

Europaweiter Handel mit Verschmutzungsrechten startet Teil I: Ökonomische und rechtliche Grundlagen

Ein Beitrag von **Dr. Rainald Enders** und **Michael Krings**

Am Anfang stand das Kyoto-Protokoll

Seit Anfang 2005 bestehen zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls durch die Europäische Union feste Obergrenzen für die Freisetzung des Treibhausgases Kohlendioxid (CO₂). Im Kyoto-Protokoll hatten sich die beteiligten Industrienationen bekanntlich 1997 verpflichtet, den Ausstoß klimaschädlicher Gase bis zum Zeitraum 2008-2012 um 5% gegenüber 1990 zu senken, die Europäische Union hat gar eine Minderung ihrer Treibhausgasemissionen um 8%, Deutschland eine solche von 21% zugesagt.

In Deutschland sind immerhin 1849 Anlagen betroffen, von Produktionsbetrieben bis zu Großkraftwerken. Besonders die Energiewirtschaft, aber auch energieintensive Branchen wie Stahl, Zement, Papier, Glas oder Keramik müssen sich auf den Start des Emissionsrecht-handelssystems vorbereiten.

Emissionshandelssystem als marktwirtschaftliches Instrument gegen den Klimawandel

Wichtigstes Instrument im Kampf gegen den Klimawandel ist das Emissionshandelssystem, das auf der EU-Emissionshandelsrichtlinie (EZH-RL) beruht. Das Instrument scheint ebenso einfach wie marktwirtschaftlich, schafft es doch wirtschaftliche Anreize, den Ausstoß des klimaschädlichen CO₂ dort zu reduzieren, wo es am kostengünstigsten ist. Über die Verschmutzungsrechte erhält der Kohlenstoff einen Preis, so dass der Markt seine Aufgabe als Suchmechanismus für die günstigsten Vermeidungsstrategien erfüllen kann. Das System erfasst zwar zunächst nur Kohlendioxidemissionen; eine Erweiterung auf andere Treibhausgase ist aber zu erwarten.

Durch die Aufstellung eines nationalen Zuteilungsplanes (mit Quotenfestsetzung und -aufteilung) soll erreicht werden, dass die Mitgliedsstaaten die von ihnen und der Europäischen Union eingegangenen internationalen Verpflichtungen zur Reduzierung der Treibhausgase erfüllen.

Cap-and-Trade-System

Zentraler Mechanismus des Emissionshandels ist das sog. Cap-and-Trade-System. Zunächst erhalten die betroffenen Anlagenbetreiber auf Basis einer nationa-



Dr. Rainald Enders, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht
ist Geschäftsführender Gesellschafter der VRT Linzbach, Löcherbach und Partner in Bonn. Er ist durch zahlreiche Vorträge und Veröffentlichungen zum deutschen und europäischen Umweltverwaltungs- und Umwelthaftungsrecht hervorgetreten.



Rechtsanwalt Michael Krings
ist Referent für europäisches und nationales Umweltrecht bei Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW) in Frankfurt, Mitglied des Umweltgutachterausschusses beim Bundesumweltministerium und freier Mitarbeiter der VRT Linzbach, Löcherbach und Partner.

len Zuteilungstabelle eine begrenzte Menge an Emissionsberechtigungen (Cap), die bis zum Jahr 2012 weitgehend kostenfrei zugeteilt werden sollen. Soweit diese Grundausstattung nach der jährlichen Abgabe von Berechtigungen die sodann verursachten Treibhausgasemissionen des Unternehmens nicht vollständig abdeckt, ist der Verantwortliche entweder zur Reduzierung seiner Emissionen oder zum Zukauf von Berechtigungen verpflichtet.

Diese Berechtigungen (Zertifikate) werden grenzüberschreitend am Markt gehandelt und können von jedermann erworben und übertragen werden (Trade). Flankiert wird das Emissionshandelssystem durch eine Reihe von einschneidenden Sanktionen, die bei Verletzungen von Berichts- und Rückgabepflichten verhängt werden.

Weitergehende Verpflichtungen der Betreiber

Die Emission von Treibhausgasen ist nach Art. 4 EZH-RL grundsätzlich genehmigungspflichtig. Betreiber der von Anhang I der EZH-RL erfassten Anlagen unterliegen mit Beginn des Handels Pflichten zur Überwachung der durch Anhang II bestimmten Treibhausgasemissionen der Anlage (Monitoring). Sie sind daneben zur fortlaufenden Berichterstattung und zur Überprüfung der Berichte durch einen unabhängigen Gutachter (Reporting, Verification) sowie zur Abgabe einer den Treibhausgasemissionen der Anlage entsprechenden Anzahl an Emissionsberechtigungen an einem jährlichen Stichtag verpflichtet. Auf die Anlagenbetreiber kommt also ein durchaus beträchtlicher Administrations- und Kostenaufwand zu.

Rechtliches Dickicht

Zur Umsetzung der europäischen Emissionshandelsrichtlinie hat der deutsche Gesetzgeber ein wahres Vorschriften-Dickicht geschaffen. Bisher wurden hierzu das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), das Zuteilungsgesetz 2007 (ZuG 2007), die Zuteilungsverordnung (ZuV 2007) und die Emissionshandelskostenverordnung (EHKostV) verabschiedet.

Während das TEHG die rechtlichen Grundlinien des Emissionshandelssystems zum Gegenstand hat, werden die kritischen wirtschafts- und umweltpolitischen Festlegungen vom ZuG 2007 behandelt. Insbesondere regelt das ZuG 2007 die Frage des Umfangs der Zuteilung der Emissionszertifikate, wie z.B. die Zuteilung für beste-

hende Anlagen nach historischen Emissionen bzw. nach angemeldeten Emissionen oder die Zuteilung für Neuanlagen.

