerungsverfahrens sind in einer später zu erlassenden Rechtsverordnung festzulegen
  - Regeln sollen objektiv, nachvollziehbar und diskriminierungsfrei sein sowie Vorkehrungen gegen die Beeinflussung der Preisbildung durch einzelne Bieter treffen

# Veräußerung von Berechtigungen (5)

Bundeskabinett hat am 27. Mai 2009 die Emissionshandels-Versteigerungs-Verordnung (EHVV 2012) verabschiedet:

- > Zustimmung des Bundestages noch erforderlich
- > Vorbild für Europa, insbesondere ab 2013
- > Inhalt:
  - Versteigerung an einer bestehenden Emissionshandelsbörse  
Angebot dort, wo Handel ohnehin stattfindet  
Nutzung der Aufsichts- und Abwicklungsstrukturen
  - Sowohl Spot-Handel (Geschäft zur sofortigen Erfüllung) als auch Termingeschäfte (Geschäfte zur Lieferung auf Termin) möglich.
  - Versteigerung in wöchentlich gleichen Mengen, damit ständige Bedarfsdeckung der Anlagenbetreiber möglich.
  - Teilnehmerkreis offen, also nicht nur emissionshandelspflichtige Anlagenbetreiber, sondern auch Banken als Intermediäre,  
Problem: Schutz von kleineren Unternehmen?
  - Preisbildung nach Einheitspreisverfahren
  - staatliche Eingriffe in Preisbildungsprozess nur in Ausnahmefällen

# Veräußerung von Berechtigungen (6)

Vereinbarkeit mit Grundgesetz umstritten:

- > Verstoß gegen Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung (Art. 104 a ff. GG)
  - Sonderabgabe zur Vorteilsabschöpfung („windfall profits“)?  
Nach BVerfG („Wasserpfennig“) nur zulässig, wenn staatliches Bewirtschaftungssystem gegeben ist, aber hier liegt gerade ein Handelssystem vor mit Staat als „Systemadministrator“
  - Parafiskalische Sonderabgabe?  
Abgrenzbarer Personenkreis  
Besondere Sachnähe zum Abgabenzweck  
Gruppennützige Verwendung der Erlöse

# Veräußerung von Berechtigungen (7)

- > Verstoß gegen Grundrechte
  - Minderung des grundrechtlich geprägten Teilhabeanspruchs auf Zuteilung von Berechtigungen
- > Bundesländer:
  - Verzerrung der Bund - Länder - Finanzbeziehungen: Veränderung der Einnahmen zugunsten des Bundes

## Europarechtswidrigkeit

- > Verstoß gegen Europäisches Beihilfenrecht nach Art. 87, 88 EGV
- > Beschränkung der Versteigerung auf die Strom produzierenden Energieversorger stellt eine „negative Beihilfe“ dergestalt dar, dass die Industrie begünstigt wird

# Übergangsregelungen (1)

## Problemaufriss:

- > Periodenübergreifende Zuteilungsregeln im ZuG 2007, z.B. garantierte Zuteilung für Neuanlagen nach § 11 ZuG 2007 für 14 Jahre
- > Vertrauensschutz durch ZuG 2007
- > Aber ausdrückliche Bestimmung in § 2 Satz 3 ZuG 2012:
  - „Soweit sich die Regelungen des Zuteilungsgesetzes 2007 über die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 hinaus erstrecken, werden sie durch die Regelungen dieses Gesetzes ersetzt.“
- > Rechtstatsächlich: DEHSt hat Feststellungsanträge zu periodenübergreifender Zuteilung stets abgelehnt

# Übergangsregelungen (2)

## Rechtliche Erwägungen:

- > Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Abschaffung der periodenübergreifenden Zuteilungsgarantien aus:
  - Gebot von Vertrauensschutz und Rechtssicherheit  
Zuteilungsgarantien dienen von ihrem Zweck her gerade ausdrücklich der Planungs- und Investitionssicherheit
  - Rückwirkungsverbot:  
Echte Rückwirkung: Gesetz greift nachträglich in abgewickelte Tatbestände ein: unzulässig  
Unechte Rückwirkung: Norm wirkt auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte für die Zukunft ein und entwertet damit zugleich nachträglich betroffene Rechtsposition: zulässig, aber hohe Schwellen

