

# Neuere Entwicklungen im Emissionshandelsrecht der Bundesrepublik Deutschland

Professor Dr. Dr. h.c. Franz-Joseph Peine\*

## A. Einleitung

Klimaschutzrecht gibt es auf völkerrechtlicher, europäischer und nationaler Ebene. *Völkerrechtlich* ist das so genannte Kyoto-Protokoll relevant, welches unter anderem die so genannten handelbaren Emissionsrechte einführt<sup>1)</sup>. Dem

---

\* Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

- 1) Maßnahmen zugunsten des Klimaschutzes sind völkerrechtlich verbindlich von den einzelnen Staaten durch das so genannte Kyoto-Protokoll vom 11.12.1997 gefordert. Dieses Protokoll konkretisiert die so genannte Klimarahmenkonvention vom 09.05.1992. Sie will die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau stabilisieren, auf dem eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindert wird.

In Ausformung dieser Staatenverpflichtungen wurde im Kyoto-Protokoll verabredet, dass die 39 Industriestaaten der UN-Klimarahmenkonvention jeweils individuell national, also für ihre Wirtschaft, Industrie und Private, Emissionsbegrenzungen akzeptierten. Damit war für die Industriestaaten erstmalig ein Deckel für die nationalen Emissionen verbindlich festgelegt. Im Durchschnitt der Jahre 2008 – 2012 reduzieren die 39 Industriestaaten insgesamt 5,2% ihrer Treibhausgasemissionen unter das Niveau des Referenzjahres 1990 und führen damit ihre Emissionen bei wachsender Wirtschaft innerhalb von zehn Jahren unter die Emissionsmenge von 1990 zurück. Damit sind die Industriestaaten gezwungen, weitreichende umwelt- und wirtschaftspolitische Festlegungen zu treffen, um die größte Umweltherausforderung der Menschheit zu bekämpfen. Nach der überraschenden Zusage der russischen Regierung vom 5. 11. 2004, das Kyoto-Protokoll trotz jahrelangem Zaudern zu ratifizieren, ist dieses, nachdem die Russische Föderation den Vertrag ratifiziert und in New York das Ratifizierungsprotokoll am 18. 11. 2004 hinterlegt hat, seit dem 16. 2. 2005 wirksam. Dies ist ein Sieg des Multilateralismus in den internationalen Beziehungen und für den Klimaschutz. Allerdings muss es weiterhin das Ziel klimapolitischer Bestrebungen sein, den größten Verschmutzer, die USA, in ein internationales Minderungsregime einzubinden. Denn es wird nur gemeinsam mit den USA und den großen Schwellenländern, wie China, Indien, Brasilien, Mexiko, möglich sein, die notwendigen

folgt *europarechtlich* die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 (in Kraft getreten am 25.10.2003) über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates<sup>2)</sup>; sie bestimmt, das Handelssystem zum 01.01.2005 in den Mitgliedstaaten einzuführen; bis zum 03.12.2003 waren verschiedene Umsetzungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten durchzuführen; der nationale Zuteilungsplan war bis zum 31.03.2004 nach Brüssel zu melden<sup>3)</sup>. In

---

Minderungen zu erreichen und den globalen Klimawandel wirksam abzubremesen. Das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls schafft aber vor allem Gewissheit für den europäischen und internationalen Emissionshandel, denn der Emissionshandel ist eines der Instrumente des Kyoto-Protokolls. Das Kyoto-Protokoll verpflichtet die 39 Industriestaaten einerseits auf nationale Reduktions- oder Stabilisierungsmengen der sechs Treibhausgase für 2008–2012 und ergänzt andererseits die Reihe möglicher nationaler Klimaschutzmaßnahmen durch internationale, grenzüberschreitende Instrumente. Diese sogenannten Kyoto-Mechanismen sind die beiden projektbasierten bilateralen Kooperationsprojekte, *Joint Implementation (JI)* und *Clean Development Mechanism (CDM)*. Diese beiden Kooperationsformen sind nur Industriestaaten, als JI, sowie zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, als CDM, eröffnet. Der dritte Mechanismus, der Emissionshandel des Kyoto-Protokolls, unterscheidet sich von JI und CDM dadurch, dass er nicht auf einzelne Projekte von Staaten oder auf Unternehmen aus diesen Staaten bezogen ist, sondern dass bereits erreichte Emissionsreduzierungen gehandelt werden.

- 2) ABl. EG Nr. L 275, S. 32. Diese Richtlinie ist durch die so genannte Verbindungsrichtlinie geändert worden, Richtlinie 2004/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.10.2004 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, ABl. EU Nr. L vom 13.11.2004, S. 18. Ziel dieser Richtlinie ist es, die projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls mit dem Gemeinschaftssystem zu verknüpfen. Die Richtlinie trat am 13.11.2004 in Kraft und musste bis zum 13.11.2005 in nationales Recht umgesetzt werden. Dieses geschah durch das Projekt-Mechanismen-Gesetz, Art. 1 des Gesetzes vom 22.09.2005, BGBl. I, 2826. Zu diesem Gesetz ausführlich *Hoffmann*, Herausforderung Klimaschutz, 2007, S. 137ff. mit weiteren Nachweisen.
- 3) Ferner verabschiedete die Kommission Maßnahmen, die eine einheitliche Berichterstattung der am Emissionshandel beteiligten Unternehmen sicherstellen: Monitoring-Leitlinien vom 07.01.2004, KOM(2003)830 endg. Vervollständigt wird die Einführung des Emissionshandels durch die unmittelbar geltende EU-Registerverordnung sowie die für 2006 erforderliche Umsetzung der EU-Ergänzungsrichtlinie vom 13.11.2004 zur Einführung von JI/CDM in den EU-Emissionshandel:

Erfüllung dieser Pflichten ergriff *Deutschland* folgende Maßnahmen: Seit dem 15.07.2004 ist das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)<sup>4)</sup> wirksam, das die Kernregelungen über den Emissionsrechtehandel enthält; ergänzt wird das TEHG durch das Zuteilungsgesetz 2007 (ZuG)<sup>5)</sup>, das seit dem 31.08.2004 in Kraft ist, seit dem 01.09.2004 ist die Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (ZuV 2007)<sup>6)</sup> in Geltung. Basis des ZuG ist der Nationale Zuteilungs- oder Allokationsplan (NAP), der die Gesamtmenge an Treibhausgasen festlegt, die die Energiewirtschaft und die Industrie in Zukunft ausstoßen dürfen, sowie die Verteilung der Emissionsrechte auf die einzelnen Unternehmen. Die ZuV konkretisiert die Regeln und Mengen der Zuteilung von Emissionsberechtigungen und basiert ihrerseits auf den Verordnungsermächtigungen im TEHG und ZuG. Flankiert wird das Zuteilungssystem noch durch die Emissionshandelskostenverordnung 2007 (EHKostV 2007)<sup>7)</sup>, die gleichzeitig mit der Zuteilungsverordnung in Kraft getreten ist und Regelungen zu den Gebühren aus Anlass von Amtshandlungen nach TEHG und ZuG enthält.

Im Folgenden stelle ich dieses deutsche Recht näher vor und berichte über es betreffende Probleme sowie mittlerweile ergangene Gerichtsentscheidungen (B.I.).

---

EU-Registerverordnung vom 21.12.2004, Verordnung (EG) Nr. 2216/2004 der Kommission, in Kraft am 29.12.2004, und sogenannte EU-Ergänzungsrichtlinie 2004/10/EG v. 27.10.2004, in Kraft am 13.11.2004, ABI. EU Nr. L 338, S.18.

- 4) Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgas-emissionszertifikaten in der Gemeinschaft v. 8. 7. 2004, BGBl. I, S. 1578, dessen Art. 1 das eigentliche Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) enthält.
- 5) Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 v. 26. 8. 2004, BGBl. I, S. 2211.
- 6) Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 v. 31. 8. 2004, BGBl. I, S. 2255.
- 7) Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 v. 31. 8. 2004, BGBl. I, S. 2255.

