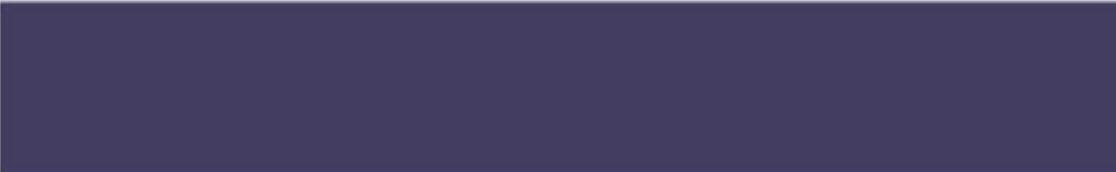




Thomas Wolf



**Emissionshandel in Deutschland,
Österreich und Irland -
eine rechtsvergleichende Darstellung unter
besonderer Berücksichtigung von Monitoring,
Reporting und Verification**



Cuvillier Verlag Göttingen

**Emissionshandel in Deutschland, Österreich und Irland –
eine rechtsvergleichende Darstellung unter besonderer
Berücksichtigung von Monitoring, Reporting und Verification**

von

Dr. Thomas Wolf, LL.M.oec.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

1. Aufl. - Göttingen : Cuvillier, 2007
Zugl.: Speyer, Univ., Diss., 2007

978-3-86727-438-8

Dissertation, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2007

© CUVILLIER VERLAG, Göttingen 2007
Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen
Telefon: 0551-54724-0
Telefax: 0551-54724-21
www.cuvillier.de

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Weg (Fotokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.

1. Auflage, 2007

Gedruckt auf säurefreiem Papier

978-3-86727-438-8

Vorwort

Mein Dank gilt Herrn Univ.-Prof. Dr. Eberhard Bohne M.A., der die Anregung zum Thema dieser Arbeit gab und die Fertigstellung in außerordentlicher Weise gefördert hat. Herrn Univ.-Prof. Dr. Andreas Knorr danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Danken für ihre Unterstützung möchte ich meinen Geschwistern Dr. Michael Wolf, Christian Wolf und Dr. Sabine Wolf. Besonderer Dank gebührt meinen Eltern, die mir das Studium und die Promotion ermöglicht und mich stets in jeder erdenklichen Weise gefördert haben. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Wertheim am Main, im August 2007

Thomas Wolf

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	9
Kapitel 1.....	13
Problemstellung und Vorgehensweise.....	13
A. Problemstellung	13
I. Monitoring, Reporting und Verification als notwendige ordnungsrechtliche Elemente des Emissionshandels.....	15
II. Rechtsvergleichende Darstellung der ordnungsrechtlichen Vorgaben in Bezug auf Monitoring, Reporting und Verification im österreichischen und irischen Recht	19
B. Vorgehensweise.....	22
Kapitel 2.....	23
Die Problematik der fortschreitenden Klimaänderung	23
A. Klimawandel und Treibhauseffekt	23
I. Der Klimawandel	23
II. Der natürliche Treibhauseffekt.....	24
III. Der anthropogene Treibhauseffekt	24
1. Der Anstieg der Kohlendioxidkonzentration.....	25
2. Gründe für den anthropogenen Treibhauseffekt.....	25
IV. Auswirkungen des Anstiegs der Kohlendioxidkonzentration auf das Klima.....	26
B. Folgen des Klimawandels	26
C. Möglichkeiten zur Reduktion der Kohlendioxid-Emissionen.....	27
I. Energieversorgung	27
II. Private Haushalte	28
Kapitel 3.....	29
Die internationale Klimaschutzpolitik	29
A. Die Entwicklung des Klimaschutzes bis zur Konferenz von Rio de Janeiro	29
B. Die Klimarahmenkonvention	30
C. Die Vertragsstaatenkonferenzen.....	31
Kapitel 4.....	32
Das Kyoto-Protokoll	32
A. Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls.....	32
B. Reduktionsverpflichtungen	32
C. Lastenverteilungsvereinbarung	33
D. Flexibilisierungsmaßnahmen	34
I. Joint Implementation (gemeinsame Umsetzung).....	35

II. Clean Development Mechanism (Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung)	35
III. Emission Trading.....	36
Kapitel 5.....	37
Theorie und Praxis des Emissionshandels.....	37
A. Die ökonomische Theorie des Emissionshandels.....	37
I. Die Entstehung negativer externer Effekte	37
II. Die Internalisierung externer Effekte.....	38
1. Ordnungsrechtlicher Lösungsansatz	38
2. Marktlösung	38
III. Die Funktionsweise handelbarer Emissionsrechtszertifikate	39
B. Erfahrungen mit Zertifikatmodellen.....	41
I. ARP und RECLAIM	41
II. Handelssysteme in Großbritannien, Dänemark und Frankreich	42
Kapitel 6.....	43
Klimaschutzpolitik in Europa, Deutschland, Österreich und Irland.....	43
A. Klimaschutzpolitik in Europa	43
I. Grundlagen der europäischen Klimapolitik	43
II. Klimaschutzmaßnahmen	43
III. Das European Climate Change Programme (ECCP)	44
IV. Die Entwicklung des europäischen Emissionshandels.....	45
B. Klimaschutzpolitik in Deutschland	46
I. Die Entwicklung der Klimaschutzpolitik in Deutschland.....	46
II. Maßnahmen zur Reduktion von Kohlendioxidemissionen	49
1. Änderung des Rechts der Stromeinspeisung	49
2. Förderung erneuerbarer Energien	50
3. Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung	51
4. Ökologische Steuerreform	51
5. Weitere Maßnahmen der Bundesregierung.....	53
6. Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland.....	53
C. Klimaschutzpolitik in Österreich	54
I. Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion bis zum Kyoto-Protokoll.....	54
II. Die Reduktionsverpflichtung nach dem Kyoto-Protokoll	54
III. Entwicklung der Kohlendioxidemissionen bis 2002	55
IV. Die Klimastrategie 2002	55
V. Maßnahmen im Rahmen der Klimastrategie 2002	56
1. JI/CDM-Programm.....	56
2. Ökostromgesetz	56

