

# 40. Sitzung des VIK-Ausschusses „Klima“

---

**Emissionshandel:**

**Die Ergebnisse von Kopenhagen und ihre  
Auswirkungen auf den EU ETS**

**Rechtsanwalt Dr. Markus Ehrmann**

**Essen, 17. Februar 2010**

# Emissionshandel - Überblick: Situation Anfang 2010 (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 und Ausgabe der Emissionsberechtigungen erfolgt:
  - Zuteilung bis Ende Februar 2008
  - Ausgabe am 10. November 2008
- » gut 370 Widerspruchsverfahren
- » Klageverfahren begannen im zweiten Halbjahr 2009, Musterverfahren insbesondere zu Rechtmäßigkeit der Versteigerung
- » Entscheidung des EuG zur Rolle von KOM und Mitgliedstaaten

# Emissionshandel - Überblick: Situation Anfang 2010 (2)

## Dritte Zuteilungsperiode ab 2013

- » Richtlinie 2009/29/EG zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten
  - 17. Dezember 2008: Vom Europäischen Parlament verabschiedet
  - 23. April 2009: Vom Rat verabschiedet
  - 05. Juni 2009: veröffentlicht im Amtsblatt der EU
  - 25. Juni 2009: in Kraft getreten
  - 31. Dezember 2012: Umsetzungsfrist
  
- » Umfassende Änderungen:
  - Insbesondere Versteigerung als Grundprinzip der Allokation von Emissionsberechtigungen für Energiewirtschaft
  - Noch kostenfreie Zuteilung für Industrie, insbesondere bei „carbon leakage“

# Gliederung

Emissionshandel als Teil der internationalen Klimaschutzbemühungen

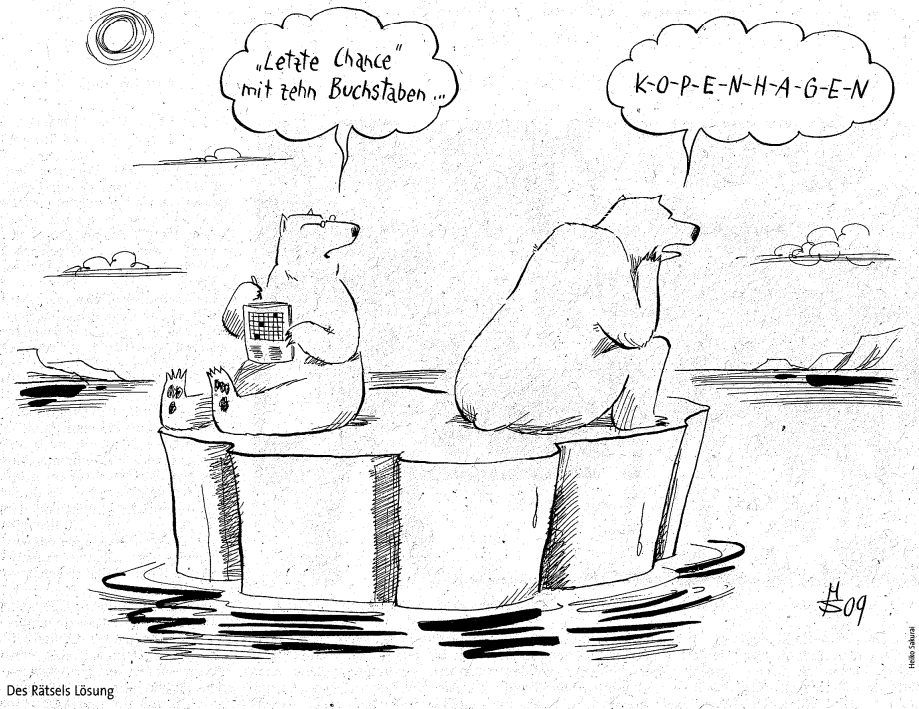
Europäischer Emissionshandel:

- » 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

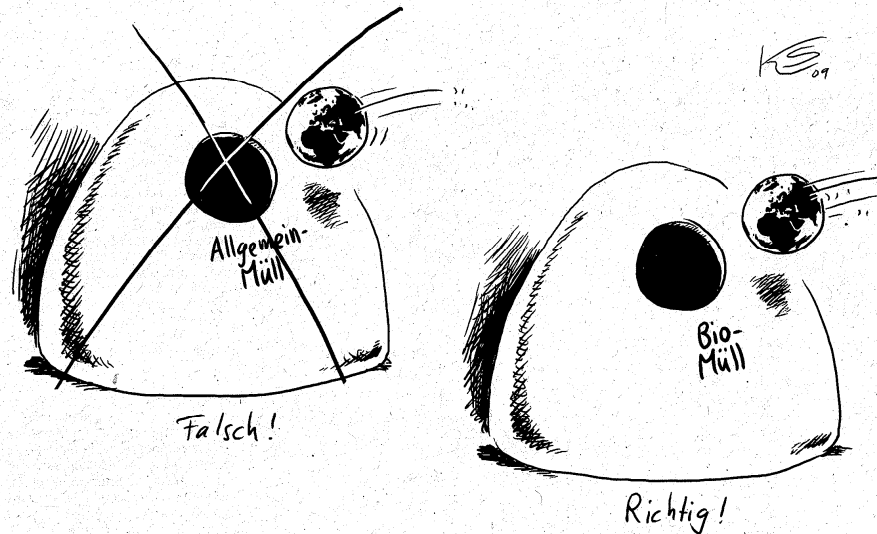
# Emissionshandel als Teil der internationalen Klimaschutzbemühungen (1)

DIENSTAG, 8. DEZEMBER 2009  
FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND



# Emissionshandel als Teil der internationalen Klimaschutzbemühungen (2)

MONTAG, 21. DEZEMBER 2009  
FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND



Minimalkompromiss in Kopenhagen

# Emissionshandel als Teil der internationalen Klimaschutzbemühungen (3)

## Internationale Klimaschutzbemühungen:

- » Klimarahmenkonvention UNFCCC von 1992
- » Kyoto-Protokoll von 1997, aber erst 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
  - Verpflichtungszeitraum 2008 - 2012
- » Umsetzung durch Vertragsparteien, in EG neben anderen Instrumenten durch Emissionshandels-RL

# Emissionshandel als Teil der internationalen Klimaschutzbemühungen (4)

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

- » 13. COP in Bali, Dezember 2007: „Bali Roadmap“:
  - Mandat für umfassende internationale Verhandlungen
  - Abschluss angestrebt bis 2009
  - Problem: Zeitspanne bis zum Inkrafttreten, Vermeidung einer „Lücke“ zwischen Verpflichtungszeiträumen
- » Verhandlung in zwei getrennten Verhandlungssträngen unter UNFCCC und Kyoto Protokoll
- » Kernpunkte der Verhandlungen:
  - Konflikte zwischen Industriestaaten – Entwicklungsländer
    - Eigene Reduktionsverpflichtungen der Schwellenländer
    - Finanz- und Technologietransfer
  - Problem der Einbindung der USA

# Emissionshandel als Teil der internationalen Klimaschutzbemühungen (5)

## 15. COP in Kopenhagen, Dezember 2009:

- » Verabschiedung eines neuen internationalen Übereinkommens gescheitert
- » Ergebnis: „Copenhagen Accord“:
  - Rechtlicher Status: von COP nur „zur Kenntnis“ genommen
  - Anerkennung der wissenschaftlichen Erkenntnis des 2-Grad-Ziels, aber keine konkrete Reduktionsverpflichtungen
  - Bis 31. Januar 2010: Meldung an Sekretariat
    - Industriestaaten: Reduktionsziele
    - Entwicklungsländer: Maßnahmen zur Abschwächung der Klimaänderungen
  - Errichtung eines neues Klimafonds:
    - 30 Mrd. \$ sofort für 2010 - 2012
    - 100 Mrd. \$ jährlich ab 2020