Anschließend berichte ich über dasjenige Recht, welches ab 2008 gilt. Dieses neue Recht ändert das Recht aus dem Jahr 2004 ab; ich muss deshalb das alte Recht vorstellen, damit das neue verständlich wird (B. II.). Den Abschluss des Vortrags bildet ein Ausblick, in dem ich weitere Aktivitäten zugunsten des Klimaschutzes in Deutschland sowie damit im Zusammenhang stehende Forderungen vorstelle (C.).

## B. Das deutsche Emissionshandelsrecht

### I. Die Ausgangsrechtslage 2004

#### 1. Unmittelbare Konsequenzen der neuen Rechtslage für die deutsche Industrie

##### a. Materiell

Für die CO<sub>2</sub>-ausstoßende Industrie ergibt sich hinsichtlich der normalbetrieblichen Ableitung von CO<sub>2</sub> ein völlig neues Regime, auf das sich die betroffenen Unternehmen umgehend einzustellen haben. Wer binnen drei Wochen nach In-Kraft-Treten des ZuG 2007 - also bis spätestens 20.09.2004 - keinen Antrag gestellt hat, verliert seinen Anspruch auf (kostenlose) Zuteilung der Emissionsrechte bzw. -zertifikate in der ersten Zuteilungsphase. Es handelt sich um eine materielle Ausschlussfrist. Für zukünftige Perioden muss ein solcher Antrag bis jeweils 31. März des Jahres, das dem Beginn der Zuteilungsperiode vorangeht, vorliegen.

##### b. Formell

Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 TEHG sind bei Anlagen, die nach § 4 Abs. 1 Satz 3 BImSchG genehmigungsbedürftig sind, die für diese Anlagen nach Landesrecht zuständigen (Landes-)Behörden für den Vollzug der §§ 4 und 5 TEHG, d. h. für

die Emissionsgenehmigung, die Ermittlung der Emissionen und die Emissionsberichte zuständig. Alle anderen Aufgaben, vor allem die Zuteilung der Berechtigungen, obliegen dem *Umweltbundesamt* als Bundesoberbehörde; hier ist die Deutsche Emissionshandelsstelle als „Fachbereich Emissionshandel“ eingerichtet worden<sup>8)</sup>. Die Aufgaben des Umweltbundesamts können - mit Ausnahme der Verhängung von Sanktionen - auf der Grundlage einer Rechtsverordnung auch von einer juristischen Person und damit von einem Privaten wahrgenommen werden. Eine solche Aufgabenprivatisierung ist bislang nicht vorgenommen worden.

## 2. Die Mengen des nationalen Zuteilungsplans

Die (europarechtliche) Emissionshandelsrichtlinie eröffnet den beteiligten Unternehmen und den einzelnen Anlagen die Möglichkeit, die Flexibilität des Emissionshandels für die Erreichung der jeweiligen CO<sub>2</sub>-Minderungsgrenze zu nutzen (so genanntes *cap and trade*). Voraussetzung für den Handel ist die staatliche Festlegung des nationalen Minderungspfads für den Zeitraum 2005 - 2007 und 2008 - 2012, bevor der Anteil festgelegt werden kann, den die beteiligten Sektoren im Rahmen des EU-Emissionshandels für die beiden Handelsperioden 2005 - 2007 und 2008 - 2012 erbringen müssen.

Das Mengengerüst für das deutsche Minderungsziel im Zeitraum 2008 - 2012 und daraus abgeleitet die Minderung 2005 - 2007, die die Sektoren Elektrizitätswirtschaft und die energieintensive Industrie im Rahmen des EU-Emissionshandels zu erbringen haben, basieren auf dem Nationalen Allokationsplan (NAP), den die Bundesregierung am 31.03.2004 beschlossen hat und der der Europäischen Kommission fristgemäß notifiziert worden ist. Diese

---

8) Vgl. auch *Michaelis/Holtwisch*, NJW 2004, 2127ff.

hat den NAP mit Entscheidung vom 07.07.2004 als richtlinienkonform bewilligt, allerdings einige (zwischenzeitig erfüllte und deshalb erledigte) Änderungen angemahnt. Ausgehend von einem Durchschnittswert von 863 Mio. t CO<sub>2</sub>/Jahr für die Referenzperiode 2000 - 2002 und dem Zielwert von 844 Mio. t CO<sub>2</sub> im Durchschnitt der zweiten EU-Handelsperiode 2008 - 2012, die gleichzeitig Erste Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls ist, hat die Bundesregierung das nationale Emissionsbudget für den dazwischen liegenden Zeitraum der Handelsperiode 2005 - 2007 festgelegt. Die nationale Menge von 859 Mio. t CO<sub>2</sub>/Jahr für 2005 - 2007 ergibt sich aus der linearen Fortführung der bisher erreichten deutschen Minderungen bis zur notwendigen Zielerreichung der Ersten Kyoto-Periode 2008 - 2012, für die sich Deutschland auf - 21% in Relation zu 1990 verpflichtet. Ferner enthält der NAP die Vorgabe für den Sektor Energie und Industrie zum Emissionshandel 2005 - 2007 von 499 Mio. t CO<sub>2</sub>/Jahr, von denen bis zu 495 Mio. t CO<sub>2</sub>/Jahr zugeteilt werden. Die Differenz zwischen beiden Beträgen ergibt sich aus der Reserve für neue Marktteilnehmer von 3 Mio. t CO<sub>2</sub>/Jahr und für Härtefälle von 1 Mio. t CO<sub>2</sub>/Jahr.

### 3. Die Zuteilungsregeln

Das ZuG 2007 unterscheidet zwischen den allgemeinen Zuteilungsregeln für Bestandsanlagen, die bis 31. 12. 2002 in Betrieb gegangen sind, sowie für Anlagen, die zwischen dem 01.01.2003 und 31.12.2004 in Betrieb gehen und damit kombinierbare besondere Zuteilungsregeln. Dabei gehen §§ 7 und 8 ZuG 2007 von so genannten historischen Emissionen in der Vergangenheit (bezogen auf eine Basisperiode) oder von angemeldeten Emissionen von 2005 - 2007 aus, sie lassen aber für Bestandsanlagen und Anlagen von 2003 und 2004 höhere Zuteilungen an Emissionsberechtigungen zu, wenn spezifische Emissionswerte nach dem Standard der besten verfügbaren Techniken eingehalten werden. Die Sonderregeln für frühzeitige Emissionsminderungen nach § 12 ZuG („Early

Action“), prozessbedingte Emissionen nach § 13 ZuG und die Sonderzuteilungen für Anlagen mit Kraft-Wärme-Kopplung nach § 14 oder für den Ersatz von Kernkraftwerken nach § 15 ZuG werden zu einer Gesamtzuteilung. Im Zuteilungsverfahren hat sich gezeigt, dass die Regeln des ZuG 2007 zu 58 möglichen Kombinationen führen. Weitere Übergangsregelungen (u.a. Härtefallregel, § 7 Abs. 11 ZuG) sehen eine annähernd bedarfsgerechte Ausstattung mit Emissionsberechtigungen vor. Diese Vielfältigkeit des Gesetzes ist im Ergebnis auf die komplexe deutsche Wirtschafts- und Anlagenstruktur sowie das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren zurückzuführen. Dadurch sind besondere inhaltliche und zeitliche Herausforderungen bei der Zuteilung entstanden.