3. Steigerung der staatlichen Klimaförderung.....	57
4. Umsetzung der Biokraftstoff-Richtlinie.....	57
5. Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie	57
VI. Evaluierung der Klimastrategie	58
VII. Fortschrittsbericht 2006.....	59
D. Klimaschutzpolitik in Irland.....	59
I. Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion bis zum Kyoto-Protokoll.....	59
II. Die Reduktionsverpflichtung nach dem Kyoto-Protokoll	61
III. National Climate Change Strategy 2000.....	61
IV. Maßnahmen im Rahmen der National Climate Change Strategy.....	61
V. Progress Report 2002	62
VI. Entwicklung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahre 2012	63
Kapitel 7.....	64
Europäischer Emissionshandel	64
A. Die Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissions- berechtigungen in der Gemeinschaft (2003/87/EG)	64
I. Ausgestaltung der Emissionshandelsrichtlinie.....	64
1. Anwendungsbereich	64
a) Sachlicher Anwendungsbereich	64
b) Persönlicher Anwendungsbereich	65
2. Das System des Emissionshandels nach der Richtlinie 2003/87/EG	66
a) Genehmigungspflichtigkeit des Emissionsausstoßes.....	66
b) Zuteilung von Zertifikaten	66
3. Nationaler Zuteilungsplan	67
4. Überwachung und Sanktionierung.....	68
5. Opt-Out.....	68
6. Anlagenpools.....	69
II. Vorgaben der Richtlinie	69
III. Verordnungen und Leitlinien auf Grundlage der Richtlinie.....	69
B. Die Richtlinie 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 (2004/101/EG).....	70
Kapitel 8.....	72
Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie in deutsches, österreichisches und irisches Recht.....	72
A. Umsetzung in deutsches Recht.....	72
I. Gesetzgebungsverfahren	72
II. Umsetzung der Richtlinie durch das TEHG	73

III. Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz	74
1. Allgemeine Vorschriften.....	74
a) Zweck des Gesetzes	74
b) Anwendungsbereich	74
c) Begriffsbestimmungen	75
2. Genehmigung und Überwachung von Emissionen.....	76
a) Genehmigung zur Freisetzung vom Emissionen	76
b) Ermittlung von Emissionen und Emissionsbericht	76
3. Berechtigungen und Zuteilung.....	77
a) Abgabepflicht.....	77
b) Zuteilung der Berechtigungen	78
c) Anerkennung von Berechtigungen	80
d) Emissionshandelsregister.....	80
4. Handel mit Berechtigungen	80
5. Sanktionen.....	81
6. Gemeinsame Vorschriften	82
IV. Das Zuteilungsgesetz.....	83
1. Grundregeln für die Zuteilung	83
2. Besondere Zuteilungsregeln.....	84
B. Die Umsetzung der Richtlinie in österreichisches Recht	85
I. Gesetzgebungsverfahren	85
II. Umsetzung der Richtlinie durch das EZG	85
III. Das Emissionszertifikatgesetz	86
1. Allgemeine Bestimmungen	86
a) Ziel des Gesetzes.....	86
b) Geltungsbereich	87
c) Begriffbestimmungen.....	88
2. Genehmigungen	89
3. Überprüfung von Treibhausemissionen	91
a) Überwachung der Treibhausgasemissionen	91
b) Emissionsmeldung	92
c) Prüfung.....	92
d) Unabhängige Prüfeinrichtungen	93
4. Zuteilung von Emissionszertifikaten.....	93
a) Aufstellung eines nationalen Zuteilungsplans.....	94
b) Die Übermittlung des Zuteilungsplans an die Europäische Kommission	95
c) Die Zuteilung der Emissionszertifikate.....	95
5. Emissionszertifikate	97
6. Schlussbestimmungen.....	98
a) Emissionsgrenzwerte	98

b) Sanktionen	98
IV. Umsetzung der Linking-RL in österreichisches Recht.....	99
C. Die Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie in irisches Recht	100
I. Gesetzgebungsverfahren	100
II. Die Umsetzung der Richtlinie durch das S.I. No. 437 of 2004.....	101
1. Begriffbestimmungen.....	101
2. Gegenstand und Geltungsbereich der Richtlinie	102
3. Genehmigungen	102
4. Nationaler Zuteilungsplan und Zuteilungsmethode.....	103
5. Zuteilung und Vergabe von Zertifikaten.....	104
6. Übertragung, Abgabe und Löschung von Zertifikaten.....	104
7. Gültigkeit der Zertifikate.....	104
8. Monitoring, Reporting und Verification.....	105
9. Sanktionen.....	105
10. Register	106
11. Opt-In/ Opt-Out.....	106
12. Force Majeure	106
III. Umsetzung der Linking-RL in irisches Recht.....	106
 Kapitel 9.....	 108
Vergleichende Darstellung der Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie in Deutschland, Österreich und Irland	108
A. Vergleichende Darstellung der gesetzlichen Regelungen	108
I. Allgemeine Vorschriften.....	108
1. Zweck/Ziel des Gesetzes.....	108
2. Anwendungsbereich/Geltungsbereich	109
3. Begriffbestimmungen.....	112
II. Genehmigung und Überwachung von Emissionen.....	113
1. Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen	113
2. Monitoring, Reporting und Verification von Emissionen.....	116
III. Zuteilung von Zertifikaten	116
1. Nationaler Zuteilungsplan	116
2. Zuteilungsmethode	119
3. Zuteilung und Vergabe von Zertifikaten.....	120
4. Übertragung, Abgabe und Löschung von Zertifikaten	123
5. Gültigkeit der Zertifikate.....	125
6. Handelsregister	125
IV. Schlussbestimmungen	127
1. Opt-In/ Opt-Out.....	127
2. Sanktionen.....	129