# Emissionshandel als Teil der internationalen Klimaschutzbemühungen (6)

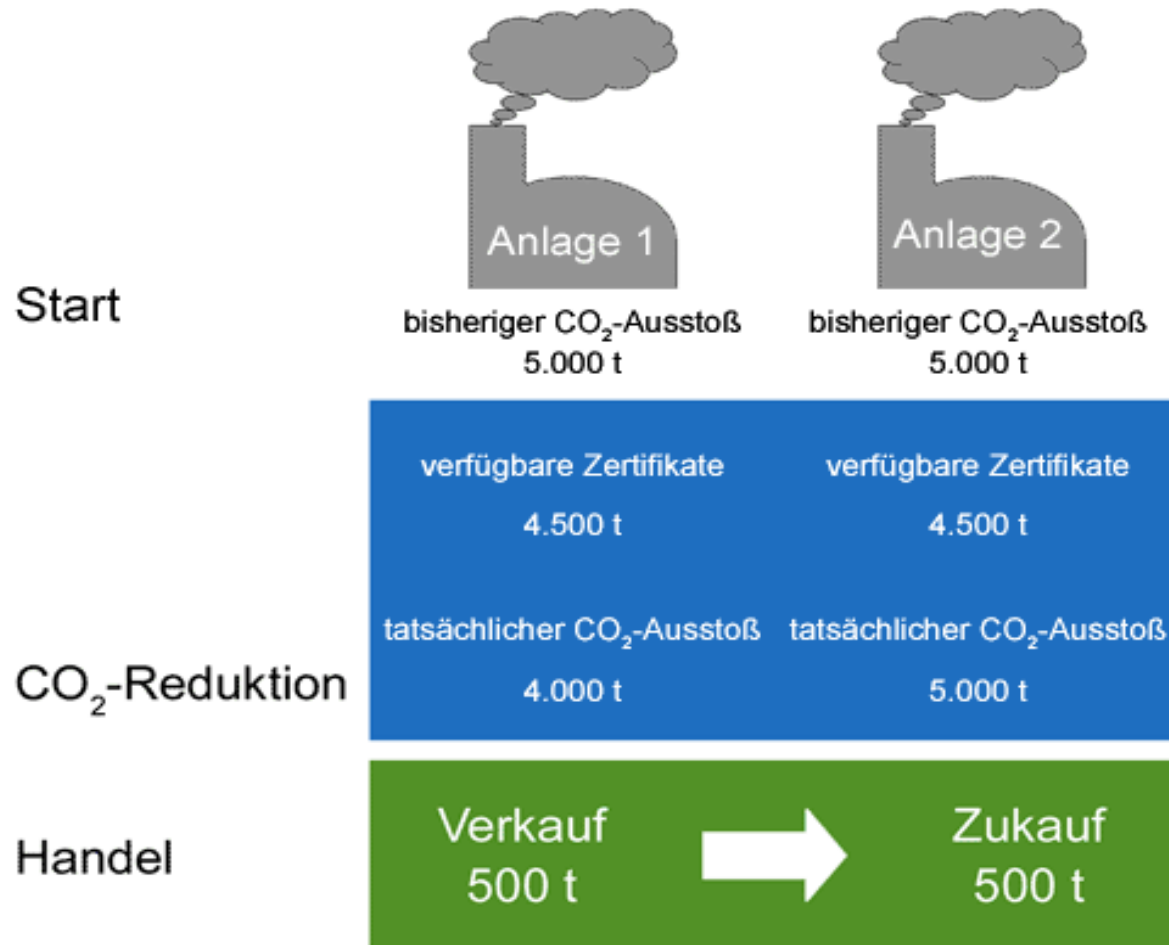
- » Folge: keine einheitlichen Wettbewerbsbedingungen
- » Zukunft:
  - Verbindlicher Zeitplan für Aushandlung und Verabschiedung eines neuen Übereinkommens fehlt
  - Mandate von der beiden Verhandlungsgruppen bis COP 16 verlängert
    - Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG-KP)
    - Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA)
- » weitere Verhandlungen:
  - Nebenorgane, Bonn, Juni 2010
  - COP 16, Cancun (Mexiko), 29. November – 10. Dezember 2010
  - Eventuell drei weitere Treffen