#### 4. Die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt)

##### a. Aufgaben

Mit dem Kabinettsbeschluss der Bundesregierung zum Entwurf des Treibhaus-Emissionshandelsgesetzes (TEHG vom 17.12.2003) ist das Umweltbundesamt als zuständige Stelle bei der Einführung des Emissionshandels in Deutschland benannt worden. Im Vorgriff auf ein Inkrafttreten des zustimmungspflichtigen TEHG richtet das Umweltbundesamt einen neuen Fachbereich E - Deutsche Emissionshandelsstelle - ein, der sämtliche Aufgaben des Bundes wahrnehmen soll. Dazu gehören im Ergebnis des parlamentarischen Vermittlungsverfahrens vom 28.05.2004 als Kernaufgaben die Zuteilung und Ausgabe der Emissionsberechtigungen an die beteiligten Anlagen sowie die Prüfung der Emissionsberichte einschließlich der Sanktionsverhängung. Während die Zuteilung jeweils eine Einzelaufgabe pro Handelsperiode darstellt, sind die Ausgabe der Emissionsberechtigungen und vor allem die Prüfung der Emissionsberichte eine jährlich wiederkehrende Leistung der DEHSt. Daran knüpfen vor allem die nationalen und internationalen Berichterstattungen zum

Emissionshandel an den Deutschen Bundestag, die Bundesregierung, die Europäische Kommission oder das Sekretariat der UN-Klimarahmenkonvention, aber auch das Management aller nationalen Anlagen- und Handelskonten im Register an. Die internationale Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und dem UN-Klimasekretariat bei der Umsetzung des Kyoto-Protokolls sowie die Mitwirkung bei der Erstellung künftiger Nationaler Allokationspläne und bei der Integration der projektbezogenen Kyoto-Mechanismen JI/CDM vervollständigen die Aufgaben der DEHSt. Daraus ergibt sich die Schlüsselstellung des Umweltbundesamts für den bundeseinheitlichen Vollzug des Emissionshandels. Für die Erfüllung dieser Aufgaben setzt sich das Umweltbundesamt eine dienstleistungsorientierte Ausrichtung zum Ziel. Dieses kommt in der Orientierung der DEHSt-Organisation an den Branchen des TEHG zum Ausdruck, wie sie in beiden Abteilungen festgelegt ist<sup>9)</sup>. Mit Ausrichtung auf die Interessenlage der betroffenen Anlagenbetreiber sind rund 90 Personen in der Deutschen Emissionshandelsstelle tätig. Sie sind mit einem hohen Anteil an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Wirtschaft, Verbänden und ähnlichen Organisationen auf eine hohe Serviceorientierung ausgerichtet mit dem Ziel, den Emissionshandel zum ökologischen und ökonomischen Erfolg zu führen<sup>10)</sup>.

---

9) Zur Organisation der DEHSt folgendes: Ingenieure und Techniker mit speziellen Branchenkenntnissen sind in jeweils zwei Branchenfachgebiete pro Abteilung für die Anlagen der Energiewirtschaft oder die Anlagen der Industrie tätig. Die weiteren Aufgaben: Berichterstattung und zentrale Registerführung sowie eine Arbeitseinheit zur Informationstechnologie vervollständigen die Abteilung E 2. Die speziellen Aufgabenbereiche Kundenservice und Justitiariat sind in der Abteilung E 1 angesiedelt und werden durch die Arbeitseinheit zur Qualitätssicherung der Verfahrensabläufe, einschließlich Controlling, sowie zum Kundenservice vervollständigt.

10) Deshalb wurden schon im Vorgriff auf das Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlagen ausführliche Informationen zum Emissionshandel zur Verfügung gestellt und kontinuierlich fortentwickelt. Dazu gehörten Hilfestellungen zu den Zuteilungsregeln des ZuG 2007, einschließlich der ZuV 2007, sowie fortlaufende Hilfestellungen über die Internetseite der DEHSt, wie FAQs zum Antragsverfahren und zu den Zuteilungsregeln und regelmäßige Aussendungen per E-mail an die Anlagenbetreiber und an Sachverständige. Außerdem gehört eine enge Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu einer

b. Antrags- und Zuteilungsverfahren

Das Antragsverfahren auf Zuteilung von Emissionshandelsberechtigungen ist der erste große Test für die Leistungsfähigkeit der elektronischen Verfahren und Kundenausrichtung und endet am 20.09.2004. Es gehen ca. 2100 elektronische Anträge und 4000 Kundenservice-Anforderungen ein. Der Beginn des Antragsverfahrens ist damit automatisch an das Inkrafttreten des ZuG 2007 gekoppelt sowie inhaltlich und formell von der DEHSt vorbereitet und kommuniziert worden.

An dem elektronischen Antrags- und Zuteilungsverfahren sind drei Akteure beteiligt: der Anlagenbetreiber, sein Sachverständiger, die DEHSt. Die Initiative auf Zuteilung ergreift der Anlagenbetreiber mit der Vervollständigung eines elektronischen Antrags, den er an seinen Sachverständigen verschlüsselt übermittelt. Der Sachverständige nimmt als Verifizierer eine wichtige Rolle im Antragsverfahren ein, weil er den Antrag prüft und wiederum elektronisch signiert an den Anlagenbetreiber übermittelt. Dieser schließt die Antragstellung mit seiner elektronischen Signierung des Antrags und Übermittlung an die DEHSt ab. Am Antragsverfahren sind 162 Sachverständige einschließlich Gutachterorganisationen

---

möglichst reibungslosen Einführung des Emissionshandels dazu. Das wichtigste Medium für einen hohen Anspruch an die Transparenz ihres Verwaltungshandelns ist die Internetseite, auf der tagesaktuell Anlagenbetreibern, Sachverständigen, Ländern und der breiten Öffentlichkeit alle Informationen zur fortschreitenden Einführung des Emissionshandels mitgeteilt werden konnten. Die elektronische Erfassungssoftware im Antragsverfahren nebst allen elektronischen Zugangsvoraussetzungen und die vollelektronische Antragsstellung selbst konnten über das Internet heruntergeladen werden. Insofern ist das moderne umweltpolitische Instrument Emissionshandel auch von einem völlig neuen Behördenansatz mit neuester Informationstechnologie geprägt. Dies stellte eine zusätzliche Herausforderung für Anlagenbetreiber, Sachverständige und das Umweltbundesamt dar, die mit zusätzlichem Kommunikationsaufwand gut gemeistert wurde und sich sehr bewährt hat. Der ambitionierte Zeitplan für die Einführung des Emissionshandels hätte ohne voll-elektronische Unterstützung nicht bewältigt werden können.

wie der TÜV beteiligt, die bereits im Mai 2004 von der DEHSt als Verifizierer bekannt gemacht worden sind und eine wichtige Schnittstelle zwischen Anlagenbetreibern und DEHSt bilden. Bei der DEHSt wird der elektronische Antrag aus der so genannten Virtuellen Poststelle entnommen, geöffnet, geprüft und die individuelle Zuteilungsmenge berechnet. Die DEHSt versendet den Zuteilungsbescheid ebenfalls wieder voll elektronisch über die Virtuelle Poststelle an den Anlagenbetreiber.

Mit dem Ende der Antragsfrist am 20.09.2004 hat das Zuteilungsverfahren am folgenden Tag mit der Bearbeitung von 2060 elektronischen Anträgen begonnen. Davon erfordern rund 600 Anträge einen außerordentlich hohen Kommunikationsaufwand zwischen der DEHSt und den Antragstellern. Insgesamt ergehen etwa 1900 Bescheide an Antragsteller und eine entsprechende Anzahl elektronischer Kostenbescheide.

#### c. Register

Eine weitere entscheidende Aufgabe der DEHSt ist das nationale Register, das sowohl als Emissionshandelsregister für die teilnehmenden Unternehmen als auch als nationales Emissionsregister der Bundesrepublik Deutschland nach dem Kyoto-Protokoll genutzt wird. Dies geht auf die gemeinsame Vereinbarung der EU-Mitgliedstaaten nach der EU-Registerverordnung zurück. Mit dem Register schafften sich die EU-Mitgliedstaaten jeweils ein digitales Grundbuch und ein digitales Netz von gleichförmigen Buchungsstellen, die an das zentrale Register der Kommission in Brüssel angeknüpft sind. Im Ergebnis verbucht das nationale Register den Besitz von Emissionsberechtigungen, wie es mit einem digitalen Grundbuch geschieht. Für den jeweiligen Kontonutzer unterscheidet sich die Transaktion im Register nur wenig von der beim Onlinebanking. Hervorzuheben ist ferner die enge Verknüpfung mit dem EU-Register; nach ihm muss ein grenzüberschreitender Handelstransfer, aber auch jeder nationale Handels- und

Registervorgang von dem zentralen Register genehmigt werden, bevor er national vollzogen werden darf. Damit ist sichergestellt, dass unberechtigte Transaktionen unterbleiben und der Verbleib von Emissionsberechtigungen zurückverfolgt werden kann, ferner, dass das nationale Konto nicht „überzogen“ werden kann, schließlich, dass laufende technische Forderungen am Brüsseler Register technische Folgeänderungen am nationalen deutschen Register verursacht und dessen Betrieb verzögert.