3. Force Majeure	129
4. Anlagenpool.....	130
B. Zusammenfassung und Bewertung.....	131
I. Umsetzung in irisches Recht	131
II. Umsetzung in österreichisches Recht.....	132
III. Umsetzung in deutsches Recht	133
Kapitel 10.....	137
Monitoring, Reporting und Verification im europäischen, deutschen, österreichischen und irischen Recht.....	137
A. Monitoring und Reporting im europäischen Recht	137
I. Monitoring und Reporting als Voraussetzung für ein funktionierendes Emissionshandelssystem	137
II. Art. 14 EH-RL	137
III. Anhang IV der Emissionshandelsrichtlinie.....	138
1. Überwachung der Kohlendioxidemissionen.....	138
2. Berichterstattung	138
3. Entscheidung der Kommission zur Festlegung von Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung.....	139
IV. Anhang I der Monitoring-Guidelines	139
B. Verification im europäischen Recht.....	140
I. Art. 15 EH-RL	141
II. Anhang V der Emissionshandelsrichtlinie.....	141
III. Ziff. 7.4 der Monitoring-Guidelines.....	141
C. Monitoring, Reporting und Verification im deutschen Recht.....	142
I. Monitoring und Reporting im deutschen Recht.....	142
1. Monitoring im deutschen Recht	142
a) § 5 TEHG und Anhang 2 Teil I	142
b) Genehmigungsbescheid.....	143
2. Reporting im deutschen Recht	144
a) Ablauf des Reporting	144
b) Rechtsfolgen bei Verletzung der Berichtspflicht	145
II. Verification im deutschen Recht	145
1. Prüfung der Emissionsberichte durch eine sachverständige Stelle	146
2. Sachverständige Stellen.....	146
3. Rechtsfolgen eines ungenügenden Emissionsberichts.....	147
D. Monitoring, Reporting und Verification im österreichischen Recht.....	147
I. Monitoring und Reporting im österreichischen Recht	147
1. Monitoring im österreichischen Recht.....	147
a) Genehmigungsbescheid.....	148

b) Überwachungsverordnung	148
2. Reporting im österreichischen Recht	149
a) Anhang 2 EZG und Überwachungsverordnung	150
b) Rechtsfolgen bei der Verletzung der Meldepflicht	150
II. Verification im österreichischen Recht	150
1. Prüfung der Emissionsberichte durch eine unabhängige Prüfeinrichtung	150
2. Unabhängige Prüfeinrichtungen	151
3. Anerkennung und Beanstandung der Emissionsberichte durch das zuständige Bundesministerium	151
4. Rechtsfolgen einer nicht bestätigten Emissionsmeldung	152
E. Monitoring, Reporting und Verification im irischen Recht	152
I. Monitoring und Reporting im irischen Recht	152
1. Monitoring im irischen Recht	152
a) Art. 14 (1) S.I. No. 437 of 2004 und Schedule 4	152
b) Genehmigung	153
c) Monitoring and Reporting Guidance Note	153
2. Reporting im irischen Recht	154
a) Annual Installation Emissions Report (AIER)	154
b) Rechtsfolge bei Verletzung der Pflicht zum Reporting	154
II. Verification im irischen Recht	155
1. Emissions Trading Scheme Annual Verification Guidance Note	155
2. Rechtsfolge bei fehlender Verifizierung	155
F. Vergleichende Darstellung der Regelungen von Monitoring, Reporting und Verification in Deutschland, Österreich und Irland	156
I. Monitoring	156
II. Reporting	157
III. Verification	158
G. Bewertung der Regelungen bezüglich Monitoring, Reporting und Verification im deutschen Recht	159
I. Monitoring	160
1. Einleitung/Begriffbestimmungen	161
2. Grundsätze für die Überwachung und Berichterstattung	161
3. Überwachung durch Messung oder Berechnung	162
a) Messung	163
b) Berechnung der Emissionen	163
c) Berechnung von Emissionen aus Verbrennung	164
d) Berechnung von Emissionen aus Prozessen	166
II. Wirksamkeit der ordnungsrechtlichen Maßnahmen für den Bereich Monitoring im deutschen Recht	166
III. Reporting	171

IV. Wirksamkeit der ordnungsrechtlichen Maßnahmen für den Bereich Reporting im deutschen Recht.....	173
1. Verwendbarkeit der Berichtsformate.....	173
2. Organisatorische Durchführung des Reporting.....	173
3. Verletzung der Berichtspflicht.....	178
V. Verification	182
1. Prüfung der Emissionsberichte.....	182
2. Prüfung der Emissionsberichte durch eine prüfende Instanz.....	189
a) Umweltgutachter nach dem Umweltauditgesetz (UAG).....	189
b) Sachverständige nach § 36 GewO.....	190
c) Sachverständige nach dem TEHG	190
3. Übertragung der Verifizierungsaufgabe auf sachverständige Stellen	191
4. Staatliche Kontrolle von Umweltgutachtern und Sachverständigen in Deutschland	195
a) Fachliche Qualifikation der sachverständigen Stellen	195
b) Überwachung der Tätigkeit von Umweltgutachtern und Sachverständigen.....	198
5. Staatliche Kontrolle der unabhängigen Prüfeinrichtung in Österreich.....	200
6. Staatliche Kontrolle der unabhängigen Prüfeinrichtung in Irland	201
7. Zusammenfassung	202
 Kapitel 11.....	 203
Zusammenfassung	203
 Literaturverzeichnis.....	 208

Abkürzungsverzeichnis

ARP	Acid Rain Program
Art.	Artikel, Article
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgängen (Bundesimmissionsschutzgesetz) vom 26.09.2002 (BGBl. I 3830)
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
CDM	Clean Development Mechanism
CER	Certified Emission Reduction
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
COP	Conference of the Parties
DEHSt	Deutsche Emissionshandelsstelle
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
ECCP	European Climate Change Programme
EDM	Elektronisches Daten Management
EEG	Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energie (Erneuerbare-Energien-Gesetz) vom 21.07.2004 (BGBl. I 1918)
EH-RL	Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61EG des Rates
EPA	Environmental Protection Agency
ERU	Emission Reduction Unit
ET	Emissions Trading
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen (Zeitschrift)
ETS	Emission Trading Scheme
EU-RegV	Verordnung (EG) Nr. 2216/2004 der Kommission vom 21. Dezember 2004 über ein standardisiertes Registrierungssystem gemäß Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Entscheidung 280/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
EZG	Bundesgesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Emissionszertifikatgesetz) vom 30.04.2004 (Bundesgesetzblatt vom 30.04.2004, Nr. 46)