# Übergangsregelungen (3)

- > Europarechtliche Erwägungen:
  - Regelung des § 2 Satz 3 ZuG 2012 europarechtlich bedingt durch Entscheidung der KOM vom 29. November 2006
  - Begründung:
    - Integrität des Binnenmarktes: keine Wettbewerbsverzerrung gegenüber anderen Staaten
    - Verstoß gegen Beihilfeverbot
  - Vorrang des Europarechts
  - Klage von drei Unternehmen gegen KOM vor EuG mit Beschluss vom 11. September 2007 als unzulässig abgewiesen
  
- > Verfassungsrechtliche Bedenken können daher derzeit gerichtlich nicht erfolgreich geltend gemacht werden, dennoch Musterklage vor VG Berlin

# Anteilige Kürzung (1)

System der „gleitenden anteiligen Kürzung“  
(§ 4 Abs. 3 ZuG 2012 i. V. m. Anhang 5):

- > nur bei Anlagen der Energiewirtschaft, nicht Industrieanlagen
- > bei Übersteigen der Gesamtmenge der zuzuteilenden Berechtigungen
- > erfolgt anteilige Kürzung, nicht mehr pauschal, sondern
  - entsprechend dem Effizienzstandard der Anlage
  - und in Abhängigkeit von Anpassungsfaktor
- > Erfolgte anteilige Kürzung:
  - 176 Anlagen haben Effizienzstand  $< 1$  und sind daher von anteiliger Kürzung betroffen
  - Anpassungsfaktor betrug 0,489
  - Kürzungen lagen zwischen 0 und 35 Prozent

# Anteilige Kürzung (2)

## Rechtmäßigkeit der anteiligen Kürzung?

- > Keine direkten Aussagen in BVerwG-Urteil vom 16. Oktober zur Rechtmäßigkeit der aK in zweiter Zuteilungsperiode, aber gleiche Art der Berechnung der Schwelle
- > Fraglich, ob Kombination von anteiliger Kürzung und Zuteilung nach produktbezogenen Emissionswerten gemäß bester verfügbarer Technik nach Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zulässig ist:
  - Ansatz: Obiter Dictum des OVG Berlin Brandenburg in Urteil von 30. November 2006:
  - „Ob es verfassungsrechtlich ... und gemeinschaftsrechtlich überhaupt zulässig wäre, eine nach der besten verfügbaren Technik bemessene Zuteilung zusätzlich einer anteiligen Kürzung zu unterwerfen, also Anforderungen zu stellen, die auch mit der besten verfügbaren Technik nicht zu erreichen sind, erscheint zweifelhaft ...“
- > Asymmetrische Verteilung der Lasten zwischen Energie und Industrie

# Emissionshandel nach 2012 (1)

Verabschiedung der „RL zur Verbesserung und Ausweitung des Emissionshandelssystems“ in Mitentscheidungsverfahren zwischen Europäischen Rat und Europäischen Parlament:

- > März 2007: Beschluss des Europäischen Rates zu „20/20/20“-Ziel
  - Reduktion der Treibhausgasemissionen in der EU bis 2020 um 20 % gegenüber 1990 (unilateral)
  - Darüber hinaus Reduktion um 30 %, soweit sich andere Industrieländer zu vergleichbaren Emissionsminderungen und wirtschaftlich weiter fortgeschrittene Entwicklungsländer zu angemessenen Beitrag verpflichten.
  
- > 23. Januar 2008: Vorschlag der Kommission für „Klimapaket“
  - Emissionshandel
  - Lastenteilung im Nicht-EH-Bereich („effort sharing“) (Verkehr, Gebäude, Dienstleistungen, Landwirtschaft): Aufteilung auf MS nach Leistungsfähigkeit
  - Erneuerbare Energien: Erhöhung auf 20 %-Anteil
  - CCS

# Emissionshandel nach 2012 (2)

- > Dezember 2008:
  - Beschluss der Staats- und Regierungschefs auf Gipfeltreffen am 12.12.2008
  - Verabschiedung im Europäischen Parlament in erster Lesung am 17.12.2008 nach Abstimmung in Trilog
- > 2009:
  - Formale Zustimmung des Rates erfolgte am 6. April 2009
  - Verkündung und damit Inkrafttreten wird in Kürze erwartet
- > Hintergrund des zeitlichen Drucks:
  - Verabschiedung
    - bis Ende 2008 wegen Ende der franz. Präsidentschaft
    - bis Frühjahr 2009, da Neuwahl EP im Sommer
  - Parallel: internationale Verhandlungen zu Kyoto-Folgeabkommen, Signal an Verhandlungen in Posen im Dezember 2008
  - Vorreiterrolle der EG für Kopenhagen 2009

