Der normativ erzwungene Markt – Zum Handel mit Emissionszertifikaten

ZHR 169 (2005) 423–430

I. Die Grundidee des Handels mit Emissionszertifikaten beruht auf dem Bestreben der Umweltökonomie, das Umweltordnungsrecht durch ökonomische Instrumente zu ergänzen. Die Inanspruchnahme der knappen Ressource „Umwelt“ soll in den Prozess allokativer Entscheidungen so eingebunden werden, dass höherwertige Umweltnutzungen nicht durch geringerwertige verdrängt und gleichwertige nicht mit überhöhten Kosten verbunden werden. Dazu ist es notwendig, die externen Kosten der Nutzung von Umweltressourcen dem Verursacher anzulasten. Außerdem müssen Spielräume in die Rechtsordnung integriert werden, um sicherzustellen, dass die individuelle betriebswirtschaftliche Kostenstruktur von Umweltnutzungen im Hinblick auf die jeweils anfallenden Kosten der Vermeidung berücksichtigt wird. Schließlich muss ein wirtschaftlicher Anreiz bestehen, Umweltnutzungen zu minimieren. Zertifikatslösungen gehen von einer marktkonformen Mengensteuerung aus. Die zulässigen Umweltbelastungen werden für einen bestimmten Bereich von staatlicher Seite festgelegt. In diesem Umfang werden Berechtigungen zugeteilt und als handelbare Rechte in Verkehr gebracht. Jeder Umweltnutzer kann selbst entscheiden, ob es für ihn wirtschaftlich günstiger ist, Zertifikate zuzukaufen oder seine Emission und damit die Umweltbelastung zu reduzieren und Zertifikate zu verkaufen.¹

II. Die Grundlage für den internationalen Handel mit Emissionszertifikaten zum Klimaschutz wurde durch die Annahme des Protokolls von Kyoto am 11. 12. 1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Klimarahmenkonvention)² fixiert. Vertragspartner sind u. a. die Europäische Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, die USA, die Russische Föderation. Nach der Ratifizierung durch Russland ist das Kyoto-Protokoll am 16. 2. 2005 in Kraft getreten. Mit Russland haben 128 Länder, die 61,6 % der Emissionen der Industrieländer auf sich vereinigen, ratifiziert.³ Die USA lehnen die Ratifizierung ab.

1 *Voßkuhle* in: *Energierrecht zwischen Umweltschutz und Wettbewerb*, UTR 61, 2002, S. 159, 162 ff.; *Zimmer*, *CO₂-Emissionsrecht* in der EU, 2004, S. 67 ff.; *Endres* in: *Emissionszertifikate und Umweltrecht*, UTR 74, 2004, S. 11 ff., je m. w. N.

2 Abgedruckt bei *Frenz*, *Emissionshandelsrecht*, 2005, S. 531 ff. Zum Kyoto-Protokoll siehe u. a. *Frenz*, ET 2002, 788, 789 ff.; *Zimmer*, a. a. O. (Fn. 1), S. 31 ff., insbesondere 42 ff.

3 Vgl. Presseerklärung Nr. 332/04 des BMU vom 18. 11. 2004. Zum 2. 8. 2005 haben 153 Vertragsparteien mit einem Anteil an den Emissionen von 61,6 % die entspre-

Der Emissionshandel ist in Art. 17 des Kyoto-Protokolls verankert, allerdings als Handel zwischen den Staaten. Am Handel nehmen die in Anlage B aufgeführten Industriestaaten teil. Die Vertragsparteien haben sich verpflichtet, die Gesamtemission der Treibhausgase bis 2012 um 5 % gegenüber 1990 zu senken, die EU hat sich zur Senkung um 8 % verpflichtet.⁴ Die Reduzierungsverpflichtung in Art. 3 des Kyoto-Protokolls bezieht sich nicht nur auf CO₂, sondern auf weitere fünf Treibhausgase.