FachkundeVO	Verordnung über die Anforderungen an die Fachkunde für die Zulassung unabhängiger Prüfeinrichtungen (BGBl. II Nr. 424/2004 vom 10.11.2004)
FMS	Formular-Management-System
GeS	Zeitschrift für Gesellschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung vom 22.02.1999 (BGBl. I 202)
INC	Intergovernmental Negotiation Committee
IPELJ	Irish Planning & Environmental Law Journal (Zeitschrift)
IPCC	International Panel on Climate Change
JI	Joint Implementation
KWK	Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen
KWKG	Gesetz für die Erhaltung, Modernisierung, und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung vom 19.03.2002 (BGBl. I 1092)
Linking-RL	Richtlinie 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 vom 13.11.2004 (2004/101/EG)
Monitoring-Guidelines	Entscheidung der Kommission vom 29.01.2004 zur Festlegung von Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung betreffend Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates
NAP	Nationaler Allokationsplan
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
ÖZW	Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
QUERLC	Quantified Emission Limitation and Reduction Commitments
RECLAIM	Regional Clean Air Incentives Market
RdU	Recht der Umwelt (Zeitschrift)
S.I. No. 437	European Communities (Greenhouse Emissions Trading) Regulation S.I. No. 437 of 2004 (vom 14.07.2004)
Sec.	Section
TEHG	Treibhausgasemissionshandelsgesetz
TWh/a	Tetrawattstunden/Jahr
UAG	Gesetz zur Ausführung der Verordnung ((EG) Nr. 761//2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) - (Umweltauditgesetz) vom 04.09.2002 (BGBl. I 3490)

ÜberwachungsVO	Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen von Treibhausgasen (BGBl. II Nr. 158/2004 vom 04.12.2004)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
VPS	Virtuelle Poststelle
WCED	World Commission on Environmental and Development
WMO	World Meteorological Organisation
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (Zeitschrift)
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
ZuG 2007	Zuteilungsgesetz 2007 vom 26.08.2004 (BGBl. I 2211)
ZuV 2007	Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsverordnung 2007) vom 31.08.2004 (BGBl. I 2255)

Kapitel 1

Problemstellung und Vorgehensweise

A. Problemstellung

Kann das noch Zufall sein?

Jahrhundertflut, Rekordhitze, die Superlative der Wettervorhersagen pendeln von einem Extrem ins andere. Nehmen die extremen Wetterlagen zu?

(Spiegel-Online, 04.10.2005)

Die Emissionen von Treibhausgasen nehmen wieder zu

Die Vereinten Nationen schlagen Alarm.

(Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.11.2005)

Klimaforscher künden Zunahme extremer Wetterlagen an

Klimaforscher künden Zunahme extremer Wetterlagen an / Deutschland muss sich spätestens zur Mitte des Jahrhunderts auf die Zunahme extremer Wetterereignisse wie starker Sommergewitter oder Trockenperioden einstellen

(Die Welt, 18.02.2006)

Klimaerwärmung beschleunigt sich drastisch

Die globale Erwärmung beschleunigt sich derzeit und könnte bis Ende des Jahrhunderts dazu führen, dass im Sommer das Eis am Nordpol komplett abschmilzt. Das ist das Ergebnis einer neuen Studie des Max-Planck-Instituts für Meteorologie.

(Financial Times Deutschland, 20.09.2005)

Von jetzt an immer heißer

So heiß wie im vergangenen Jahr war es noch nie seit Beginn der Wetteraufzeichnungen. Und mehr noch: 2005 könnte das wärmste Jahr seit einigen tausend Jahren gewesen sein, sagt die NASA - und stellt neue Rekorde in Aussicht.

(Stern-Online, 25.01.2006)

Diese oder ähnliche Schlagzeilen prägen seit Jahren die umweltpolitische Diskussion und haben damit den anthropogenen Klimawandel zu einem bestimmenden, allerdings auch höchst umstrittenen Thema im Bereich der internationalen und nationalen Umweltpolitik gemacht. Schenkt man den vielfältigen wissenschaftlichen Publikationen, die zu dieser Thematik veröffentlicht wurden, Glauben, erfolgte diese Fokussierung der Umweltpolitik auf den anthropogenen Klimawandel mithin auch nicht ohne Grund.

So kommt beispielsweise der unter der Schirmherrschaft des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) und der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) einberufene zwischenstaatliche Ausschuss über Klimaänderungen (Intergovernmental Pa-

nel on Climate Change – IPCC) in seinem 1990 veröffentlichten ersten Tätigkeitsbericht (First Assessment Report)¹ zu Ergebnissen bezüglich der Bedeutung des anthropogenen Treibhauseffektes auf das globale Klima und die menschliche Gesellschaft, die besorgniserregend sind.²

Seit der Industrialisierung ist demnach die durchschnittliche weltweite Oberflächentemperatur um 0,3°C bis 0,6°C gestiegen. Nach den Erkenntnissen des IPCC wird jedoch im 21. Jahrhundert die Erderwärmung um weitere bis zu 6°C zunehmen.

Die Auswirkungen dieser kontinuierlichen Erderwärmung könnten bedrohlich werden. So könnte die Erderwärmung zu erheblichen Veränderungen in Wäldern, küstennahen Regionen und den bestehenden Wasservorkommen führen. Es besteht das Risiko der Beeinträchtigung von Nahrungsmittel- und Wasservorkommen, des vermehrten Auftretens von Überschwemmungen und ähnlichen Naturkatastrophen. Wie in vielen anderen Fällen werden wohl die unterentwickelten Regionen der Erde am stärksten betroffen sein.

Aufgrund dieser und ähnlicher wissenschaftlichen Prognosen wurde seitens der Weltgemeinschaft vermehrt versucht, durch verschiedene Maßnahmen diesen für möglich gehaltenen Auswirkungen des weltweiten Klimawandels entgegenzuwirken.

Als erster Meilenstein gilt die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, in deren Verlauf die Klimarahmenkonvention von 154 Staaten und der EG gezeichnet wurde und am 21.03.1994 in Kraft trat.

Das langfristige Ziel dieser Klimarahmenkonvention besteht in der Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau, durch das eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird.