# Einbeziehung des Luftverkehrs in Emissionshandel (1)

Richtlinie 2008/101/EG zur Änderung der ursprünglichen Emissionshandels-Richtlinie zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel

- > Veröffentlicht am 13.01.2009 im Amtsblatt der EU, Inkrafttreten am 02.02.2009, umzusetzen bis 02.02.2010

Wesentlicher Inhalt:

- > Betrifft Flüge innerhalb der EU sowie von und nach Europa
- > Anwendung beginnt bereits zum 1. Januar 2012

Cap:

- > In 2012: 97 % der 2004-2006 Emissionen
- > Ab 2013: 95 % der 2004-2006 Emissionen

# Einbeziehung des Luftverkehrs in Emissionshandel (2)

- > Zuteilung:
  - 15 % Versteigerung,
  - für kostenfreie Zuteilung: europaweit einheitlicher Benchmark
  
- > Halboffenes System:
  - Luftfahrzeugbetreiber können Emissionsberechtigungen der Anlagenbetreiber nutzen,
  - Anlagenbetreiber dürfen aber keine Emissionsberechtigungen abgeben, die an Luftfahrzeugbetreiber zugeteilt worden sind,
  - ergibt sich aus Art. 12 Abs. 3 RL, rechtlicher Hintergrund: Luftverkehr fällt nicht unter Kyoto-Protokoll

# EU-weites Cap

Ab 2013 gilt eine einzige, EU-weit einheitliche Gesamtmenge an zu vergebenden Emissionsberechtigungen

> Menge:

- „Hochzonen“ der Befugnis zur Festsetzung der Obergrenze von MS auf KOM, keine 27 Nationalen Allokationspläne mehr

> Minderungspfad:

- Minderungsziel für EH-Bereich: 21 % gegenüber 2005 bis 2020
- Jährliche lineare Verminderung um 1,74 % der gemeinschaftsweit zu vergebenden Menge an Emissionsberechtigungen
- KOM veröffentlicht bis 30. Juni 2010 die absolute gemeinschaftsweite Menge der Zertifikate für 2013
- Neuanlagen-Reserve: Fünf Prozent der gemeinschaftsweit für den Zeitraum 2013-2020 zu vergebenden Zertifikate werden für neue Marktteilnehmer bereit gehalten

> Ein europäisches Zentralregister statt 27 nationale Register

# Allokationsmethode

## Europaweite Harmonisierung auch der Allokationsmethode

- > zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt durch unterschiedliche nationale Regelungen
- > Erleichterung der Verknüpfung mit anderen Emissionshandels-Systemen

## Grundprinzip der Zuteilung: Versteigerung, da

- > Einfachstes und
- > wirtschaftlich effizientestes System
- > Zudem: Wegfall der Zufallsgewinne

## Ausnahme von Versteigerung:

- > Bei Industrie und KWK-Anlagen
- > Im Bereich des „carbon leakage“ bei energieintensiven Industrien
- > Bei einzelnen neuen MS, insbesondere osteuropäische Staaten

## Bei Ausnahmen:

- > Zuteilung anhand von gemeinschaftsweiten Benchmarks

# Versteigerung (1)

Art. 10 RL: Grundsatz: Ab dem Jahr 2013 versteigern die MS sämtliche Zertifikate, die nicht gemäß Art. 10 a und 10 c kostenfrei zugeteilt werden:

- > Vollauktionierung betrifft damit stromproduzierende Anlagen,
- > sowohl Bestands- als auch Neuanlagen
- > Aber Möglichkeit der Förderung von Investitionen in neue, hocheffiziente und CCS-reife Kraftwerke
  - aus Einkünften der Versteigerung
  - bis 15 % des gesamten Investitionskosten
  - Beschränkt auf Zeitraum 2013-2016
  - Formuliert als Erklärung der KOM in Anhang der RL, quasi als vorweg genommene Prüfung einer Beihilfe nach Art. 88 EGV

# Versteigerung (2)

- > Verwendung der Versteigerungserlöse:
  - MS bestimmen gemäß ihrer Haushaltsautonomie über Nutzung der Einkünfte der Versteigerung - nicht KOM
  - Politische Erklärung der MS, dass mindestens 50 % für Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden sollen
- > zeitlicher und administrativer Ablauf der Versteigerung:
  - KOM erlässt bis zum 30. Juni 2010 Verordnung
  - offenes, transparentes, harmonisiertes und nicht diskriminierendes Verfahren
- > Versteigerungen stehen allen offen, wobei
  - Betreiber, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, uneingeschränkt einen fairen und gleichberechtigten Zugang haben,
  - der Zugang für kleine Emittenten zu Zertifikaten gewährleistet ist.