# Emissionshandel als Teil der internationalen Klimaschutzbemühungen (7)

## Post-Kopenhagen

- » Meldungen der Staaten bis 31. Januar 2010 - und später:
  - 64 Staaten und damit rund 78 % der globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen
  - Darunter finden sich die größten Treibhausgasemittenten sowie 38 Industriestaaten und 26 Schwellenländer
  - Weitere 30 Staaten haben Mitteilungen zur Unterstützung gemacht
  
- » Staaten wiederholen Zusagen von vor Kopenhagen:
  - EU: Reduzierung um 20 % bis 2020 gegenüber 1990; 30 %, wenn weitere Industriestaaten sich zu vergleichbaren Zielen verpflichten
  - USA: Reduzierung um 17 % bis 2020 gegenüber 2005, abhängig von innerstaatlicher Rechtsetzung
  - China: Minderung der Energieintensität (Energieverbrauch pro Einheit BSP) um 40 - 45 % bis 2020 gegenüber 2005
  
- » 2-Grad-Ziel kann nach IPCC damit nicht erreicht werden

# 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
  - Soll bis Ende 2010 novelliert werden zur Umsetzung der RL
- » Integration des TEHG als fünftes Buch in das Umweltgesetzbuch (UGB)
  - weitgehend ohne inhaltliche Änderungen
  - Vorhaben eines UGB ist insgesamt 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)

Urteile des Bundesverwaltungsgericht vom 16. Oktober 2007:

- » Anwendung der anteiligen Kürzung auf Optierer rechtswidrig
- » Anteilige Kürzung („2. Erfüllungsfaktor“) an sich rechtmäßig
- » § 6 Abs. 6 ZuV 2007 (prozessbedingte Emissionen) ist nichtig

Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Dezember 2009

- » Rüge: Verletzung des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) durch Entscheidung des BVerwG
- » Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde:
  - In Rechtsprechung ist noch nicht geklärt, ob ein Anspruch auf Mehrzuteilung von Berechtigungen für die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 trotz deren Ablauf und Löschung der Emissionsberechtigungen zum 30. April 2008 noch erfüllt werden kann.
  - Zumindest: Fortsetzungsfeststellungsklage

# Gerichtliche Leitentscheidungen aus der ersten Zuteilungsperiode (2)

- » BVerfG hat weitgehend das BVerwG und damit auch die Praxis der DEHSt bestätigt:
  - BVerwG: Für Berechnung des Kürzungsfaktors ist der Zeitpunkt unmittelbar vor der Erteilung der Zuteilungsbescheide maßgeblich. Nachträgliche Änderungen individueller Zuteilungen über die Zuteilungsperiode hinweg – etwa durch erfolgreiche Gerichtsverfahren auf Mehrzuteilung – sind für Kürzungsfaktor unerheblich.
  - Die DEHSt kann bis zum Zeitpunkt der Bescheidung der Zuteilungsanträge innerhalb eines gewissen Prognosespielraums entscheiden, um welchen Faktor die Zuteilungen zu kürzen sind.
  - Bestätigung dieser Praxis durch BVerfG, da ansonsten juristisches „Perpetuum mobile“
  
- » Aufhebung des Urteils des BVerwG wegen Verletzung des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG)
  - Rechtswidrigkeit der Zuteilungsregel von § 6 Abs. 6 ZuV 2007 hatte BVerwG in seinem Urteil zur anteiligen Kürzung im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Prognoseentscheidung nach § 4 Abs. 4 ZuG 2007 für unbeachtlich gehalten.

# Überblick über Zuteilungsregeln des ZuG 2012

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

» Ab dem 1. Januar 2003:

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

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

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

# 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
- » Emissionshandelskosten-Verordnung 2007:
  - VG Berlin, OVG Berlin-Brandenburg und BVerwG haben EHKostV 2007 für rechtswidrig und nichtig gehalten,
  - DEHSt erstattet derzeit Gebühren aus erster Zuteilungsperiode zurück