Verbindliche Schritte zur Bekämpfung des Klimawandels wurden durch das Kyoto-Protokoll vom 11.12.1997 eingeleitet, in dem 84 Staaten und die Europäische Gemeinschaft die Verpflichtung übernommen haben, Treibhausgase, denen eine besondere Bedeutung im Rahmen des Klimawandels zuzuschreiben sein dürfte, in signifikantem Umfang zu reduzieren. Ein besonders wichtiges Instrument zur Emissionsreduktion sollte hierbei der Emissionshandel, d.h. dem Handel mit Zertifikaten darstellen. Einem Emissionshandelssystem liegt die Überlegung zugrunde, dass eine übergeordnete Instanz, im Regelfall eine staatlichen Institution, die maximale Bean-

¹ IPCC, First Assessment Report (FAR), 1990

² So auch *Rat von Sachverständigen zu Umweltfragen*, Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 213

spruchung der Umweltressource bzw. die Gesamtmenge an Emissionen für einen bestimmten Zeitraum festlegt. Die gewünschte Gesamtmenge an Emissionen wird daraufhin in einzelne Zertifikate unterteilt, die hierbei ein verbrieftes Recht darstellen, die Umweltressource in einem dem Zertifikat entsprechenden Umfang zu nutzen.³

Auf europäischer Ebene trat zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll am 25.10.2003 die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates in Kraft.⁴ Die Richtlinie soll durch Einführung eines europaweiten Emissionshandelssystems die im Rahmen des Kyoto-Protokolls übernommene Verpflichtung zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen effektiv und unter möglichst geringer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung erfüllen. Die Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie erfolgte in Deutschland durch das Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG).⁵

I. Monitoring, Reporting und Verification als notwendige ordnungsrechtliche Elemente des Emissionshandels

Der Emissionshandel zählt zu den ökonomischen Instrumenten, deren Anhänger die Auffassung vertreten, dass die Anwendung von Ordnungsrecht zur Erreichung umweltpolitischer Ziele nur bedingt beitragen kann.⁶ Das Ordnungsrecht, das sich direkt auf das jeweils erwünschte Verhalten gerichteter Ge- und Verbote bedient, ist immer noch das vorherrschende Instrument des Umweltrechts⁷, sieht sich jedoch Kritik ausgesetzt. So wird insbesondere vorgebracht, dass das Ordnungsrecht als Instrument des Umweltrechts unmodern, obrigkeitsstaatlich und ineffizient sei und Steuerungsdefizite aufweise, da es mit seinen gleichförmigen Anforderungen unberücksichtigt lasse, dass die Vermeidungskosten bei den jeweiligen Adressaten der Ge- und Verbote eine unterschiedliche Höhe erreichen.⁸ Zur Erreichung einer Zielvorgabe würde damit nicht der gesamtwirtschaftlich kostengünstigste Weg

³ *Endres/Ohl*, Der Handel mit Emissionsrechten aus wirtschaftlicher Sicht in: *Marburger*, Emissionszertifikate und Umweltrecht, 2004, S. 16

⁴ im folgenden Emissionshandelsrichtlinie (EH-RL)

⁵ Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen

⁶ *Stuer/Spreen*, Emissionszertifikate- Ein Plädoyer zur Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente in die Umweltpolitik, UPR 1995, S. 161ff., 161

⁷ *Lübbe-Wolff*, Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ 2001, S. 481ff., 482

⁸ *Lübbe-Wolff*, Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ 2001, S. 481ff., 482

verwandt. Darüber hinaus sei das Ordnungsrecht im Bereich der Emissionsreduktion schon aufgrund des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsanspruchs von Anlagenbetreibern nicht geeignet, ökologisch treffsicher absolute Emissionsobergrenzen zu verwirklichen.⁹ Das Ordnungsrecht bediene sich lediglich unmittelbarer Gebote und Verbote, die dem Adressaten ein bestimmtes Verhalten zwingend vorschreiben¹⁰, wodurch allerdings eine optimale ökologische Treffsicherheit, ökonomische Effizienz und individuelle Flexibilität des Adressaten im Hinblick auf die umweltpolitische Zielerreichung verhindert würde.

Ökonomischen Instrumente wie der Emissionshandel dagegen geben lediglich Anreizwirkungen, die es ermöglichen sollen unter Ausschaltung der vorstehend dargestellten ordnungsrechtlichen Steuerungsdefizite die gewünschten umweltpolitischen Ergebnisse dadurch zu erreichen, dass der Adressat in bestimmten Umfang selbst entscheiden kann, ob und wie eine Zielvorgabe erreicht wird.¹¹ Beim Emissionshandel wird hierzu diejenige Gesamtmenge der Umweltbelastung festgelegt, bei welcher die gewünschte umweltpolitische Zielvorgabe erreicht wird, so dass die ökologische Treffsicherheit bereits ex-ante bestimmt werden kann. Die festgelegte Gesamtmenge an Emissionen wird daraufhin in einzelne Zertifikate unterteilt, die gehandelt werden können, so dass sich ein Marktpreis für die Nutzung entwickeln kann und im Gegensatz zum Ordnungsrecht die Emissionsreduktion letztlich dort erfolgt, wo dies am kostengünstigsten und damit ökonomisch effizientesten ist.¹² Der Emissionshandel führt in seiner theoretischen Ausgestaltung somit im Gegensatz zum Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente zu ökologischer Treffsicherheit, ökonomischer Effizienz wie auch individueller Flexibilität.¹³

Allerdings darf hierbei nicht verkannt werden, dass sowohl ordnungsrechtliche als auch ökonomische Instrumente im Umweltrecht ihr jeweils eigenes Leistungsprofil haben.¹⁴ Dies führt dazu, dass es zunächst einer Analyse des zu bewältigenden

⁹ Mager, Das europäische System für den Handel mit Treibhausgas-Emissionszertifikaten und sein Verhältnis zum Anlagenordnungsrecht, DÖV 2004, S. 561ff., 562

¹⁰ Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 5 Rn. 34

¹¹ Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 5 Rn. 227

¹² Kloepfer, Der Handel mit Emissionsrechten im System des Umweltrechts, in: Marburger, Emissionszertifikate und Umweltrecht, 2004, S. 80

¹³ Mager, Das europäische System für den Handel mit Treibhausgas-Emissionszertifikaten und sein Verhältnis zum Anlagenordnungsrecht, DÖV 2004, S. 561ff., 563

¹⁴ Lübbe-Wolff, Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ 2001, S. 481ff., 483

Umweltproblems bedarf, um das erforderliche instrumentelle Anforderungsprofil zu entwickeln.¹⁵