III. Die EU begann mit der Vorbereitung der Einführung des Emissionshandels lange vor Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls.

1. Art. 2 der Ratifizierungsentscheidung des Rates vom 25. 4. 2004 enthält u. a. das „Burden-Sharing-Agreement“, nämlich die Entscheidung über die Verteilung der Lasten innerhalb der EU zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll. Die Reduzierungsverpflichtung beträgt für Belgien 7,5 %, Dänemark 21 %, Deutschland 21 %, Griechenland –25 %, Spanien –15 %, Frankreich 0 %, Irland –13 %, Italien 6,5 %, Luxemburg 28 %, Niederlande 6 %, Österreich 13 %, Portugal –27 %, Finnland 0 %, Schweden –4 %, Vereinigtes Königreich 12,5 %.

2. Am 25. 10. 2003 trat die Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 13. 10. 2003 in Kraft.⁵

Gem. Art. 1 wird mit der Richtlinie⁶ ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft geschaffen, um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken.

3. Die Richtlinie wurde ergänzt durch die Anleitung der Kommission zur Anwendung der in Anhang III aufgeführten Kriterien für die Ausgestaltung des nationalen Zuteilungsplans⁷ sowie durch die Leitlinien für die Überwa-

chenden Urkunden hinterlegt. Zum Ratifizierungsstatus: <http://unfccc.int/resource/kpthermo.html>. Das Kyoto-Protokoll wurde von der Bundesrepublik ratifiziert durch Gesetz vom 27. 4. 2002, BGBl. II S. 966, von der EU durch die Veröffentlichung der Entscheidung des Rates vom 25. 4. 2002 (2002/358/EG, ABl. L 130/1). Die Hinterlegung der Ratifizierungsurkunden erfolgte am 31. 5. 2002.

4 Art. 3 i.V.m. Anlagen A und B.

5 ABl. L 275 vom 25. 10. 2003, S. 32 ff. Vorausgegangen war das Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union, KOM (2000) 87 endg. Vgl. dazu und zum Folgenden *Bail/Marr/Oberthür* in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, Bd. II, § 50, Rdn. 116 ff.; *Schröder* in: Emissionszertifikate und Umweltrecht, UTR 74, 2004, S. 35, 45 f.; *Rehbinder/Schmalholz*, UPR 2002, 1 ff.

6 Zur Richtlinie *Rehbinder/Schmalholz*, UPR 2002, 1 ff.; *Burgi*, NJW 2003, 2486 ff.; *Schlüter*, NVwZ 2003, 1213; *Schröder* in: Emissionszertifikate und Umweltrecht, UTR 74, 2004, S. 35 ff.

7 Sog. NAP-Guidance, vgl. KOM (2003) 830 endg vom 7. 1. 2004.

chung und Berichterstattung betreffend Treibhausgasemissionen gem. der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.⁸

IV. Die Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie vom 13. 10. 2003 in das deutsche Recht hatte nach Art. 31 der Richtlinie bis spätestens 31. 12. 2003 zu erfolgen. Diese Frist war – selbstverständlich – nicht einhaltbar. Gleichwohl ist die Bundesrepublik ihrer Umsetzungsverpflichtung zeitnah und effektiv nachgekommen:

1. Die Einführung des Emissionshandelssystems ist durch drei Stufen gekennzeichnet.⁹ Die Grundlage bildet das Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG)¹⁰, das den rechtlichen Rahmen für das Emissionshandelssystem schafft. Auf der Grundlage des von der Kommission am 7. 7. 2004 freigegebenen nationalen Allokationsplanes wurde das Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz 2007 – ZuG 2007) erlassen.¹¹ Das ZuG 2007 enthält die verbindliche Mengenplanung sowie die Zuteilungsregeln. Es wird ergänzt durch die Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsverordnung 2007 – ZuV 2007)¹².