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

# Veräußerung von Berechtigungen (2)

- » In Regierungsentwurf ursprünglich nicht vorgesehen
- » 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
- » Koalitionsvertrag widersprüchlich:
  - Abschnitt „Klimaschutz, Energie, Umwelt“: 50 % der Erlöse aus der Versteigerung internationale und ergänzend nationale Klimaschutzprojekte
  - In Abschnitt „Generationsgerechte Finanzen“: Alle Einnahmen aus Handel mit Emissionszertifikaten für Gesamthaushalt

# 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:

» Zunächst: Verkauf

- an den üblichen Handelsplätzen
- zum Marktpreis
- kontinuierlich: fortlaufend über das Jahr verteilt in möglichst gleichen Mengen

» Ab 2010: Versteigerung

- 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)

## Emissionshandels-Versteigerungs-Verordnung (EHVV 2012)

- » In Kraft getreten am 23. Juli 2009
- » Inhalt:
  - Versteigerung an einer bestehenden Emissionshandelsbörse: EEX  
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.

# Veräußerung von Berechtigungen (6)

- 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
- » Auftrag ging nach Ausschreibung an EEX: 18. November 2010
- » Start der Versteigerung: 5. Januar 2010 (Preis: 12,67 €/EUA)

# Veräußerung von Berechtigungen (7)

## Vereinbarkeit mit Grundgesetz umstritten:

- » Verstoß gegen Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung (Art. 104 a ff. GG)
  - Sonderabgabe zur Vorteilsabschöpfung („windfall profits“)?  
Nach BVerfG („Wasserpfeffig“) 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 (8)

- » 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 - 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 2007 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

# EuG zu NAP II (1)

Urteile des Europäischen Gerichts erster Instanz (EuG) vom 23. September 2009:

- » EuG hat Entscheidungen der Kommission zu Nationalem Allokationsplan für die zweite Zuteilungsperiode 2008 - 2012 (NAP II) von Polen und Estland für nichtig erklärt.
- » KOM hatte aufgrund eigener Berechnungen die nationalen Emissionsbudgets dieser Länder erheblich gekürzt und selbst eine Obergrenze vorgegeben.
- » Nach EuG hat die Kommission dadurch jedoch ihre Befugnisse im Verfahren der Überprüfung der NAP in der zweiten Zuteilungsperiode überschritten:
  - Ermessensmissbrauch
  - Verstoß gegen Begründungspflicht

# EuG zu NAP II (2)

## » Folgen:

- KOM ergriff Rechtsmittel zu EuGH, Entscheidung steht aus
- Nichtigerklärung der bisherigen Entscheidung bedeutet erneute Überprüfung durch KOM, KOM geht jedoch aufgrund der inzwischen vorliegenden Daten von gleichen Ergebnis aus
- Bei Bestätigung der Entscheidung: Gefahr eines Preisverfalls durch große Menge zusätzlicher Emissionsberechtigungen auf dem Markt
- Auswirkungen auf die dritte Zuteilungsperiode:  
Menge der zu vergebenden Zertifikate knüpft an Zuteilungsmenge in der zweiten Zuteilungsperiode an  
Obergrenze an Zertifikaten in der dritten Zuteilungsperiode wird gemeinschaftsweit bestimmt, so dass die Aufteilung der Zuständigkeiten zugunsten der Kommission nicht mehr streitig ist

# Emissionshandel nach 2012

**Richtlinie 2009/29/EG zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten**

- » 17. Dezember 2008: Vom Europäischen Parlament verabschiedet
- » 23. April 2009: Vom Rat verabschiedet
- » 05. Juni 2009: veröffentlicht im Amtsblatt der EU
- » 25. Juni 2009: in Kraft getreten
- » 31. Dezember 2012: Umsetzungsfrist

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

- » 19. November 2008: vom Rat verabschiedet
- » 13. Januar 2009: Veröffentlicht im Amtsblatt der EU
- » 02. Februar 2009: in Kraft getreten
- » 02. Februar 2010: Umsetzungsfrist

**Konsolidierte Fassung vom 25. Juni 2009**

# Einbeziehung des Luftverkehrs in Emissionshandel (1)

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

- » 19. November 2008: vom Rat verabschiedet
- » 13. Januar 2009: Veröffentlicht im Amtsblatt der EU
- » 02. Februar 2009: in Kraft getreten
- » 02. Februar 2010: Umsetzungsfrist