#### 5. Probleme und Gerichtsentscheidungen

Mit den in der Einleitung genannten Normen sowie ihrer Änderung im Rahmen des Erlasses des Projekt-Mechanismen-Gesetzes<sup>11)</sup> schafft die Bundesrepublik alle erforderlichen Rechtsnormen für den Handel mit Emissionsberechtigungen. In der Folge gelingt es bis zum Jahresende 2004, die Zuteilungen vorzunehmen.

In diesem Zusammenhang stellt sich eine Reihe öffentlich-rechtlicher Rechtsfragen<sup>12)</sup>, die das deutsche Verfassungsrecht und auch das deutsche Umweltrecht betreffen. Ferner ergibt sich das Problem des Rechtsschutzes gegen Zuteilungsentscheidungen. Schließlich ist Gegenstand der Diskussion die Relationen Emissionsrechtehandel und Anlagengenehmigungsrecht sowie Emissionsrechtehandel und Ökosteuer. Letztlich wird die Beziehung Emissionsrechtehandel, Erneuerbare-Energien-Gesetz sowie Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz einer analysiert.

Aus Zeitgründen kann ich auf all diese Problemfelder hier nicht eingehen. Soweit Probleme Gegenstand eines Rechtsstreits geworden sind, ist

---

11) S. Fn. 3.

12) S. zum Folgenden ausführlich *Hoffmann* (Fn. 2.), S. 144ff.

hervorzuheben: Alle Verfahren enden zulasten der Kläger. Zuletzt weist das Bundesverfassungsgericht drei Verfassungsbeschwerden gegen die das deutsche Emissionsrechtehandelssystem konstituierenden Normen zurück<sup>13)</sup>.

Es lässt sich also festhalten: Das im Jahre 2004 erlassene Recht des Handels mit Emissionszertifikaten ist verfassungsgemäß. Die Praxis zur Umsetzung dieses Rechts ist rechtmäßig.

Anhängig ist zur Zeit ein Rechtsstreit vor den Verwaltungsgerichten in Berlin, der die Höhe der Gebühr betrifft, die die DEHSt erhebt. Das VG erklärt die Höhe der Bearbeitungsgebühr für rechtswidrig. Das Verfahren ist in der Berufung vor dem OVG Berlin-Brandenburg<sup>14)</sup>.

Die Unternehmen erhalten die Zertifikate kostenlos. Um die Frage, ob es rechtlich zulässig ist, die Zertifikate entgeltlich zu veräußern, eventuell im Wege der Versteigerung, ist eine Diskussion entbrannt<sup>15)</sup>. Nach einer Auffassung verbietet es das deutsche Finanzverfassungsrecht, die Berechtigungen mit einem Preis zu versehen. Nach anderer Auffassung darf jedenfalls insoweit ein Preis verlangt werden, als die EU-Emissionshandelsrichtlinie die entgeltliche Veräußerung gestattet. Nach einer weiteren Auffassung können alle Berechtigungen entgeltlich veräußert werden. Die Rechtsauffassung, die Zertifikate müssten immer entgeltlich veräußert werden, findet sich nicht. Der Streit ist theoretischer Natur. Es gibt insoweit keine Auseinandersetzung vor einem Gericht.

Eine privatrechtliche Frage stellt sich insoweit, als die Unternehmen die Preise

---

13) Dazu *Frenz*, UPR 2008, 8ff.

14) S. Spiegel-online. Meldung vom 06.02.2008, [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de).

15) Nachweise zum Folgenden bei *Burgi/Selmer*, Verfassungswidrigkeit einer entgeltlichen Zuteilung von Emissionszertifikaten, 2007.

für die Zertifikate, die sie bei einem Verkauf erzielen könnten, in die Preise für den Strom einrechnen – wodurch sich anfänglich eine sehr starke Erhöhung der Strompreise ergibt, obwohl die Unternehmen die Zertifikate kostenfrei erhalten. Für die Unternehmen ergibt sich ein „windfall-profit“. Im Ergebnis ist dieses Vorgehen freilich weder von der Wettbewerbsbehörde noch von einem Gericht gerügt worden.

#### 6. Der Emissionsrechtehandel – konkret

Als Platz, auf dem die 1.485 Emissionsberechtigungen für die Handelsperiode bis 2007 gehandelt werden, ist die „European Energy Exchange AG“ in Leipzig bestimmt worden. Konkrete Zahlen über die Umsätze betreffend den Handel mit Emissionszertifikaten in der ersten Handelsperiode sind nicht bekannt. Der Umfang des Handels ist offenbar gering. Nach einer Pressemitteilung der „EEX AG“<sup>16)</sup> hat der Handel auf dem Spot- und Terminmarkt im Jahre 2005 ein Volumen von 3.196.791 Einheiten. Der Handel beginnt Ende 2004, unmittelbar vor dem Start des Emissionsrechtehandels, mit einem Preis von 9 € pro Zertifikat auf dem Spotmarkt. Der Preis steigt im Frühjahr 2006 auf 30 €. Seitdem fällt der Preis laufend<sup>17)</sup>. Am Ende der Handelsperiode 2007 kostet ein Zertifikat weniger als 1 €<sup>18)</sup>.

## II. Das Änderungsgesetz 2007

Der deutsche Gesetzgeber beschließt am 07.08.2007 das „Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel 2008 bis 2012“<sup>19)</sup>. Das

---

16) Zitiert nach *Hoffmann* (Fn. 2), S. 234.

17) S. den Bericht in *Handelsblatt* vom 09.03.2007, S. 1.

18) *Günther / Schnutenhaus*, Die Rechtsprechung zum Emissionshandelsrecht, NVwZ 2007, 1140.

19) Der vom Bundeskabinett am 18. 4. 2007 beschlossene Gesetzentwurf wurde am 8. 5. 2007 in den

Gesetz wird am 10.08.2007 im Bundesgesetzblatt verkündet<sup>20</sup>). Nach seinem Art. 4 tritt es am 11.08.2007 in Kraft<sup>21</sup>).

Dieses Gesetz ist ein so genanntes Artikelgesetz. Es enthält vier Artikel. Art. 1 enthält das „Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsgesetz 2012–ZuG 2012)“, Art. 2 das „Gesetz zur Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes“, Art. 3 das „Gesetz zur Änderung des Projekt-Mechanismen-Gesetzes“. In Ergänzung dieser Normen wird die

---

Deutschen Bundestag eingebracht. In seiner Stellungnahme vom 29. 5. 2007 empfahl der Bundesrat zahlreiche Änderungen, in deren Mittelpunkt insbesondere die Versteigerung von 10% der zuteilenden Berechtigungen, die Gleichbehandlung von *Early Action*-Anlagen der Energiewirtschaft mit denen der Industrie, die Einbeziehung unternehmensinterner Energieversorgungssysteme des produzierenden Gewerbes (so genannte Industriekraftwerke) in die Zuteilungsregeln nach § 6 ZuG 2012 sowie die Einführung eines eigenen *Benchmarks* bei gleichzeitiger Aufhebung des gesonderten Standardauslastungsfaktors für Braunkohlekraftwerke standen. Nach Anhörung der Sachverständigen am 11. 6. 2007 beschloss der Unterausschuss am 20. 6. 2007 weitreichende Änderungen des Gesetzentwurfes. So sollten zukünftig nicht mehr alle Berechtigungen kostenlos zugeteilt, sondern 40 Mio. (ca. 8,8%) Zertifikate jährlich veräußert werden. Die Reserve sollte dementsprechend nur noch 23 Mio. Berechtigungen pro Jahr betragen. Die spezifische Härtefallregelung nach § 12 ZuG 2012 erhielt eine großzügigere Ausstattung (von 1 Mio. auf 1,6 Mio. Zertifikate pro Jahr). Die Menge der für die Erfüllung der Abgabeverpflichtung nutzbaren JI- und CDM-Zertifikate wurde von 20% auf 22% angehoben und die Stilllegungsfiktion von 20% auf 25% verschärft. Nicht beschlossen wurde demgegenüber die Widerrufsmöglichkeit für IHK Sachverständige und die Zuordnung der *Benchmarks* anhand der tatsächlich eingesetzten und nicht anhand der technisch möglichen Brennstoffe. Am 22. 6. 2007 hat der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 beschlossen. Der Bundesrat hat dem Gesetz am 6. 7. 2007 zugestimmt.