# Versteigerung (3)

## Versteigerung erfolgt durch MS

- > Entscheidung zu nationalen, regionalen oder europaweiten Versteigerungs-Plattformen noch offen

## Die Gesamtmenge der von jedem Mitgliedstaat zu versteigernden Zertifikate setzt sich zusammen aus:

- > 88 % nach den Emissionsanteilen der MS im Jahre 2005
- > 12 % Umverteilung der zur Versteigerung vorgesehenen Emissionsberechtigungen unter den MS
  - 10 % der Gesamtmenge der zu versteigernden Zertifikate, im Interesse der Solidarität und des Wachstums in der Gemeinschaft
  - 2 % der Gesamtmenge der zu versteigernden Zertifikate als „Kyoto-Bonus bei Übererfüllung“: Treibhausgasemissionen 2005 lagen mindestens 20 % unter den ihnen im Kyoto-Protokoll vorgeschriebenen Werten des Bezugsjahres (neue MS)

# Kostenfreie Zuteilung für Industrie u.a.

## Art. 10 a RL: Übergangsweise kostenfreie Zuteilung für Industrie

- > schrittweiser Übergang zur vollständigen Versteigerung in 2020
  - Im Jahr 2013 werden 80 % kostenfrei zugeteilt
  - Kostenfreie Zuteilung wird dann Jahr für Jahr in gleicher Höhe bis 2020 auf 30 % reduziert
  - Mit Blick auf eine Reduktion auf Null in 2027
- > Kostenfreie Zuteilung anhand von gemeinschaftsweiten, einheitlichen Benchmarks:
  - Festlegung bis 31.12.2010 in Komitologie Verfahren
  - Ausgangspunkt dabei: Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen eines Sektors in der EG in 2007 und 2008
  - Ansatz nicht mehr „bvt“, sondern „front runner“ und damit ambitionierter als bisher im ZuG 2012
- > Weiterhin kostenfreie Zuteilung für Fernwärme und hocheffiziente KWK-Anlagen für Wärme- und Kälteerzeugung, allerdings auch hier schrittweiser Übergang zur vollständigen Versteigerung bis 2027

# „carbon leakage“ (1)

Art. 10 a & b RL: Unterstützung bestimmter energieintensiver Industrien im Falle eines erheblichen Risikos der Verlagerung von Produktion und damit CO<sub>2</sub>-Emissionen außerhalb der EU aufgrund Emissionshandel („Carbon leakage“):

- > Ausnahme für Industriezweige,
  - die energieintensiv sind und zudem
  - in einem starken internationalen Wettbewerb stehen
- > Maßnahmen zum Schutz:
  - Kostenfreie Zuteilung in Höhe von 100 % von 2013 bis 2020
  - auch Entschädigung möglich
- > betroffene Sektoren wird KOM bis 31.12.2009 festgelegt
  - KOM sammelt dafür derzeit Daten
  - Wahrscheinlich: Aluminium, Stahl, Eisen und Zement
- > Revision der Ausnahmen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der internationalen Verhandlungen bis 30.06.2010

# „carbon leakage“ (2)

## Kriterien i.E.:

- > Es wird angenommen, dass ein Sektor bzw. Teilsektor einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgesetzt ist, wenn
  - die Summe der direkten und indirekten zusätzlichen Kosten dieser Richtlinie einen erheblichen Anstieg der Produktionskosten, gemessen in Prozenten der Bruttowertschöpfung, um mindestens 5 % bewirken würde;
  - und die EU-externe Handelsintensität, definiert als das Verhältnis des Gesamtwerts der Ausfuhren in Drittstaaten zuzüglich des Wertes der Einfuhren aus Drittstaaten zur Gesamtgröße des Gemeinschaftsmarktes (jährlicher Umsatz plus Gesamteinfuhren), 10 % übersteigt.
- > oder wenn einer der beiden Schwellenwerte 30 % übersteigt.