## 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 bis 2020 gilt eine einzige, EU-weit einheitliche Gesamtmenge an zu vergebenden Emissionsberechtigungen

» Menge:

- Das von der EG beschlossene Reduktionsziel von 20 % bis 2020 gilt unabhängig von den völkerrechtlichen Vorgaben
- Lediglich die Verschärfung auf eine 30 %-Reduktion erfolgt zunächst nicht
- Emissionsvolumen für jeden Mitgliedstaat für 2013 bis 2020 ist in Lastenteilung-Entscheidung festgelegt
- KOM veröffentlicht bis 30. Juni 2010 die absolute gemeinschaftsweite Menge der Zertifikate für 2013
- Jährliche lineare Verminderung um 1,74 % der gemeinschaftsweit zu vergebenden Menge an Emissionsberechtigungen
- 2020 sollen EU-weit maximal 1 720 Mio. Berechtigungen zugeteilt werden

# Allokationsmethode

## Europaweite Harmonisierung auch der Allokationsmethode

- » zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt durch unterschiedliche nationale Regelungen
- » Erleichterung der Verknüpfung mit anderen Emissionshandels-Systemen
- » Keine NAP mehr!

## 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:
  - RL: offenes, transparentes, harmonisiertes und nicht diskriminierendes Verfahren
  - Detaillierte Regelungen werden in Verordnung niedergelegt  
30. Juni 2010: KOM erlässt Verordnung  
aber Verzögerung wahrscheinlich
- » 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, Tendenz: europaweit

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

- » 88 % nach den Emissionsanteilen der MS im Jahre 2005 - 2007
- » 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. (1)

## 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,
  - so dass im Jahr 2027 keine kostenlose Zuteilung erfolgt

# Kostenfreie Zuteilung für Industrie u.a. (2)

- » Kostenfreie Zuteilung anhand von gemeinschaftsweiten, einheitlichen produktbezogenen Ex-ante-Benchmarks:
  - Ausgangspunkt dabei: Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen eines Sektors in der EG in 2007 und 2008
  - Ansatz: nicht mehr „bvt“, sondern „front runner“ ambitionierter als bisher im ZuG 2012
  - Festlegung bis 31. Dezember 2010, Konsultation mit den betroffenen Sektoren  
derzeit: Abschlußbericht von Gutachtern
  
- » 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: Maßnahmen zur Unterstützung bestimmter energieintensiver Industrien im Falle der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen („Carbon leakage“):

» Problem:

- Sollten andere Industrieländer und andere Großemittenten von Treibhausgasen einem internationalen Klimaschutzübereinkommen nicht beitreten, so könnte dies zu einem Anstieg von Treibhausgasemissionen in Drittländern führen, deren Industrien nicht an vergleichbare CO<sub>2</sub>-Auflagen gebunden sind, und die Umweltintegrität und den Nutzen von EÜ-Maßnahmen untergraben.

» Lösung: Privilegierung von Industriezweigen,

- die energieintensiv sind und zudem
- in einem starken internationalen Wettbewerb stehen.

» Maßnahmen zum Schutz:

- Kostenfreie Zuteilung  
in Höhe von 100 % von 2013 - 2020  
auf der Grundlage der Benchmarks
- auch Entschädigung möglich

# „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)

## Betroffene Sektoren

- » waren von KOM bis 31. Dezember 2009 festzulegen
- » „Beschluss der Kommission vom 24. Dezember 2009 zur Festlegung eines Verzeichnisses der Sektoren und Teilsektoren, von denen angenommen wird, dass sie einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgesetzt sind, gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates“(2010/2/EU)
  - Von den im Anhang aufgeführten 164 Sektoren wird angenommen, dass sie einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgesetzt sind
  - Festlegung nach NACE-Code (Nomenclature of economic activities)
  - u. a.: Roheisen und Stahl; Aluminium; Zucker; Papier, Karton und Pappe; Flach- und Hohlglas; Zement; Kalk
  - Das Verzeichnis gilt vorbehaltlich der Ergebnisse der internationalen Verhandlungen für die Jahre 2013 und 2014

# „carbon leakage“ (4)

- » Revision der Ausnahmen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der internationalen Verhandlungen bis 30. Juni 2010
  - aber in Kopenhagen wurde kein internationales Abkommen verabschiedet, welches weltweit gleiche Klimaschutzstandards und damit einheitliche Wettbewerbsbedingungen geschaffen hätte

# „carbon leakage“ (5)

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, Vorschlag liegt vor.