20) BGBl. I, 1788.

21) Literatur zu diesem Gesetz: *Frenz*, Die Zuteilungsregeln für die zweite Emissionshandelsperiode, NuR 2007, 513ff., 587ff.; *Enders*, Die Inkorporation des Emissionshandels in das deutsche Luftreinhalteungsrecht – normativer Rahmen und aktuelle Rechtsprobleme, LKV 2007, 193; *Kobes*, Emissionshandel 2008–2012, NVwZ 2007, 857.

„Zuteilungsverordnung 2008 bis 2012“ vom 13.08.2007 erlassen<sup>22)</sup>.

Zuvor hat die Bundesrepublik den Nationalen Allokationsplan für die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (im Folgenden: NAP II) fristgerecht am 30.06.2006 der Europäischen Kommission zur Prüfung vorgelegt<sup>23)</sup>. Dieser tritt nach der Erfüllung kleinerer Korrekturwünsche der Kommission in Kraft. Die Korrekturen betreffen die Reduzierung der Gesamtzuteilungsmenge und die Umstellung der Zuteilungsmethode für neuere Anlagen sowie für Bestandsanlagen der Energiewirtschaft auf ein Benchmark-System<sup>24)</sup>.

## 1. Die neue Rechtslage

### a. Das Zuteilungsrecht – Zuteilungsgesetz und Zuteilungsverordnung

Das Zuteilungsrecht kann ich aus Raumgründen nur in seinen Grundzügen vorstellen<sup>25)</sup>. Es handelt sich im Wesentlichen um „technisches“ Recht, welches für einen Juristen teilweise schwer verständlich ist. Ausgangspunkte dieses neuen Rechts sind die Folgenden: Die Bundesrepublik muss für die zweite Handelsperiode 2008 bis 2012 eine Emissionsobergrenze für die vom Emissionshandel erfassten Anlagen sowie Regelungen für die Zuteilung der Emissionsberechtigungen an die einzelnen Anlagen festlegen. Die Bundesrepublik muss ferner aus europarechtlichen Gründen eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Emissionshandels beschließen. Schließlich besteht für einzelne Normen ein Klarstellungsbedarf als Folge der in der ersten Handelsperiode gesammelten Erfahrungen<sup>26)</sup>.

---

22) BGBl. I, 1941.

23) Erhältlich als pdf-Datei unter [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de).

24) Deutscher Bundestag, Drucks. 16/5240, S. 20.

25) Ausführliche Darstellung bei *Kobes*, NVwZ 2007, 857ff.

26) Deutscher Bundestag, Drucks. 16/5240, S. 1, 20.

aa. Zuteilungsgesetz 2008–2012 : Nach § 1 dieses Gesetzes<sup>27)</sup> ist es sein Zweck, im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 nationale Ziele für die Emission von Treibhausgasen in Deutschland sowie Regeln für die Zuteilung, die Ausgabe und die Veräußerung von Emissionsberechtigungen festzulegen. Das Gesetz löst nach seinem § 2 Satz 3 das gesamte alte Zuteilungsrecht und normiert das Recht der Zuteilung für alle Anlagen neu.

Nach § 4 Abs. 1 Satz 2 beträgt die Gesamtmenge der Emissionen der Treibhausgase 973,6 Millionen to Kohlendioxid-Äquivalente im Jahr. Nach § 4 Abs. 2 beträgt die Gesamtmenge der zuteilbaren Berechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 442,07 Millionen Berechtigungen pro Jahr. Diese Mengenplanung basiert auf dem im NAP II aufgestellten Makroplan. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Festlegung der Reduktionsziele auf einer angemessenen Aufteilung der Reduktionsverpflichtungen auf die verschiedenen Sektoren basiert. Soweit Bereiche nicht vom Emissionshandel erfasst sind: Verkehr, Gewerbe/Handel/Dienstleistungen, und soweit es sich um Nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen handelt, gelten die im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung 2005 beschlossenen Maßnahmen. Nach § 5 wird eine Reserve von 23 Millionen Berechtigungen zurückbehalten.

Von großem Interesse sind die Zuteilungsregeln, die sich in den §§ 6–13: materielles Recht, und 14–16: formelles Recht, befinden. Die Zuteilung der Emissionsberechtigungen für bestehende und neue Anlagen ergeht für die Periode 2008 bis 2012 kostenfrei. Die Regeln der Zuteilung für die einzelnen Anlagen sind verbindlich. Die „große“ Neuerung gegenüber dem alten Recht besteht darin, dass *Energieanlagen* und *Bestandsanlagen des produzierenden Gewerbes* different behandelt werden.

---

27) §§ ohne nähere gesetzliche Kennzeichnung sind im Folgenden solche des Zuteilungsgesetzes.

In der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 erfolgte die Zuteilung für Bestandsanlagen auf der Grundlage historischer Emissionen – man spricht in diesem Zusammenhang von *grandfathering*. Die Zuteilung für Neuanlagen nutzt als Basis festgelegte Emissionswerte pro Produkteinheit – man spricht in diesem Zusammenhang vom *Benchmark-System*. Diese Trennung findet sich auch im neuen Recht: Für *Energieanlagen* (Tätigkeit I bis V Anhang 1 TEHG) erfolgt die Zuteilung sowohl für Neu- wie auch für Bestandsanlagen auf der Basis eines Benchmark-Systems; darin liegt eine Änderung gegenüber dem alten Recht. Die Anwendung des Benchmark-Systems stellt effiziente Anlagen relativ besser als alte und ineffiziente; damit ist verbunden ein Anreiz, alte Anlagen zu erneuern. Der Einsatz eines Benchmark-Systems bietet sich für Energieanlagen deshalb an, weil Energieanlagen homogene Produkte erzeugen. Die Zuteilung für *Bestandsanlagen des produzierenden Gewerbes* (Tätigkeit VI bis XVIII Anhang 1 TEHG), die vor dem Jahr 2003 in Betrieb genommen wurden, erfolgt auch in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 nach dem Grandfathering-System. Jedoch wird die verlängerte und aktualisierte Basisperiode von 2000 bis 2005 herangezogen, weil die Daten dieses Zeitraums ein aktuelles durchschnittliches Emissionsniveau pro Jahr repräsentieren; denn Auslastungsschwankungen und Sondereinflüsse über den sechsjährigen Bezugszeitraum werden ausgeglichen.

Bestehende *Energieanlagen* erhalten eine Zuteilung auf der Basis eines festgelegten Emissionswerts pro Produkteinheit und der durchschnittlichen Produktionsmenge pro Jahr in der Basisperiode. Es findet gegenüber den Werten der Vergangenheit eine Kürzung statt. Wenn hinreichend repräsentative Produktionsdaten fehlen (Neuanlagen ab 2003), findet ein Standardauslastungsfaktor Anwendung. *Bestandsanlagen des produzierenden Gewerbes* werden die Emissionsberechtigungen auf der Basis ihrer historischen Emissionen in der Basisperiode zugeteilt. Jedoch werden die historischen Emissionen um einen *Erfüllungsfaktor* reduziert. Wenn hinreichend repräsentative

Emissionsdaten fehlen (Neuanlagen ab 2003), erfolgt die Zuteilung nach denselben Regeln wie für neuere Anlagen der Energiewirtschaft; das gleiche gilt auch für Kapazitätserweiterungen während dieses Zeitraums.