2. Der Zweck des TEHG besteht darin, für die von ihm erfassten Tätigkeiten die Grundlagen für den Handel mit Emissionsberechtigungen zu schaffen, um damit durch eine kosteneffiziente Verringerung von Treibhausgasen zum weltweiten Klimaschutz beizutragen (§ 1).

Der Anwendungsbereich des Gesetzes erstreckt sich auf die in Anhang 1 genannten Anlagen im Bereich Energieumwandlung und -umformung, Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung, mineralverarbeitende Industrie, Anlagen zur Gewinnung von Zellstoff und zur Herstellung von Papier; er ist zunächst beschränkt auf die Emission von CO₂. Das Gesetz ist jedoch offen für die in der Richtlinie ab 2008 vorgesehene Erweiterung auf andere Treibhausgase und andere Tätigkeiten.

Verantwortliche haben nach § 9 TEHG einen Rechtsanspruch auf Zuteilung von Berechtigungen nach Maßgabe des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan. Die Zuteilung erfolgt bezogen auf eine Tätigkeit für eine Zuteilungsperiode. Gem. § 6 TEHG hat jeder Verantwortliche bis zum 30. 4. eines Jahres, erstmals im Jahr 2006, eine Anzahl von Berechtigungen an die zustän-

8 Sog. Monitoring-Guidelines 2004/156/EG vom 29. 1. 2004, ABl. L 59 S. 1 ff. vom 26. 2. 2004.

9 Vgl. *Weinreich/Marr*, NJW 2005, 1078 ff.; *Burgi*, NVwZ 2004, 1162; *Kobes*, NVwZ 2004, 1153; vgl. auch *Frenz*, Emissionshandelsrecht, 2005; *Körner/Vierhaus*, TEHG, 2005; *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, 2004; *Gesellschaft für Umweltrecht*, Rechtsprobleme des CO₂-Emissionshandels, 2005.

10 G. vom 8. 7. 2004, BGBl. I S. 1587.

11 G. vom 26. 8. 2004, BGBl. I S. 2211.

12 VO vom 31. 8. 2004, BGBl. I S. 2255.

dige Behörde abzugeben, die den durch seine Tätigkeit im vorangegangenen Kalenderjahr verursachten Emissionen entspricht. Die Berechtigungen sind zwischen Verantwortlichen sowie zwischen Personen innerhalb der Europäischen Union oder zwischen Personen innerhalb der Europäischen Union und Personen in Drittländern im Sinne von § 13 Abs. 3 TEHG übertragbar. Die Berechtigungen gelten jeweils für eine Zuteilungsperiode. Die erste Zuteilungsperiode beginnt am 1. 1. 2005 und endet am 31. 12. 2007. Die sich anschließenden Zuteilungsperioden umfassen jeweils fünf Jahre. Berechtigungen einer abgelaufenen Zuteilungsperiode werden vier Monate nach Ende einer Zuteilungsperiode in Berechtigungen der laufenden Zuteilungsperiode überführt, soweit das Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan nichts anderes bestimmt. Eine abweichende Bestimmung trifft § 20 ZuG 2007: Die Berechtigungen der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 werden nicht in die folgende Zuteilungsperiode überführt, sie werden mit Ablauf des 30. 4. 2008 gelöscht.

Die zuständige Behörde führt gem. § 14 TEHG ein Emissionshandelsregister in der Form einer standardisierten elektronischen Datenbank. Jeder Verantwortliche erhält ein Konto, in dem die Ausgabe, der Besitz, die Übertragung und die Abgabe von Berechtigungen verzeichnet werden. Abgegebene Berechtigungen werden gelöscht. Jede Person erhält auf Antrag ein Konto, in dem Besitz und Übertragung von Berechtigungen verzeichnet werden. Die Übertragung von Berechtigungen erfolgt durch Einigung und Eintragung auf dem Konto des Erwerbers.¹³ Soweit für jemanden eine Berechtigung eingetragen ist, gilt der Inhalt des Registers als richtig, es sei denn, die Unrichtigkeit ist dem Empfänger ausgegebener Berechtigungen bei Ausgabe bekannt (§ 16 TEHG). Berechtigungen nach dem TEHG gelten nicht als Finanzinstrumente im Sinne von § 1 Abs. 11 KWG. Derivate im Sinne von § 1 Abs. 11 Satz 4 KWG sind auch Termingeschäfte, deren Preis unmittelbar oder mittelbar von dem Börsen- oder Marktpreis von Berechtigungen abhängt (§ 15 TEHG).