# 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

# Nationale Umsetzung

MS haben RL bis spätestens 31. Dezember 2012 in innerstaatliches Recht umzusetzen

- » In D: Novellierung des TEHG bis Ende 2010 geplant

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. September 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.

# Einordnung eines Industriekraftwerkes?

## Industriekraftwerk:

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

## Einordnung?

- » Wortlaut:
  - Art. 10 a Abs. 3: Keine kostenlose Zuteilung für Stromerzeuger
  - Definition „Stromerzeuger“ in Art. 3 lit. u RL:  
„Anlage, die am 1. Januar 2005 oder danach Strom zum Verkauf an Dritte erzeugt hat und in der keine anderen Tätigkeiten gemäß Anhang I als die „Verbrennung von Brennstoffen“ durchgeführt werden.“
  - Ansatzpunkt: Strom zum Verkauf an Dritte?
- » Sinn & Zweck: Versteigerung wegen Möglichkeit des Stromsektors, die CO<sub>2</sub>-Kostensteigerung abzuwälzen

# Übertragbarkeit von Emissionsberechtigungen zwischen den Handelsperioden (1)

Neue RL lässt Übertragung von Emissionsberechtigungen zu, Art. 11:

- » Rechtstechnisch erfolgt keine Übertragung von Emissionsberechtigungen, sondern
  - Löschung der Emissionsberechtigungen aus der vorangegangenen Zuteilungsperiode und
  - sodann Ersetzung durch Emissionsberechtigungen aus der laufenden Zuteilungsperiode
  
- » Im Übergang von der ersten zur zweiten Zuteilungsperiode konnten die Mitgliedstaaten davon Ausnahmen vorsehen.
  - D: Alle Emissionsberechtigungen aus erster Zuteilungsperiode wurden zum 30. April 2008 gelöscht, § 20 ZuG 2012

# Übertragbarkeit von Emissionsberechtigungen zwischen den Handelsperioden (2)

- Begründung:

Zeitraum der zweiten Zuteilungsperiode ist gleichzeitig Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls

Zulassung des Banking in Deutschland könnte, insbesondere wenn die übrigen Mitgliedstaaten ein Banking ausschließen, zu einem übermäßigen Zufluss von Berechtigungen nach Deutschland führen, welche die Erfüllung der Kyoto-Verpflichtung gefährden könnte

» Im Übergang von der zweiten zur dritten Zuteilungsperiode sind die Mitgliedstaaten zu Ersetzung der Emissionsberechtigungen nach RL verpflichtet

- umgesetzt in § 6 Abs. 4 TEHG:

- Berechtigungen einer abgelaufenen Zuteilungsperiode werden vier Monate nach Ende einer Zuteilungsperiode in Berechtigungen der laufenden Zuteilungsperiode überführt

# 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,
  - 2000. Projekt am 6. Januar 2010 registriert auf internationaler Ebene
  - 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 auch nach 2013
  - 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
  - Aber Kopenhagener Vereinbarung enthält keine Aussagen zur Zukunft von CDM und JI

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

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



## **SCHOLTKA & PARTNER Rechtsanwälte** Partnerschaft von Rechtsanwälten

**Rechtsanwalt Dr. Markus Ehrmann**  
**Fachanwalt für Verwaltungsrecht**

**Meinekestraße 4**  
**D - 10719 Berlin**

**Tel: (49) 30 – 50 96 95 - 0**

**Fax: (49) 30 – 50 96 95 - 77**

**E-Mail: [ehrmann@scholtka-partner.de](mailto:ehrmann@scholtka-partner.de)**

**Internet: [www.scholtka-partner.de](http://www.scholtka-partner.de)**