Werden in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 Anlagen neu in Betrieb genommen, erhalten sie eine Benchmark-Zuteilung nach einem Standardauslastungsfaktor. Im Falle der Stilllegung von Anlagen werden die Zuteilungsentscheidungen grundsätzlich widerrufen.

Die anteilige Kürzung für die Energieanlagen sowie der Erfüllungsfaktor für Anlagen des produzierenden Gewerbes sind nötig, um die Menge der Zertifikate für die einzelnen Anlagen dem Emissionsziel anzupassen. Grundlage der erforderlichen Minderung ist folgendes Verhältnis: die jährlich zuzuteilende Gesamtmenge in der zweiten Handelsperiode 2008 bis 2012 (453,1 Mio. t CO<sub>2</sub>) auf der einen Seite und die Ansprüche auf Zuteilung der am Emissionshandel beteiligten Anlagen (also der des produzierenden Gewerbes und der Anlagen der Energiewirtschaft) auf der anderen Seite. Industrielle Tätigkeiten werden mit einem Erfüllungsfaktor von 0,9875 privilegiert. Das für die Energieanlagen zur Verfügung stehende Emissionsbudget wird berechnet durch Abzug der Zuteilungen für Industrieanlagen, der Zuteilungen an Kleinanlagen der Energiewirtschaft, der Reserve sowie der zusätzlichen Zuteilung im Zusammenhang mit der erweiterten Härtefallregel von der Gesamtzuteilungsmenge.

Ausgenommen von der anteiligen Kürzung sind Neuanlagen mit Inbetriebnahme in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012. Diese Anlagen sind vor Beginn der zweiten Handelsperiode unbekannt. Ferner werden Bestandsanlagen von der anteiligen Kürzung ausgenommen, sofern sie in der ersten Zuteilungsperiode frühzeitige Emissionsminderungsmaßnahmen nachgewiesen haben, sowie die Anlagen, die einen mit hocheffizienten Neuanlagen

vergleichbaren technischen Standard einhalten. Die Einhaltung dieses Standards ist von den Anlagenbetreibern im Zuteilungsverfahren nachzuweisen.

Die zu erwartende höhere Belastung der Energieanlagen begründet sich aus dem geringeren Wettbewerb mit Konkurrenten außerhalb der Europäischen Union. Ein weiterer Grund ist die auf den Energiemärkten bestehende Überwälzungsmöglichkeit der Zertifikatpreise in die Produktpreise.

Das Recht der Zuteilung für bestehende *Industrieanlagen* mit Inbetriebnahme bis zum 31.12.2002 findet sich in § 6. Diese Vorschrift ist sehr lang und extrem ausführlich. Sie lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Der Grundansatz des alten Rechts wird fortgeführt; die Basisperiode wird verlängert und aktualisiert; zur Berechnung wird regelmäßig auf bereits vorhandene Daten zurückgegriffen, es gibt aber Korrekturmöglichkeiten; es gibt eine Härtefallregelung; early-action-Anlagen bleiben privilegiert. – Das Recht der Zuteilung für bestehende *Anlagen der Energiewirtschaft* mit Inbetriebnahme bis zum 31.12.2002 findet sich in § 7, das Recht der Zuteilung für bestehende Anlagen mit Inbetriebnahme in den Jahren 2003 bis 2007 in § 8, das Recht der Zuteilung für Neuanlagen in § 9. Das Recht der Zertifikate bei Einstellung des Betriebs von Anlagen regelt § 10. Es findet sich eine Sonderregelung betreffend das so genannte Kuppelgas und eine Härtefallregelung in den §§ 11 und 12. § 13 erhält die Ermächtigungsgrundlage für die Zuteilungsverordnung.

bb. Die Zuteilungsverordnung 2008–2012 : Diese Verordnung erhält ausschließlich technisches recht. Dieses stelle ich hier nicht dar.

a. Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes

Rechtliche Basis der Implementierung des Emissionshandelssystems in Deutschland ist das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG). Seine

Änderungen betreffen zum einen die im Rahmen der europaweiten Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten vereinbarte Einbeziehung bestimmter Anlagen mit hohen Kohlendioxid-Emissionen und zum anderen Regelungen zur Verbesserung des Verwaltungsvollzugs.

c. Änderung des Projekt-Mechanismen-Gesetzes

Für Projekte im Rahmen der Gemeinsamen Projektumsetzung (so genannte JI-Projekte) wurden auf internationaler Ebene die Voraussetzungen zur Durchführung des internationalen Verfahrens für JI-Projekte (so genannte JI-second-track-Verfahren) geschaffen. Die Änderung des Projekt-Mechanismen-Gesetzes (ProMechG) passt das nationale Recht an diese Entwicklung an. Die Kostenregelung des ProMechG wird im Hinblick auf die Refinanzierung von Verwaltungskosten durch die Veräußerung von Emissionsberechtigungen geändert. Damit sollen die Gebühren für die Bewilligung von Projektaktivitäten deutlich reduziert werden, um insbesondere die Attraktivität der Bundesrepublik Deutschland als Investorstaat zu erhöhen.

d. Zusammenfassung

Das neue Recht kennzeichnet, dass es zum einen mit Blick auf die Energieanlagen eine neue Regelung enthält, zum anderen eine Vielzahl von Sondertatbeständen abschafft. Insoweit ist es überschaubarer geworden. Mit Blick auf den Umweltschutz ist es nicht spektakulär: Es hält sich in dem Rahmen, der europarechtlich vorgegeben ist.

2. Die praktische Umsetzung des neuen Rechts

Die DEHSt als zuständiger Behörde teilt für die praktische Umsetzung folgende Daten mit:

a. Im Zuteilungsverfahren für die Handelsperiode 2008-2012 erhalten *1625 Anlagen* eine kostenlose Zuteilung.

b. Für zusätzlich emissionshandelspflichtige Anlagen in der Handelsperiode 2008-2012 gemäß § 26 TEHG wird das maximal mögliche Budget von 11 Mio. Emissionsberechtigungen (im Folgenden: EB) pro Jahr mit 9,79 Mio. EB pro Jahr nicht ausgeschöpft. Damit liegt das gültige Gesamtbudget für Deutschland einschließlich der Reserve und des Veräußerungsanteils von 40 Mio. EB bei 451,86 Mio. EB pro Jahr. Das von der Europäischen Kommission genehmigte maximale Gesamtbudget von 453,07 Mio. EB pro Jahr gemäß ZuG 2012 wird somit nicht voll in Anspruch genommen.

c. Das ZuG 2012 hat eine Reihe von gesetzlichen Kürzungen festgelegt: Für *Industrieanlagen* sieht das ZuG 2012 eine fixe Kürzung der jeweiligen berechneten Zuteilungsmenge um 1,25 Prozent vor. Dies entspricht einem Erfüllungsfaktor für die Zuteilung bei Industrieanlagen von 0,9875. Die berechnete Zuteilungsmenge für das Produkt Strom bei *energiewirtschaftlichen Anlagen* beläuft sich – vor Kürzung – auf 243,59 Mio. EB pro Jahr. Von dieser Menge sind 38 Mio. EB für den Veräußerungsanteil abzuziehen, sie stehen deshalb für eine kostenlose Zuteilung nicht zur Verfügung. Diese 38 Mio. EB pro Jahr werden durch Minderung der individuellen kostenlosen Zuteilungen auf Basis der im ZuG 2012 festgelegten Strom Benchmarks generiert. Dieser veräußerungsbedingte Kürzungsfaktor der Zuteilungen für das Produkt Strom bei energiewirtschaftlichen Anlagen beträgt 0,844.

d. Die Summe der berechneten kostenlosen Zuteilungen an *Bestandsanlagen* beträgt nach Anwendung der Veräußerungskürzung insgesamt 402,14 Mio. EB pro Jahr und übersteigt damit das zur Verfügung stehende Budget in Höhe von 388,86 Mio. EB pro Jahr um 13,28 Mio. EB pro Jahr. Zur Budgetsicherung erfolgt eine anteilige Kürzung bei Anlagen der Energiewirtschaft entsprechend ihrem

Effizienzstandard mit einem Anpassungsfaktor von 0,489. 176 Anlagen sind effektiv von dieser anteiligen Kürzung betroffen. Die anlagenspezifischen Kürzungen betragen bis zu 35 Prozent.

e. Darüber hinaus sieht das ZuG 2012 eine weitere anteilige Kürzung bei Anlagen vor, die eine Zuteilung als Härtefall nach § 12 ZuG 2012 beantragt haben. Das dort vorgesehene maximale Budget von 1,6 Mio. EB pro Jahr für zusätzliche Zuteilungen wird nicht ausgeschöpft. Eine anteilige Kürzung der zusätzlichen Zuteilungen nach § 12 ZuG 2012 ist damit nicht erforderlich. 39 Anlagen erhalten eine zusätzliche Zuteilung als besondere Härtefälle in Höhe von insgesamt 470.000 EB pro Jahr.