Kommt der Verantwortliche seiner Pflicht zur Rückgabe von Berechtigungen nicht nach, hat er für jede emittierte Tonne CO₂, für die er seine Rückgabepflicht nicht erfüllt, in der ersten Zuteilungsperiode € 40,-, in folgenden Zuteilungsperioden € 100,- zu bezahlen; die Rückgabepflicht bleibt unberührt. Die Namen aller säumigen Betreiber werden im Bundesanzeiger veröffentlicht (§ 18). Als zuständige Stelle bestimmt das TEHG in § 20 das Umweltbundesamt. Dort wurde die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) eingerichtet.

Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Emissionshandels wurden zunächst vom VG Würzburg¹⁴ und schließlich vom Bundesverwaltungsgericht nicht geteilt.¹⁵ Das Bundesverwaltungsgericht kam zu dem Ergebnis, dass die

13 Vgl. auch *Wagner* in: Emissionszertifikate und Umweltrecht, UTR 74, 2004, S. 71 ff.

14 NVwZ 2005, 471.

15 Urteil vom 30. 6. 2005 – 7 C 26.04 – vgl. Pressemitteilung Nr. 39/2005 des BVerwG.

durch Gemeinschaftsrecht vorgegebene grundlegende Entscheidung für die Einführung des Emissionshandelssystems weder in den europarechtlich geltenden Eigentumsschutz noch in die ebenfalls europarechtlich gewährleistete Berufsfreiheit unverhältnismäßig eingreift. Soweit das TEHG eigenständigen nationalen Regelungsgehalt hat, insbesondere im Hinblick auf die Kompetenzregelung, sei es mit dem Grundgesetz vereinbar.

3. Maßgebend für den Umfang der Zuteilung ist das ZuG 2007. Es bestimmt zunächst in § 4 das nationale Emissionsziel zur Einhaltung der Minderungsverpflichtung der Bundesrepublik Deutschland nach der Entscheidung des Rates 2002/358/EG. Auf die am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen entfallen in der ersten Zuteilungsperiode 499 Mio. Tonnen CO₂. Nach Abzug der Reserve für Neuanlagen und Härtefälle werden Berechtigungen für die Emission von 495 Mio. Tonnen CO₂ ausgeteilt („cap“).

Um dies zu erreichen, wird ein Erfüllungsfaktor in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 von 0,9709 festgelegt (§ 5). Dies bedeutet, dass die Bestandsanlagen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 die Emission an CO₂ gegenüber der Bezugsperiode 2000 bis 2002 um 2,91 % reduzieren müssen. Übersteigt die Gesamtmenge der Zuteilungen 495 Mio. Tonnen CO₂ je Jahr, werden die Zuteilungen anteilig gekürzt, um insgesamt 495 Mio. Tonnen CO₂ nicht zu überschreiten („Zweiter Erfüllungsfaktor“ gem. § 4 Abs. 4). Die Anwendung des ersten und des zweiten Erfüllungsfaktors ergab für die erste Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 eine Reduktionsverpflichtung für die Bestandsanlagen von ca. 7,5 %.

Die sehr komplizierten Zuteilungsregelungen unterscheiden zwischen Bestandsanlagen, die bis zum 31. 12. 2002 in Betrieb gegangen sind, Anlagen, die 2003 oder 2004 in Betrieb gegangen sind, zusätzlichen Neuanlagen und Ersatzanlagen.