Eine solche Analyse führt im Bereich der Emissionsreduktion dazu, dass das ökonomische Instrument des Emissionshandels trotz aller dargestellten Vorteile ohne Verbindung mit ordnungsrechtlichen Elementen die erwartete Umweltwirksamkeit und ökonomische Effizienz nicht erreichen kann.¹⁶ Die durch ein Emissionshandelsystem erwartete Umweltwirksamkeit und ökonomische Effizienz kann nämlich nur dann realisiert werden, wenn innerhalb des Handelssystems ein lückenloses, wirksames und ordnungsrechtlich verbindliches System der Überwachung (Monitoring) und Berichterstattung (Reporting)¹⁷ installiert wird.¹⁸ Nur durch ordnungsrechtliche Vorgaben hinsichtlich einer vollständigen, konsistenten, genauen und transparenten Ermittlung der Emissionsdaten und einer den ermittelten Emissionsdaten entsprechenden Berichterstattung an eine übergeordnete Institution kann seitens des Staates sichergestellt werden, dass die ex-ante festgelegte Gesamtemissionsmenge eingehalten und somit die gewünschte ökologische Treffsicherheit erreicht wird. Darüber hinaus gilt ebenfalls, dass die Exaktheit, Trennschärfe, Nachvollziehbarkeit und Klärung der methodischen Vorgehensweise bei der Überwachung und Berichterstattung wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Handelssystems auch im Hinblick auf die ökonomische Effizienz ist.¹⁹ Dies ergibt sich zum einen daraus, dass nach den Vorgaben der Emissionshandelsrichtlinie die Zahl der abzugebenden Zertifikate den geprüften Berichten der Betreiber²⁰ zu entsprechen hat und somit diese Berichte der Betreiber die wesentliche Grundlage zur Ermittlung des Umfangs der Abgabepflicht darstellen. Zum anderen werden die Angaben der Berichte für die Aufstellung der nationalen Zuteilungspläne für die folgenden Handelsperioden benötigt und beeinflussen damit direkt die ökologisch gewünschte Gesamtemissionsmenge.²¹ Neben Monitoring und Reporting kommt ebenfalls der Prüfung (Verification) der Be-

¹⁵ *Zimmer*, CO₂-Emissionsrechtehandel in der EU – Ökonomische Grundlagen und EG-rechtliche Probleme, 2004, S. 81

¹⁶ So führt auch das Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union (KOM 00/87, S. 28) aus: „Eine geeignete Beobachtung, Verfolgung und Berichterstattung sind Voraussetzungen dafür, daß ein gemeinschaftliches System für den Emissionshandel ordnungsgemäß funktionieren kann. Die Prüfung und Kontrolle der gelieferten Daten sollte alle Fälle von Nichteinhaltung aufdecken, woraufhin dann Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen sind.“

¹⁷ Die Begriffe Überwachung und Monitoring, Berichterstattung und Reporting, Verification und Prüfung werden im Folgenden synonym verwendet.“

¹⁸ *Zimmer*, CO₂-Emissionsrechtehandel in der EU – Ökonomische Grundlagen und EG-rechtliche Probleme, 2004, S. 119

¹⁹ *Rehbinder/Schmalholz*, Handel mit Emissionsrechten für Treibhausgase in der Europäischen Union, UPR 2002, 1ff., 4; *Reuter/Busch*, Einführung eines EU-weiten Emissionshandels – Die Richtlinie 2003/87/EG, EuZW 2004, S. 39ff., 41

²⁰ Art. 14 Abs. 3 EH-RL

²¹ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 5 Rn. 4

richte eine erhebliche Bedeutung beim Emissionshandelssystem zu, da nur von einer neutralen und sachverständigen Stelle geprüfte Berichte der Betreiber jeglichen Zweifel darüber ausräumen können, ob die berichteten Emissionen auch den tatsächlichen Emissionen entsprechen. Dass die tatsächlichen Emissionen den berichteten Emissionen entsprechen, ist grundlegende Voraussetzung für ein ökologisch und auch ökonomisch funktionierendes Handelssystem.²²

Im Ergebnis kann somit alleine die Anwendung des ökonomischen Instruments des Emissionshandels nicht zu der gewünschten Umweltwirksamkeit und ökonomischen Effizienz führen. Nach der zutreffenden herrschenden Meinung können ökonomische Instrumente die ordnungsrechtlichen Instrumente nämlich nicht gänzlich ersetzen, die unterschiedlichen Ansätze haben sich vielmehr zu ergänzen.²³ Es bedarf insoweit eines Instrumentenverbundes, bei dem die ökonomischen Instrumente unter Einschaltung von ordnungsrechtlichen Maßnahmen einen Beitrag zur effizienten Erreichung der umweltpolitischen Zielvorgabe leisten.²⁴ Im Bereich der Emissionsreduktion sind daher neben dem ökonomischen Instrument des Emissionshandels flankierende ordnungsrechtliche Elemente unerlässlich, die verbindliche Vorgaben und damit konkrete Verhaltensweisen der Adressaten für die Bereiche Monitoring, Reporting und Verification aufstellen und treffsicher herbeiführen.

Die Überwachung der Anlagen sowie die Berichterstattung wurden durch die Richtlinie daher vergleichsweise detaillierten Vorgaben unterworfen.²⁵ So hatte gemäß Art. 14 Abs. 1 EH-RL die Kommission bis zum 30.09.2003 Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung betreffend Treibhausgasemissionen zu verabschieden, Grundlagen für diese Leitlinien sollte Anhang IV der Richtlinie über die Grundsätze für die Überwachung und Berichterstattung sein. Zwingend wird jedoch bereits durch die Richtlinie vorgeschrieben, dass die Überwachung und Berichterstattung durch den Anlagenbetreiber betriebsintern zu erfolgen hat.²⁶ Zu diesem Zwecke haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Betreiber die Emissionen im Einklang mit den Leitlinien überwachen und der zuständigen Behörde über die Emissionen im jedem Kalenderjahr berichten.²⁷ Hinsichtlich der Prüfung der Berichte überlässt die

²² *Rehbinder/Schmalholz*, Handel mit Emissionsrechten für Treibhausgase in der Europäischen Union, UPR 2002, S. 1ff., 4

²³ *Kloepfer*, Umweltrecht, 2004, § 5 Rn. 160

²⁴ *Zimmer*, CO₂-Emissionsrechtehandel in der EU – Ökonomische Grundlagen und EG-rechtliche Probleme, 2004, S. 81

²⁵ *Reuter/Busch*, Einführung eines EU-weiten Emissionshandels – Die Richtlinie 2003/87/EG, EuZW 2004, S. 39ff., 41

²⁶ § 14 Abs. 2 und 3 EZG; siehe auch *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 5 Rn. 1

²⁷ Art. 14 Abs. 2 und 3 EH-RL

Richtlinie den Mitgliedstaaten die Entscheidung, ob diese Prüfung durch die zuständige Behörde selbst oder aber eine unabhängige Institution erfolgt.²⁸

Die Beantwortung der Frage, ob die in Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie im deutschen Recht getroffenen ordnungsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich Monitoring, Reporting und Verification ausreichend sind, um ein funktionsfähiges Emissionshandelssystem zu etablieren, ist Gegenstand dieser Untersuchung.