### 3. Rechtsfragen

Das ZuG 2012 wirft eine Reihe von Rechtsfragen auf, die bereits zum alten Recht gestellt, aber nicht gerichtlich entschieden worden sind. Hierzu gehört insbesondere die Frage, ob die Abschaffung der Regel, nach der bestimmte Anlagen für einen Zeitraum von bis zu 14 Jahren von der Anwendung eines Erfüllungsfaktors freigestellt sein sollen, gegen den Vertrauensschutz der Anlagenbetreiber verstößt<sup>28)</sup>. Es ist ferner zu erwarten, dass auch die vom Bundestag beschlossene Veräußerung von Emissionsberechtigungen<sup>29)</sup> zu Lasten der Stromwirtschaft die Gerichte beschäftigen wird<sup>30)</sup>. Es stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit diese Regeln mit den Grundrechten der betroffenen Anlagenbetreiber, der Finanzverfassung<sup>31)</sup> und den gemeinschaftsrechtlichen Beihilfevorschriften vereinbar sind.

---

28) Dazu *Frenz*, RdE 2007, 65ff.

29) §§ 19–21 ZuG 2012.

30) Hierzu *Rebentisch*, NVwZ 2006, 747.

31) *Burgi/Selmer*, Verfassungswidrigkeit einer entgeltlichen Zuteilung von Emissionszertifikaten, 2007.

## C. Ausblick

Der Emissionshandel ist nur ein Instrument zur Verbesserung des Klimaschutzes. Er ist Teil des umweltrechtlich sehr ambitionierten Programms der Bundesregierung. Sie hat am 05.12.2007 ein *Maßnahmenpaket des integrierten Energie- und Klimaprogramms mit 14 Vorhaben* beschlossen<sup>32)</sup>:

1. *Novelle des Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetzes*: Um Brennstoffe effizient einzusetzen, soll bis 2020 der Anteil der hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen an der Stromproduktion von derzeit ca. 12 % auf ca. 25 % verdoppelt werden. Die Novellierung des Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetzes, die den Bau von Neuanlagen und von Wärmenetzen fördert, dient diesem Ziel.

2. *Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) zur Liberalisierung des Messwesens*: Durch die Liberalisierung der Strommessung sollen innovative Verfahren der Messung sowie lastabhängige, zeitvariable Tarife ermöglicht und gefördert werden. Hierdurch können Verbraucher Energiekosten sparen und die Effizienz der Nutzung des Kraftwerksparks wird verbessert. Eine Verordnung zur Konkretisierung der Anforderungen wird im Mai 2008 verabschiedet.

3. *Bericht und Entwurf der Novelle der Energieeinsparverordnung (EnEV)*: Zur Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebereich werden ab 2009 die energetischen Anforderungen an Gebäude um durchschnittlich 30 % verschärft. In einem zweiten Schritt (angestrebt 2012) sollen die Effizienzanforderungen nochmals bis zur gleichen Größenordnung angehoben werden. Hierzu hat das Bundeskabinett Eckpunkte beschlossen.

4. *Saubere Kraftwerke*: Durch die 37. Bundesimmissionsschutz-Verordnung (BImSchV) werden ambitionierte Standards für den Stickoxidausstoß neuer

---

32) [www.bundesumweltministerium.de/dokumente](http://www.bundesumweltministerium.de/dokumente): Das integrierte Klima- und Energieprogramm der Bundesregierung.

Kraftwerke festgelegt. Damit werden neue Kraftwerke nicht nur effizienter, sondern auch sauberer als alte.

5. *Leitlinien zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen*: Mit dem Beschluss von Leitlinien zur umweltfreundlichen und energieeffizienten Beschaffung geht die Bundesregierung mit gutem Beispiel voran. Energieeffiziente Geräte und Dienstleistungen werden durch die bevorzugte Beschaffung gefördert. Darüber hinaus wird Geld für Strom und Brennstoffe gespart.

6. *Novelle des Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG)*: Das Ziel der Bundesregierung ist es, den Anteil der erneuerbaren Energien im Strombereich von derzeit über 13 % auf 25-30 % im Jahre 2020 zu erhöhen. Die Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), die u.a. die Vergütungen für Offshore-Windparks neu regelt, dient diesem Ziel.

7. *Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG)*: Erneuerbare Energien im Wärmebereich haben ein großes Potential für Klimaschutz und für die Einsparung fossiler Brennstoffe. Der Anteil der Erneuerbaren Energien an der Wärmebereitstellung soll daher bis 2020 auf 14 % steigen. Hierzu werden im Wärmegesetz Pflichten für die Nutzung Erneuerbarer Energien bei Neubauten festgelegt und das Förderprogramm im Bestand von 130 Mio. 2005 auf bis zu 350 Mio. EUR im Jahr 2008 und bis zu 500 Mio. EUR ab dem Jahr 2009 aufgestockt.

8. *Novelle Gasnetzzugangsverordnung*: Die Novelle der Gasnetzzugangsverordnung wird dafür sorgen dass Biogas verstärkt in das Erdgasnetz eingespeist werden kann. Bis 2030 ist ein Anteil von 10 % Biogas möglich. Biogas wird damit breit verfügbar und muss nicht mehr hauptsächlich am Ort der Herstellung genutzt werden.

9. *Novelle Biokraftstoffquotengesetz*: Um zum Erreichen der energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung beizutragen, sollen der Anteil der Biokraftstoffe ausgebaut und ab dem Jahr 2015 stärker als bisher auf die Minderung von Treibhausgasemissionen ausgerichtet werden. Die Novelle des Biokraftstoffquotengesetzes führt dazu, dass der Anteil der Biokraftstoffe bis 2020

auf etwa 20 Volumenprozent (entspricht 17 % energetisch) steigen wird.

10. *Nachhaltigkeitsverordnung*: Durch die Nachhaltigkeitsverordnung wird sichergestellt, dass bei der Erzeugung von Biomasse für Biokraftstoffe Mindestanforderungen an eine nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen und Mindestanforderungen zum Schutz natürlicher Lebensräume erfüllt werden. Darüber hinaus muss die gesamte Produktions-, Verarbeitungs- und Lieferkette ein bestimmtes Treibhausgas-Verminderungspotenzial aufweisen.

11. *Kraftstoffqualitätsverordnung*: Mit der Neufassung der Kraftstoffqualitätsverordnung werden die Beimischungsgrenzen von Bioethanol in Ottokraftstoffen von bisher 5 Volumenprozent auf 10 Volumenprozent und von Biodiesel im Dieselmotorkraftstoff von bisher 5 Volumenprozent auf 7 Volumenprozent erhöht.

12. *Hydrierungsverordnung*: Durch Zulassung von biogenen Ölen, die gemeinsam mit mineralölstammigen Ölen in einem raffinerietechnischen Prozess hydriert werden, wird die Einhaltung der erhöhten Beimischungsquoten zukünftig deutlich erleichtert.