## „carbon leakage“ (3)

Entschädigung bei indirekt von „carbon leakage“ betroffenen Sektoren bei nachweislich durch Emissionshandel verursachten Anstieg des Strompreises (Art. 10 Abs. 6 RL):

- > MS können Sektoren finanziell unterstützen,
  - für die ein erhebliches Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen durch auf den Strompreis abgewälzte Kosten der Treibhausgasemissionen ermittelt wurde,
  - sofern dies mit den geltenden und künftigen Regeln für staatliche Beihilfen vereinbar ist.
  
- > Grundlage: produktbezogener Strom-Benchmark für die indirekten CO<sub>2</sub>-Emissionen, berechnet entsprechend
  - der effizientesten Technik und
  - der CO<sub>2</sub>-Emissionen des entsprechenden europäischen Stromerzeugungsmixes.
  
- > KOM wird bis Ende 2010 die gemeinschaftlichen Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen um Bedingungen für diese Beihilfen ergänzen.

# Kostenfreie Zuteilung für neue MS

Art. 10 c RL: Option einer übergangsweisen kostenfreien Zuteilung für Kraftwerke in neuen MS zur „Modernisierung der Stromerzeugung“ („Phase-in“)

> Bedingungen

- Keine nennenswerte Einbindung in europäisches Stromnetz
- Starke Abhängigkeit von Kohlekraftwerken (Vorschlag von Polen):  
2006 wurden mehr als 30 % des Stroms aus einem einzigen fossilen Brennstoff erzeugt
- 2006 betrug das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf weniger als 50 % des durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in der EU.

> Kostenfreie Zuteilung von Emissionsberechtigungen

- werden von Auktionsbudget abgezogen
- Anteil Auktionierung steigt: von 30 % in 2013 bis 100 % in 2020

> MS kann vorschreiben, dass diese Emissionsberechtigungen nur für die Erfüllung der Abgabepflicht der Anlage selbst verwendet werden, also Ausschluss des Handels

# Sonstige Bestimmungen (1)

## Verlängerung der Zuteilungsperioden:

- > 1. ZP: 3, 2. ZP: 5, 3. ZP: 8 Jahre

## Begriffsdefinitionen:

- > Begriff der „Anlage“ bleibt unverändert
- > An Stelle des von der KOM vorgeschlagenen Begriffes der „Feuerungsanlage“, wird der Begriff der „Verbrennung“ neu eingeführt:
  - „die Oxidierung von Brennstoffen ungeachtet der Weise, auf welche die Wärme, der Strom und die Kraft, die in diesem Verfahren erzeugt werden, genutzt werden und ungeachtet aller sonstigen unmittelbar damit zusammenhängende Tätigkeiten einschließlich Abgaswäsche“

## Ausweitung des Anwendungsbereiches:

- > Weitere Gase neben CO<sub>2</sub>: Stickoxid, PFC ...
- > Neue Sektoren: Aluminium, chemische Industrie ...

# Sonstige Bestimmungen (2)

## Kleinanlagen: Befreiung von Emissionshandelspflicht bei:

- > Schwellenwert: 25.000 t CO<sub>2</sub>/Jahr (wie § 6 Abs. 9 ZuG 2012)
- > und - bei Verbrennungstätigkeiten -  
Feuerungswärmeleistung unter 35 MW
- > und Maßnahmen mit gleichwertigem Beitrag zur  
Emissionsminderung

## Verknüpfung mit anderen Emissionshandelssystemen

- > Zum Aufbau eines globalen CO<sub>2</sub>-Marktes
- > Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Zertifikaten
- > andere Handelssysteme müssen verbindlich sein und Obergrenzen  
haben, also „cap & trade“ Systeme sein
- > Nicht nur mit Staaten, sondern auch mit subföderalen oder  
regionalen Verwaltungseinheiten (regionale EH-Systeme in USA)

# Übertragbarkeit von Emissionsberechtigungen zwischen den Handelsperioden

Übertragung von Emissionsberechtigungen aus erster Zuteilungsperiode war untersagt: § 20 ZuG 2012

Ab zweiter Zuteilungsperiode können Emissionsberechtigungen auf folgende Periode übertragen werden: § 6 Abs. 4 TEHG („Banking“)

- > Nimmt Druck aus Gerichtsverhandlungen
- > Für Handel größere Liquidität
- > Kein Preisverfall zum Ende der Handelsperiode

Übertragung aus einer künftigen in die laufende Handelsperiode („borrowing“)