Daneben gibt es besondere Zuteilungsregeln für frühzeitige Emissionsminderungen („early action“), für prozessbedingte Emissionen, für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen sowie für den Ersatz der Kernkraftwerke Stade und Obrigheim, die im Zeitraum 2003 bis 2007 stillgelegt wurden bzw. stillgelegt werden.

V. Der Emissionshandel ist nach der Richtlinie gemeinschaftsweit einzuführen. Innerhalb der Europäischen Union ist der Handel grundsätzlich zwischen allen Verantwortlichen sowie sonstigen Personen frei. Personen aus Drittländern können unter bestimmten Umständen am Handel teilnehmen. Die Effizienz des Systems hängt davon ab, dass es gemeinschaftsweit eingerichtet wird und dass der Handel gemeinschaftsweit möglich ist.

Am Start des europäischen Emissionshandels zum 1. 1. 2005 haben 21 der 25 Mitgliedstaaten teilgenommen. Inzwischen wurden auch die Nationalen Allokationspläne von Griechenland, Italien, Tschechien, Polen von der EU-Kommission bewertet und gebilligt, so dass die Allokationspläne aller 25 Mitgliedstaaten vorliegen.

Die Zahl der vom Emissionshandel erfassten Anlagen ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr verschieden. Am größten ist sie in der Bundesrepublik mit 1849, gefolgt von Italien (1240), dem Vereinigten Königreich (1055), Polen (945), Spanien (927), Schweden (711), Frankreich (642), Finnland (533), der Tschechischen Republik (477), Dänemark (380), Belgien (363), Ungarn (261), Portugal (239), der Slowakischen Republik (209), den Niederlanden (206), Österreich (204), Irland (143), Griechenland (141), Slowenien (95), Litauen (93), Lettland (91), Estland (43), Luxemburg (19), Zypern (13) und Malta (2).

Ähnlich abgestuft ist das Zuteilungsvolumen in Mio. Emissionsberechtigungen pro Jahr der Zuteilungsperiode. An erster Stelle liegt Deutschland (499); es folgen das Vereinigte Königreich (245,4), Polen (239,1), Italien (232,5), Spanien (174,6), Frankreich (123,7), die Tschechische Republik (97,6), die Niederlande (95,3), Griechenland (74,43), Portugal (38,2), die Slowakische Republik (30,5)¹⁶.

Jeder der 25 teilnehmenden Staaten der Europäischen Union ist verpflichtet, ein nationales Emissionshandelsregister zu führen. Das Zusammenspiel der nationalen Register erfolgt über das Europäische Zentralregister CITL (Community Independent Transaction Log) in Brüssel.¹⁷ Transaktionen sind sowohl zwischen den Konten eines nationalen Registers als auch zwischen den Konten in unterschiedlichen Registern der Europäischen Mitgliedstaaten möglich. Das CITL überprüft und bestätigt nationale und internationale Transaktionen, bevor diese ausgeführt werden. Zum 29. 7. 2005 sind die Emissionshandelsregister von Deutschland, Dänemark, der Niederlande, Finnland, Schweden, Frankreich, Großbritannien, Österreich, Belgien, Irland und Spanien über das CITL verbunden und für Transaktionen zwischen Handelspartnern in diesen Ländern verfügbar. Die Register der weiteren Mitgliedstaaten sind noch nicht über das CITL verbunden, Transaktionen mit Handelspartnern in diesen Ländern sind deshalb zurzeit noch nicht möglich.¹⁸

VI. Die administrative Einführung des Emissionshandels in der Bundesrepublik musste in einem sehr kurzen Zeitraum erfolgen. Das Zuteilungsverfahren begann am 31. 8. 2004. Die Zuteilungsentscheidungen ergingen im Dezember 2004. Zuteilungen erfolgten an 1849 Anlagen, davon 1236 Anlagen der Energiewirtschaft. 1119 Zuteilungsentscheidungen sind bestandskräftig, Widerspruchsbescheide sind – soweit bekannt – noch nicht ergangen.¹⁹