13. *Umstellung der Kfz-Steuer auf Schadstoff- und CO<sub>2</sub>-Basis*: Die Kfz-Steuer wird im Mai 2008 so novelliert, dass der Steuerbezug in Zukunft bei Neufahrzeugen die Emissionen des Fahrzeugs sind statt wie bisher der Hubraum. Dazu hat die Bundesregierung heute die zentralen Eckpunkte als Vorschlag an die Bundesländer verabschiedet.

14. *Chemikalienklimaschutzverordnung*: Durch diese Verordnung werden die Emissionen fluorierter Treibhausgase aus mobilen und stationären Kühlanlagen durch Vorschriften zu Dichtheit und Kennzeichnung der Anlagen und zu Rückgewinnung und Rücknahme der eingesetzten Kältemittel verringert. Bundesumweltministerium (BMU):

*Im Frühjahr 2008* soll ein zweites Paket umweltpolitischer Maßnahmen folgen: Das Kabinett hat bereits vereinbart, bis spätestens 21. Mai 2008 ein weiteres Paket von energie- und klimapolitischen Maßnahmen zu beschließen, um sie dem

Bundesrat noch vor der Sommerpause 2008 zuzuleiten. Diese umfassen die vier Vorhaben, zu denen die Bundesregierung am 5. Dezember 2007 bereits Eckpunkte und Entwürfe beschlossen hat, sowie mindestens drei weitere Vorhaben. Bei den folgenden vier Vorhaben hat sich die Bundesregierung bereits konkret auf die Inhalte verständigt:

1. *Entwurf der Novelle der Energieeinsparverordnung (EnEV)*: Das Kabinett wird eine vollständige EnEV-Novelle – gemeinsam mit den notwendigen Anlagen und Durchführungsbestimmungen – auf Basis der beschlossenen Eckpunkte im Mai 2008 verabschieden.

2. *Umstellung der Kfz-Steuer auf Schadstoff- und CO<sub>2</sub>-Basis*: Nach Konsultationen mit den Ländern wird das Kabinett bis spätestens Mai 2008 eine vollständige Kfz-Steuer-Novelle auf Basis der beschlossenen Eckpunkte beschließen.

3. *Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes zum Ausbau des Stromnetzes*: Das Energiewirtschaftsgesetz wird im Frühjahr 2008 so novelliert, dass ein stabiler Stromnetzbetrieb und der reibungslose Ausbau der Erneuerbaren Energien auch langfristig sichergestellt ist. Hierzu gehört auch ein gebündeltes Zulassungsverfahren für Seekabel zur Anbindung von Wind-Offshore-Anlagen.

4. *Novelle der Pkw-Kennzeichnungsverordnung*: Um Anreize für den Kauf verbrauchsgünstiger, CO<sub>2</sub>-armer Pkw zu verstärken, wird eine verbraucherfreundliche und übersichtliche Kennzeichnung eingeführt. Eine entsprechende nationale Verordnung wurde erarbeitet. Sie soll spätestens im August 2008 erlassen werden. Bis dahin erfolgt ggf. ein Abgleich mit der angekündigten, aber noch nicht vorliegenden EU-Regelung zur Kennzeichnung.

Darüber hinaus wird das Kabinett mindestens die folgenden drei Vorhaben beschließen:

5. *Verordnung zur Liberalisierung des Messwesens und zur Umsetzung der Energiedienstleistungsrichtlinie*: Zur Umsetzung der am heutigen Tag

beschlossenen Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes zur Liberalisierung des Messwesens ist eine Verordnung notwendig. Mit der Verordnung werden zugleich die Anforderungen der EU-Energiedienstleistungsrichtlinie im Bereich Messwesen umgesetzt.

6. *Novelle der Heizkostenverordnung*: Die Heizkostenverordnung soll so geändert werden, dass sowohl Mieter – durch die Möglichkeit der Mietminderung im Fall überhöhter Heizkosten – als auch Vermieter – durch die Vereinfachung der Regelungen zum Einsparcontracting einen Anreiz zur Minimierung der Heizkosten erhalten.

7. *Novelle der Mauthöheverordnung*: Das Bundeskabinett wird bis Mai 2008 eine Novelle der Mauthöheverordnung beschließen, bei der saubere Lastkraftwagen zukünftig relativ weniger stark belastet werden. Fahrzeuge mit höheren Emissionen werden erheblich stärker belastet. Zudem wird die Bundesregierung ggf. nach Auswertung des nun vorliegenden neuen Wegekostengutachtens 2007 die Mautsätze entsprechend anpassen.

#### *Weitere Elemente der Integrierten Energie- und Klimapolitik*

Die Integrierte Energie- und Klimapolitik der Bundesregierung geht über die hier beschlossenen Maßnahmen und Eckpunkte hinaus. So gehören dazu unter anderem auch die laufenden Gesetzes- und Verordnungsinitiativen zur Schaffung von mehr Wettbewerb auf den Energiemärkten, der Allokationsplan 2008-2012 und die Neuregelungen für den Emissionshandel oder die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs. Insbesondere der Emissionshandel trägt wesentlich zur Minderung der Emissionen in Deutschland bei. So wurden für den Zeitraum 2008 bis 2012 beim Emissionshandel die Klimaschutzziele erheblich verschärft: Alte Kraftwerke erhalten in Deutschland ab 2008 rund 30 % weniger Emissionsrechte als ihr aktuelles Emissionsniveau beträgt. Zudem werden 10 % der Zertifikatsmenge versteigert.

Man kann an diesem Katalog sofort erkennen, dass die Bundesregierung sehr intensiv daran arbeitet, Verbesserungen für das Klima zu erreichen. Das reicht aber nicht aus, um den Folgen des Klimawandels zu begegnen. Ich möchte deshalb abschließend die Zusammenfassung eines Aufsatzes<sup>33)</sup> zitieren, der sich mit der „Anpassung“ an den Klimawandel befasst und eine „Anpassungsstrategie“. Dieser Forderung schließe ich mich an. Sie ist folgendermaßen zusammengefasst: Ergänzend und parallel zur weltweiten Reduzierung von Treibhausgasemissionen sind Anpassungsmaßnahmen erforderlich. „Anpassungsmaßnahmen und Emissionsminderungen stellen keine Alternative zueinander dar, sondern müssen parallel durchgeführt werden. Erforderlich ist daher eine Doppelstrategie bzw. ein „Policy-Mix“ aus Klimaschutz und Anpassung, durch den sich der kostengünstigste Umgang mit den Klimawirkungen menschlichen Handels verwirklichen lässt. Zur Aufstellung einer nationalen Anpassungsstrategie an den Klimawandel ist die Bundesrepublik bereits aufgrund sie bindenden Völkerrechts verpflichtet. Die im Grünbuch „Anpassung an den Klimawandel in Europa“ vorgeschlagene Vorgehensweise stellt eine Grundlage für die Abstimmung der nationalen Anpassungsstrategien in den EU-Mitgliedstaaten dar, wobei es aber das Subsidiaritätsprinzip strikt zu beachten gilt. Die Bundesrepublik ist auf dem Weg zu einer eigenen Anpassungsstrategie. Anpassung ist als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu betrachten; der Staat kann zwar Rahmenbedingungen setzen, letztlich muss sich aber jeder Einzelne an die unvermeidbaren Folgen des Klimawandels „anpassen“. Bei der Erarbeitung der nationalen Anpassungsstrategie sollten alle betroffenen Interessenvertreter mitwirken, d.h. es sind nicht nur Bund und Länder, sondern auch Kreise und Gemeinden zu beteiligen, ebenso wie Vertreter aus Wissenschaft und Wirtschaft. In diesem Sinne kann mittels „KomPass“ zielgerichtet navigiert werden. Zuviel

---

33) *Knopp / Hoffmann*, Zum Gebot der Anpassung an unvermeidliche Folgen des Klimawandels, EurUP 2008, Heft 2, S. 1ff.

Zeit sollten sich die zuständigen Entscheidungsträger dabei aber nicht lassen, denn der Klimawandel erfordert heute mehr denn je ein rasches, effektives und damit beherztes Vorgehen, von dem in der internationalen Gemeinschaft bedauerlicherweise noch immer nicht alle Akteure überzeugt sind.“