- > in Kyoto Protokoll nicht erlaubt
- > in RL nicht vorgesehen

# Neu: Marktaufsicht durch KOM (1)

## Insidergeschäfte und Marktmanipulation (Art. 12 RL)

- > KOM prüft bis spätestens 31. Dezember 2010, ob der Markt für Emissionszertifikate ausreichend geschützt ist
- > unterbreitet gegebenenfalls Vorschläge, um das zu gewährleisten

## Gewährleistung eines besseren Funktionierens des CO<sub>2</sub>-Marktes (Art. 29 RL)

- > Bei Nachweis fehlerhafter Marktfunktionen
- > Bericht der KOM mit Vorschlägen,
  - wie die Transparenz auf dem CO<sub>2</sub>-Markt erhöht und
  - sein Funktionieren verbessert werden kann.

# Neu: Marktaufsicht durch KOM (2)

## Übermäßige Preisschwankungen (Art. 29a EL )

- > Preis der Zertifikate beträgt mehr als sechs aufeinander folgende Monate lang mehr als das Dreifache des Durchschnittspreises der Zertifikate in den beiden vorhergehenden Jahren auf dem europäischen Markt
- > Einberufung des Ausschusses Klimawandel
- > Maßnahmen:
  - Vorverlegung der Versteigerung
  - Versteigerung von bis zu 25 % der Zertifikate aus Neuanlagenreserve

# Nationale Umsetzung

- MS haben RL bis spätestens 31.12.2012 in innerstaatliches Recht umzusetzen
- Aufgrund der die gesamte RL durchziehenden Harmonisierung und Zentralisierung bleibt für einzelnen MS jedoch kein großer Spielraum mehr, insbesondere kein NAP
- MS hat bis 30.09.2011 der Kommission eine Liste zu unterbreiten
  - > der in seinem Hoheitsgebiet unter diese Richtlinie fallenden Anlagen
  - > und alle den einzelnen Anlagen in seinem Hoheitsgebiet kostenfrei zugeteilten Zertifikate.

# Nutzung CDM und JI (1)

Verknüpfung der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls (CDM und JI) mit System des Emissionshandels auf Grundlage der Verknüpfungs-RL durch ProMechG:

- > Clean Development Mechanism (CDM): Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung:
  - zwischen Industriestaat und Entwicklungsland,
  - Certified Emissions Reductions (CER),
  - ab 2005
- > Joint Implementation (JI): Gemeinsame Projektumsetzung:
  - zwischen Industriestaaten,
  - Emissions Reductions Units (ERU),
  - ab 2008

Verfahren und Voraussetzungen der Billigung von CDM- und JI-Projekten durch DEHSt regelt ProMechG

# Nutzung CDM und JI (2)

Abgabepflicht gemäß § 6 Abs. 1 TEHG kann auch durch CERs und ERUs erfüllt werden:

- > In der ersten Zuteilungsperiode:
  - allein mit CERs
  - jedoch in unbeschränkter Menge
- > Ab der zweiten Zuteilungsperiode:
  - mit CERs und ERUs
  - bis zu einer Höchstgrenze von 22 % der für die Zuteilungsperiode 2008 - 2012 einem Betreiber zugewiesenen Menge an Berechtigungen (§ 18 ZuG 2012)
- > Abgabepflicht darf nicht erfüllt werden durch die Abgabe von CERs oder ERUs aus
  - Nuklearanlagen
  - Senken-Projekten