16 Stand 6. 7. 2005, vgl. <http://www.dehst.de>.

17 Grundlage ist die VO Nr. 2216/2004 der Kommission vom 21. 12. 2004 über ein standardisiertes und sicheres Registrierungssystem gem. der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Entscheidung 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 386 vom 29. 12. 2004, S. 1 – sie ist gem. § 14 Abs. 1 TEHG maßgebend für die Führung des deutschen Registers.

18 Vgl. <http://www.dehst.de>.

19 Vgl. <http://www.dehst.de>.

VII. Der Handel mit Emissionsrechten ist in Gang gekommen. Zum 16. 6. 2005 waren bereits 8 Mio. Emissionsberechtigungen gehandelt worden.²⁰ Das Zusammenspiel mit dem Europäischen Zentralregister CITL und den anderen sechs Mitgliedstaaten, in denen die Register online sind, funktioniert nach Mitteilung des UBA reibungslos. Die DEHSt hat zum 16. 6. 2005 70 Personenkonten eingerichtet, 30 weitere waren beantragt. Die Personenkonten werden vor allem von nationalen und internationalen Händlern genutzt. Ein noch stärkerer Handel wird erwartet, wenn die Register aller Mitgliedstaaten über das CITL verbunden sind.

Emissionsberechtigungen können über die European Energy Exchange AG (EEX) in Leipzig gehandelt werden. Die EEX betreibt einen Spot- und Terminmarkt für Energie und energienahe Produkte mit 125 Teilnehmern aus 16 Ländern. Sie handelt neben Strom mit CO₂-Emissionsrechten. Der Handelsteilnehmer muss nicht selbst zum Handel mit Emissionsrechten an der EEX zugelassen sein, er kann sich einer Bank bedienen, die selbst zum Handel mit Emissionsrechten an der EEX zugelassen ist. Solche Geschäfte werden wie beim privaten Aktienhandel an der Wertpapierbörse über ein Depot bei dieser Bank abgewickelt. Das erste Handelsgeschäft über eine Bank erfolgte am 23. 5. 2005.²¹ Der Index für CO₂-Emissionsberechtigungen schwankt stark, sie haben eine hohe Volatilität. Die EEX gibt Tageswerte seit 25. 10. 2004 an, beginnend mit 8,72 € pro Emissionsberechtigung. Am 9. 3. 2005 lag der Kurs mit 10,50 € erstmals über 10 €, am 16. 6. 2005 mit 20,02 € erstmals über 20 €, der Höchstkurs wurde am 7. 7. 2005 mit 29,30 € erzielt, zum 8. 8. 2005 betrug er 21,32 €. Der Handel an der EEX begann am 9. 3. 2005 mit einem Eröffnungskurs von 10,40 €. Das Handelsvolumen bei EEX betrug von Ende April bis Ende Juli 2005 ca. 745 000 €.²² Dies ist ein Indiz dafür, dass der größte Teil des Handels nach Maßgabe von § 16 TEHG unmittelbar zwischen den Marktteilnehmern durch Einigung und Eintragung auf dem Konto des Erwerbers auf Anweisung des Veräußerers an die kontoführende Stelle (§ 16 TEHG) erfolgt.

VIII. Es ist mit teilweise außerordentlich komplizierter normativer Regelung und mit großem Verwaltungsaufwand gelungen, die Emissionsberechtigungen zuzuteilen und das Marktgeschehen in Gang zu bringen. Der Staat tritt als „Systemadministrator“²³ auf: Ihm kommt die Aufgabe der Erstzuteilung und die Überwachung des Handelsgeschehens zu. Er ist nicht Bewirtschafter des knappen Gutes, sondern schafft legislativ und administrativ den Rahmen für den privatwirtschaftlich durchgeführten Handel.²⁴

20 Presse-Information 032/2005 des Umweltbundesamtes, <http://www.dehst.de>.

21 Vgl. Pressemitteilung EEX vom 23. 5. 2005.

22 Vgl. <http://www.eex.de>.

23 *Burgi*, NVwZ 2004, 1162, 1163 f.; *ders.*, NJW 2003, 2486, 2491.