II. Rechtsvergleichende Darstellung der ordnungsrechtlichen Vorgaben in Bezug auf Monitoring, Reporting und Verification im österreichischen und irischen Recht

Obwohl insbesondere das Zivilrecht sich der Rechtsvergleichung bedient, wird bereits seit langem auch auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts rechtsvergleichend gearbeitet.²⁹ Auch die Rechtsvergleichung im Verwaltungsrecht kann insbesondere dazu beitragen, Vorteile und Nachteile der eigenen Rechtsordnung im Vergleich zu anderen Rechtsordnungen aufzuzeigen; darüber hinaus kann der Rechtsvergleich im Verwaltungsrecht dazu beitragen, die in anderen Rechtsordnungen vorhandenen und kodifizierten Erfahrungswerte insbesondere auch im Bereich des Umweltrechts für die eigene Rechtsordnung nutzbar zu machen.³⁰

Für die vorliegende Untersuchung kann ein Rechtsvergleich daher einen Beitrag dazu leisten, Lehren aus den österreichischen und irischen Regelungen bezüglich Monitoring, Reporting und Verification zu ziehen und Maßstäbe für die Beurteilung des deutschen Regelungsansatzes zu gewinnen.

Die Länder Österreich und Irland wurden ausgewählt, da bereits eine oberflächliche Betrachtung der entsprechenden Vorschriften aufzeigt, dass in Österreich eine besonders umfangreiche Regelung gewählt wurde, in Irland dagegen eine vergleichsweise niedrige Regelungstiefe besteht.

Die Emissionshandelsrichtlinie legt den Mitgliedstaaten bezüglich Monitoring und Reporting die Verpflichtung auf dafür zu sorgen, dass die Emissionen im Einklang mit den Monitoring-Guidelines überwacht werden und jeder Anlagenbetreiber über diese Emissionen einen Bericht erstattet, der zuvor geprüft worden ist.³¹

²⁸ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 5 Rn. 37

²⁹ *Sommermann*, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortbildung des Staats- und Verwaltungsrechts in Europa, DÖV 1999, S. 1017ff., 1017 m.w.N.

³⁰ *Sommermann*, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortbildung des Staats- und Verwaltungsrechts in Europa, DÖV 1999, S. 1017ff., 1020

³¹ Art. 14 Abs. 2 und 3 EH-RL, Art. 15 EH-RL

Auch das irische Recht sieht insoweit lediglich vor, dass der Betreiber die Emissionen in Übereinstimmung mit den Monitoring-Guidelines zu überwachen hat und der zuständigen Behörde einen geprüften Bericht über die ermittelten Emissionen übermittelt.³² Weitere ordnungsrechtlich verbindliche Vorgaben sind im irischen Recht nicht vorgesehen. Das irische Recht hat somit keinerlei verbindliche Regelungen erlassen, die über die eher grundsätzlichen Vorgaben der Richtlinie hinausgehen.

Der österreichische Gesetzgeber dagegen hat neben der grundsätzlichen gesetzlichen Verpflichtung zur Überwachung und Berichterstattung³³ eine umfangreiche Verordnung³⁴ erlassen, die äußerst detailliert ordnungsrechtliche Vorgaben für die Überwachung und Berichterstattung beinhaltet.

Das deutsche Recht sieht zwar neben der gesetzlichen Verpflichtung zur Überwachung und Berichterstattung eine Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung zur Bestimmung der zu ermittelnden Emissionen vor³⁵, jedoch hat die Bundesregierung von dieser Ermächtigung bisher keinen Gebrauch gemacht.

Eine vergleichbare Situation ist im Bereich Verification gegeben. Hier sieht das irische Recht lediglich vor, dass der Emissionsbericht vor seiner Übermittlung an die zuständige Behörde zu überprüfen ist.³⁶ Weitere ordnungsrechtliche Vorgaben beispielsweise im Hinblick auf die Qualifikation der prüfenden Stelle sieht das irische Recht nicht vor. Im österreichischen Recht dagegen wurde eine Verordnung erlassen, die detaillierte verbindliche Vorgaben im Hinblick auf die Fachkunde für die Zulassung als prüfende Stelle aufstellt.³⁷ Wie im Bereich Monitoring und Reporting sieht das deutsche Recht zwar eine Verordnungsermächtigung dafür vor, wie Voraussetzungen und Verfahren der Prüfung von Sachverständigen ordnungsrechtlich zu regeln sind. Wie allerdings auch im Bereich von Monitoring und Reporting hat die Bundesregierung von dieser Ermächtigung bisher keinen Gebrauch gemacht, so dass ordnungsrechtliche Vorgaben zwar erlassen werden können, dies jedoch bisher nicht erfolgt ist.

Auch diese Übersicht bestätigt den Eindruck, dass es bei den drei darzustellenden Rechtsordnungen erhebliche Unterschiede bestehen, was die ordnungsrechtliche Ausgestaltung des Bereichs Verification anbelangt.