Deutsche Emissionshandelsstelle entscheidet über Verteilung der Zertifikate

Ende 2004 hat die eigens für den Vollzug des Emissionshandels in Deutschland beim Umweltbundesamt eingerichtete Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) den ca. 1.200 betroffenen Unternehmen für die von ihnen betriebenen Anlagen insgesamt 1.485 Mio. Emissionszertifikate für die Periode 2005 bis 2007 zugewiesen. Da die beantragte Menge über dem gesetzlich festgelegten Maximalbudget lag, hat die DEHSt bei einem Teil der Zuteilungen eine anteilige Kürzung vorgenommen.

Gegen die Zuteilungsbescheide sind derzeit noch ca. 800 Widersprüche anhängig. In den nunmehr anstehenden Rechtsmittelverfahren sind daher noch viele der mit der Einführung des neuen Emissionshandelsystems aufgeworfenen Rechtsfragen zu klären.

Emissionszertifikatehandel

Für den Handel mit Emissionszertifikaten bestehen nur wenige administrative Vorgaben. Die Erfassung der Ausgabe, Übertragung und Löschung der Emissionsberechtigungen ist in einem der „Kontoführung“ dienenden elektronischen Register vorgesehen, das von der DEHSt beim Umweltbundesamt geführt wird.

Während jeder emissionshandelsverpflichtete Anlagenbetreiber dort automatisch ein Anlagenkonto erhält, können sonstige Personen, die am Handel teilnehmen wollen, Inhaber eines Personalkontos werden.

Nach geltendem Transaktionsrecht wird das formfrei gestaltbare Veräußerungsgeschäft in der Regel als Rechtskauf anzusehen sein; bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Transaktionsverträge sollte den Fragen der Haftung, Absicherung und Risikoverteilung besondere Beachtung beigegeben werden. Für das Verfügungsgeschäft gilt, dass die Übertragung von Berechtigungen durch Einigung und Eintragung auf dem in dem elektronischen Register eingerichteten Konto des Erwerbers erfolgt.

Im Interesse eines wirksamen Handelssystems hat der Gesetzgeber einen weit reichenden Gutglaubens- und Verkehrsschutz vorgesehen: Soweit für jemanden eine Berechtigung im Register getragen ist, gilt der Inhalt des Registers grundsätzlich als richtig.



Der VRT-Sitz in Bonn: Kompetenz, Erfahrung, Knowhow

Energiebörsen wittern lukrative Geschäfte

Zwar befindet sich der Handel mit Emissionsrechten noch in den Kinderschuhen, doch dies dürfte sich rasch ändern. Zwischen Anlagenbetreibern, Banken und Brokern findet sowohl an der Klimabörse in Chicago als auch auf elektronischen Handelsplattformen ein täglicher Handel von Emissionszertifikaten für die Jahre 2005, 2006 und 2007 „per Erscheinen“ statt. Mit ihrer Tochter European Climate Exchange will sich die Chicago Climate Exchange darüber hinaus ein Stück vom europäischen Handelskuchen abschneiden und bietet sowohl einen Kassamarkt für Emissionsrechte als auch einen Terminmarkt für entsprechende Derivate an. Auch die European Energy Exchange in Leipzig steigt in den Emissionszertifikate- und Derivatehandel ein und veröffentlicht bereits seit Oktober 2004 einen Index für den europaweiten Handel mit CO₂-Zertifikaten. Emissionsberechtigungen gelten übrigens nicht als Finanzinstrumente nach den Regeln des Kreditwesengesetzes, so dass der Emissionshandel selbst aus der Marktkontrolle durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ausgenommen ist, nicht jedoch der Derivatehandel.

Ausblick

Bereits ein erster Überblick über das Emissionshandelssystem macht deutlich, dass

zahlreiche Rechtsfragen noch nicht abschließend geklärt sind. Insoweit ist die weitere Rechtsentwicklung sorgfältig zu beobachten. Derzeit ist auch noch nicht absehbar, ob sich das Emissionshandelssystem in der Praxis wirklich bewähren wird. Die neuen Vorschriften haben die betroffenen Unternehmen bisher mit erheblichen Kosten belastet. Dies lässt sich im Ergebnis nur rechtfertigen, wenn es mithilfe von pragmatischen und zugleich rechtssicheren Lösungen gelingt, ein tatsächlich funktionsfähiges Handelssystem zu etablieren und damit den Klimaschutz voranzubringen.

Dr. Rainald Enders, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht ist Geschäftsführender Gesellschafter der VRT Linzbach, Löcherbach und Partner in Bonn. Er ist durch zahlreiche Vorträge und Veröffentlichungen zum deutschen und europäischen Umweltverwaltungs- und Umwelthaftungsrecht hervorgetreten.

Rechtsanwalt Michael Krings ist Referent für europäisches und nationales Umweltrecht beim Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW) in Frankfurt, Mitglied des Umweltgutachterausschusses beim Bundesumweltministerium und freier Mitarbeiter der VRT Linzbach, Löcherbach & Partner.

Wird fortgesetzt.

IM TEIL II DES BEITRAGES, der in Ausgabe II/05 der Infoline erscheint, berichten WP/StB Alexander Schröder und StB Ulrich Rieck über die bilanziellen und steuerrechtlichen Aspekte des neuen Emissionsrechtensystems. Zur fortlaufenden Erörterung der beim Emissionshandel anstehenden rechtlichen und steuerlichen Fragen wurde ein regelmäßiger VRT-Jour fixe „Emissionshandel“ ins Leben gerufen. Näheres hierzu erfahren Sie unter www.vrt.de