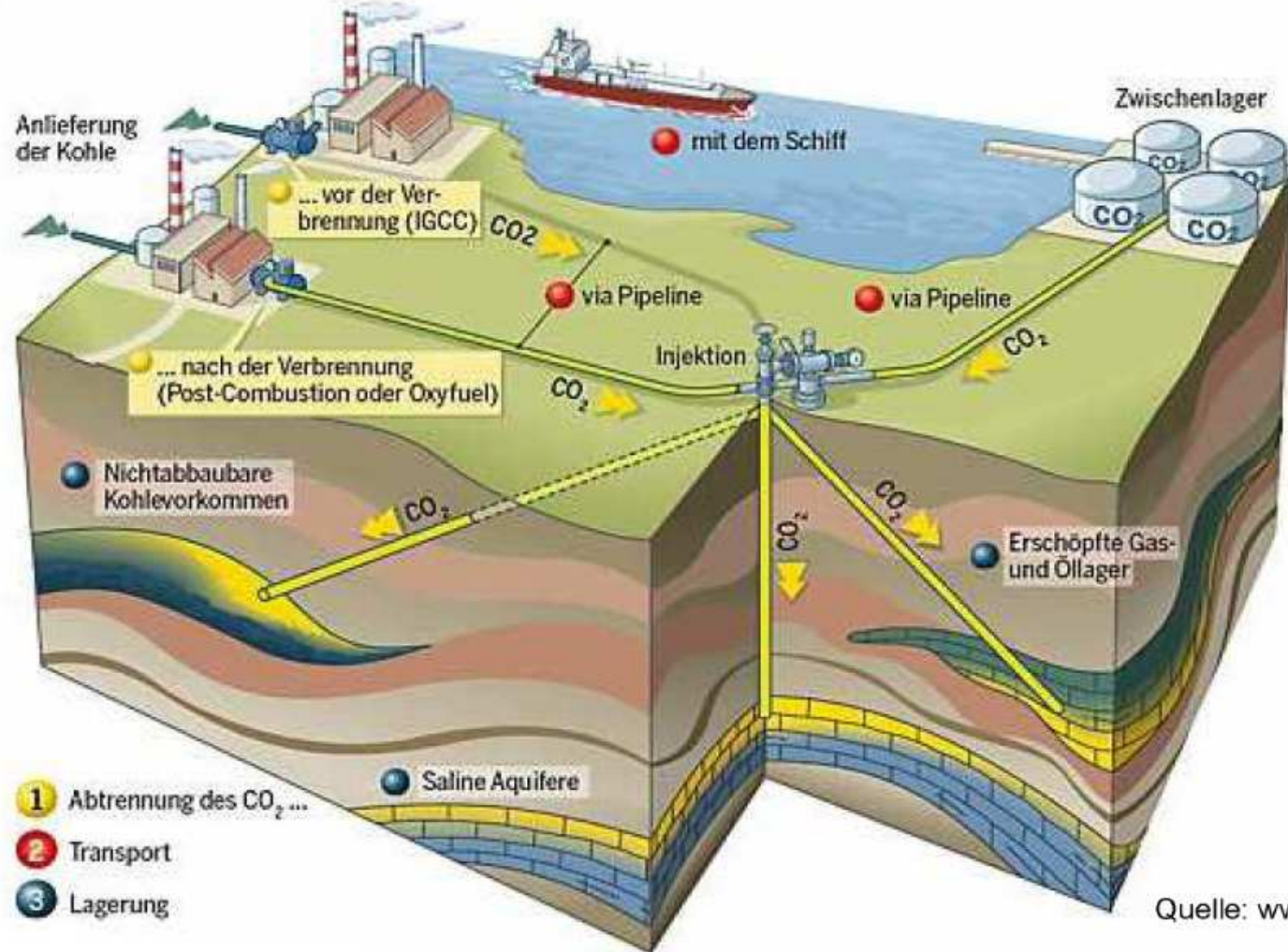
# Nutzung CDM und JI (3)

In dritter Zuteilungsperiode ist in Hinblick auf Nutzung von CERs und ERUs zu differenzieren:

- > Vor Inkrafttreten eines künftigen internationalen Klimaschutzübereinkommens (Art. 11 a RL)
  - Nutzung der in zweiter Zuteilungsperiode 2008-2012 nicht verbrauchten Kontingente
  - Weitere Nutzungskontingente für Neuanlagen, neue Sektoren und Flugzeugbetreiber
- > Anpassungen nach Billigung eines internationalen Klimaschutzübereinkommens (Art. 28 RL)
  - Kommission legt Bericht und Vorschlag einer Regelung vor

Ansatz für „Nationale Ausgleichsprojekte“ (Art. 24 a RL)

# CCS



# CCS – rechtlicher Rahmen

## Regelungsmaterien:

- > Abscheidung
- > Transport
- > dauerhafte Speicherung von Kohlendioxid

## Rechtlicher Rahmen:

- > EG: Richtlinie über die geologische Speicherung von Kohlendioxid
  - von Rat und Parlament im Dezember 2008 beschlossen
  - am 6. April 2009 durch Rat endgültig verabschiedet
- > D: „Gesetz zur Regelung von Abscheidung, Transport und dauerhafter Speicherung von Kohlendioxid“ (CO<sub>2</sub>ATSG)
  - Artikelgesetz
  - Entwurf am 1. April 2009 im Bundeskabinett beschlossen
  - soll vor der Bundestagswahl im Herbst verabschiedet werden, Anhörung Unterausschuss erfolgte am 25. Mai 2009
  - damit sehr schnelle Umsetzung der europäischen Richtlinie