24 Zu Rechtsschutzfragen *Breuer* in: Emissionszertifikate und Umweltrecht, UTR 74, 2004, S. 145 ff.; *Shirvani*, NVwZ 2005, 868 ff.

Erhebliche Kursschwankungen bei den Emissionsrechten können zu wirtschaftlichen Imponderabilien mit schwerwiegenden Folgen führen. Vereinzelt wird davon ausgegangen, dass die Kosten einer Emissionsberechtigung so hoch sind wie die Kosten der Produktion, die eine Tonne CO₂-Emission verursacht. Dies würde bedeuten, dass sich durch den Zukauf von Emissionsberechtigungen die Gestehungskosten verdoppeln. Für Unternehmen, deren Emissionen hinter den Emissionsberechtigungen zurückbleiben, kann die Veräußerung der Emissionsberechtigungen eine willkommene Verbesserung ihrer Bilanz bewirken. Die künftige Marktentwicklung ist nicht abzuschätzen, da der Bedarf an Emissionsberechtigungen und das Verhalten der Marktteilnehmer nicht kalkulierbar sind. Die vollständige Verbindung aller Register der Mitgliedstaaten über das CITL wird zu einer Vergrößerung des Handelsvolumens und möglicherweise zu einer Preisreduzierung führen, da in den bislang noch nicht verbundenen Ländern gegenüber dem tatsächlichen Bedarf ein Überschuss an Emissionsberechtigungen vermutet wird.

Durch die vom Gesetz bereits für 2005 bis 2007 vorgesehene Reduzierung der Emissionen wird das Ziel, die Treibhausgase zu verringern, erreicht. Ob die außerordentlich komplizierten Zuteilungsregelungen und das Handelssystem dazu führen, die Verringerung von Treibhausgasen kosteneffizient zu bewirken, erscheint fraglich. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten. Die bisherige Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland zur Einführung von Emissionszertifikaten ist nicht ohne Grund zurückhaltend verlaufen.²⁵ Die Kosteneffizienz wird von der künftigen Preisentwicklung für die Emissionsberechtigungen abhängen, außerdem von den Möglichkeiten, die Reduzierung der Emissionen durch technische Maßnahmen und nicht nur durch Reduktion der Produktion zu erreichen. Ob die mit dem Emissionshandel bezweckte marktkonforme Mengensteuerung dem Ordnungsrecht überlegen ist, halte ich nicht zuletzt im Hinblick auf den großen normativen und administrativen Aufwand zur Erzwingung eines Marktes und zur Regulierung und Überwachung des Marktgeschehens für zweifelhaft. Die Rechtsschutzfragen sind komplex. Einzelne Unternehmen beklagen Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Zuteilungspraxis in den Mitgliedstaaten und durch die Zuteilungsregeln für Neuanlagen im ZuG 2007. Die Vorbereitungen für das Zuteilungsgesetz für die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 haben begonnen. Dabei werden einzelne Unebenheiten der Regelungen für die erste Zuteilungsperiode zu beseitigen sein. Mit grundlegenden Änderungen dürfte nicht zu rechnen sein. Es wird deshalb alles davon abhängen, wie die Wissenschaft und die Praxis das bestehende System konkretisieren, praktizieren und verständlich machen.

Klaus-Peter Dolde

25 Vgl. *Vofskuhle*, a. a. O. (Fn. 1), S. 161, 177 m. w. N.; vgl. auch *Kloepfer* in: Emissionszertifikate und Umweltrecht, UTR 74, 2004, S. 71 ff.