# Wesentlicher Inhalt „CCS-Gesetz“ (1)

## Kohlendioxid-Speicherungsgesetz (KSpG):

- > Für Anlagen zur Abscheidung von CO<sub>2</sub> gilt BImSchG
- > Transport:
  - Planfeststellungsverfahren für Pipelines erforderlich
  - Enteignungen möglich
- > Speicherung
  - Bundesweite Analyse und Bewertung von Speicherpotentialen
  - Untersuchungsgenehmigung
  - Errichtung und Betrieb eines Speichers bedürfen einer Planfeststellung:
    - Gewährleistung der Langzeitsicherheit
    - Vorsorge nach „anerkanntem Stand von Wissenschaft und Technik“
  - Dynamische Betreiberpflichten
  - Einzulagerndes Gas muss „ganz überwiegend“ aus CO<sub>2</sub> bestehen

## Wesentlicher Inhalt „CCS-Gesetz“ (2)

- Stilllegung eines Speichers bedarf Genehmigung
  - Haftung des Betreibers bei Schäden, Ursachenvermutung
  - Deckungsvorsorge, Nachsorgebeitrag
  - 30 Jahre nach Abschluss der Stilllegung kann Betreiber Verantwortung an Bundesland übertragen (RL: 20 Jahre)
- > Regulierung von Anschluss und Zugang Dritter zu Leitungen und Speichern:
- Grundsätzlich Anspruch auf Anschluss und Zugang Dritter sowohl zu Transportnetz als auch zu Speicher
  - nach angemessenen, diskriminierungsfreien und transparenten Kriterien
  - Zuständigkeit von BNetzA (Verweis auf Teil 8 des EnWG) und Kartellbehörden
- > Evaluierungsbericht 2015

# Wesentlicher Inhalt „CCS-Gesetz“ (3)

## Änderung TEHG zur Einbindung von CCS in EH:

- > wesentlicher wirtschaftliche Anreiz
- > Pflicht zur Abgabe von Emissionsberechtigungen besteht nicht, soweit Anlagenbetreiber dauerhafte Speicherung nachweist
- > Damit brauchen Betreiber von Kraftwerken dafür keine Emissionsberechtigungen zu erwerben.
- > Zudem: Förderung von 12 Demonstrationsprojekten gemäß EH-RL
  - 300 Millionen Zertifikate aus Neuanlagen-Reserve,
  - Geographisch ausgewogene Verteilung
  - begrenzt bis 31. Dezember 2015

## „CCS-Readiness“

- > keine Verpflichtung zu CCS, CCS keine Voraussetzung für Genehmigung
- > aber: bei Errichtung einer Anlage von 300 MW oder mehr ist Fläche für CCS-Nachrüstung freizuhalten

# CCS-Gesetz: Erste rechtliche Würdigung

Nutzungskonflikte im Untergrund nicht gelöst:

- > Konkurrenz von CCS, Geothermie, Rohstoffgewinnung, Speicherung und Lagerung anderer Gase (Erdgaskavernen, Druckluftspeicher bei Windkraftanlagen)
- > „unterirdisches Raumordnungsverfahren“ zur fachplanerischen Bewältigung des Konflikts wünschenswert

Gesetz greift auf bestehende Regelungen zurück

- > Planfeststellung für Transportleitungen,
- > Aufgaben und Befugnisse der BNetzA bei Regulierung,
- > aber nicht auf Bergrecht bei Errichtung und Betrieb von Speichern

Klarstellung, dass es sich bei CO<sub>2</sub>-Speicherung nicht um Abfall handelt, fehlt

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

## KERMEL & SCHOLTKA Rechtsanwälte Partnerschaft von Rechtsanwälten

Rechtsanwalt  
Dr. Markus Ehrmann

Meinekestraße 4  
D - 10719 Berlin

Tel: +(49) 30 / 50 96 95 - 0  
Fax: +(49) 30 / 50 96 95 - 77

E-Mail: [markus.ehrmann@kermelscholtka.com](mailto:markus.ehrmann@kermelscholtka.com)  
Internet: [www.kermelscholtka.com](http://www.kermelscholtka.com)