³² Art. 14 (1) und (2) S.I. No. 437 of 2004

³³ §§ 7, 8 EZG

³⁴ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen von Treibhausgasen vom 04.12.2004, BGBl. II 2004/458

³⁵ § 5 Abs. 1 S. 2 TEHG

³⁶ Art. 14 (3) S.I. No. 437 of 2004

³⁷ Verordnung über die Anforderungen an die Fachkunde für die Zulassung unabhängiger Prüfeinrichtungen vom 10.11.2004, BGBl. II 2004/424

Dies bestätigt ebenfalls der Sanktionsmechanismus, welcher jeweils in einzelnen Rechtsordnungen für den Fall der unzureichenden oder fehlenden Verifizierung eingeführt wurde. Die Emissionshandelsrichtlinie gibt insoweit lediglich vor, dass die notwendigen Maßnahmen zu treffen sind, um die Durchsetzung dieser Vorschriften zu gewährleisten.³⁸

Der deutsche Gesetzgeber hat zur Durchsetzung der Überwachungs- und Berichtspflicht die Möglichkeit der Schätzung der Emissionen durch die zuständige Behörde für den Fall der nicht ordnungsgemäßen Überwachung und Berichterstattung vorgesehen³⁹; in Bezug auf Prüfberichte sieht das TEHG eine stichprobenartige Überprüfung vor.⁴⁰ Im österreichischen Recht wird der zuständigen Behörde für den Fall der unterbliebenen Überwachung und Berichterstattung dagegen ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, eine eigene Überprüfung der Anlage vorzunehmen und die Emissionen durch Bescheid festzulegen.⁴¹ Auch für den Fall, dass begründete Zweifel am vorgelegten Prüfbericht vorliegen, wird der zuständigen Behörde das Recht zugestanden, selbst eine Überprüfung der Emissionen und des Prüfberichts vorzunehmen und die Emissionen mit Bescheid festzulegen.⁴²

Das irische Recht dagegen sieht in Umsetzung der europäischen Vorgaben lediglich vor, dass der Verstoß gegen die Überwachungs- und Berichtspflicht einen Verstoß gegen das nationale Umweltschutzgesetz darstellt und Strafzahlungen nach sich zieht.⁴³ Eigene Maßnahmen der zuständigen Behörde sind nicht vorgesehen. Dieselbe Rechtsfolge sieht das irische Recht auch für den Fall vor, dass kein oder lediglich ein unzureichender Prüfbericht vorgelegt werden.

Bereits diese oberflächliche Darstellung zeigt, dass die deutschen Regelungen in Bezug auf ordnungsrechtliche Vorgaben für Monitoring, Reporting und Verification zwar nicht die Eingriffsintensität wie österreichisches Recht haben, jedoch über diejenigen Regelungen hinausgehen, die der irische Gesetzgeber vorsieht. Daher dürften sich die nationalen Regelungen Österreichs und Irlands, die eine im Vergleich zum deutschen Recht höhere bzw. geringe Eingriffsintensität aufweisen, als geeignet darstellen, Maßstäbe für die Beurteilung des deutschen Regelungsansatzes bezüglich eines wirksamen Monitoring, Reporting und Verification zu gewinnen.

³⁸ Art. 16 Abs. 1 EH-RL

³⁹ § 18 Abs. 2 TEHG

⁴⁰ § 5 Abs. 4 TEHG

⁴¹ § 8 Abs. 3 EZG

⁴² § 9 Abs. 3 EZG

⁴³ Art. 16 (1) S.I. No. 437 of 2004

Insgesamt lässt sich die Problemstellung der Untersuchung daher in folgender Fragestellung zusammenfassen:

- Sind die im deutschen Recht in Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie getroffenen ordnungsrechtlichen Regelungen bezüglich Monitoring, Reporting und Verification insbesondere im Vergleich zu den Regelungen im österreichischen und irischen Recht ausreichend, ein funktionierendes und damit ökologisch treffsicheres und ökonomisch effizientes Emissionshandelssystem zu gewährleisten?

B. Vorgehensweise

Gegenstand dieser Untersuchung ist im Anschluss an eine Erläuterung der wissenschaftlichen Grundlagen und möglichen Auswirkungen des Klimawandels zunächst eine Bestandsaufnahme der bisherigen Klimastrategie der Länder Deutschland, Österreich und Irland und deren Fortschritte bei der Erfüllung der Vorgaben des Kyoto-Protokolls bzw. der europäischen Lastenverteilungsvereinbarung.

Nachdem das Hauptaugenmerk dieser Untersuchung dem umweltpolitischen Instrument des Emissionshandels gilt, erfolgt im Weiteren die ausführliche Erläuterung der Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG in das deutsche, österreichische und irische Recht.

Die durch ein Emissionshandelssystem erwartete Umweltwirksamkeit und ökonomische Effizienz kann jedoch nur dann erreicht werden, wenn innerhalb des Handelssystems ein lückenloses und wirksames System der Überwachung (Monitoring), Berichterstattung (Reporting) und Prüfung (Verification) installiert wird.⁴⁴ Aus diesem Grunde werden als Schwerpunkt der Darstellung die europäischen Vorgaben im Hinblick auf Monitoring, Reporting und Verification sowie deren Umsetzung in den Staaten Deutschland, Österreich und Irland gegenübergestellt und auf deren Wirksamkeit verglichen.

Die Untersuchung beabsichtigt, durch eine Gegenüberstellung des jeweiligen Emissionshandelssystems in den drei Staaten die Möglichkeit einer Vergleichbarkeit zu eröffnen, um somit mögliche Defizite des deutschen Emissionshandelsrechts in den Bereichen Monitoring, Reporting und Verification aufzuzeigen.

⁴⁴ Zimmer, CO₂-Emissionsrechtehandel in der EU – Ökonomische Grundlagen und EG-rechtliche Probleme, 2004, S. 119

Kapitel 2

Die Problematik der fortschreitenden Klimaänderung

A. Klimawandel und Treibhauseffekt

I. Der Klimawandel

Die Erde existiert seit 4,5 Milliarden Jahren⁴⁵ und ebenso lange gibt es Klimaveränderungen auf diesem Planeten. Der Klimabegriff findet sich sowohl in nationalen Gesetzen als auch internationalen Verträgen, eine Definition des Klimabegriffs in Gesetzen und Verträgen ist bislang jedoch noch nicht erfolgt. Naturwissenschaftlich ist unter dem Begriff des Klimas grundsätzlich die statistische Gesamtheit mittlerer atmosphärischer Zustände und Prozesse über einen längeren Zeitraum in einem bestimmten Gebiet zu verstehen.⁴⁶ Darüber hinaus wird das Klima dadurch charakterisiert, wie wahrscheinlich das Auftreten bestimmter Extremwerte in diesem System ist. Das Wissen zu den Klimaänderungen während der Erdgeschichte stammt zum überwiegenden Teil aus Untersuchungen von Baumrinden, Korallen und Eisbohrkernen. Diese Untersuchungen liefern Daten für die letzten ca. 420.000 Jahre. So konnte nachgewiesen werden, dass die Temperatur auf der Erde während der letzten Eiszeit vor ca. 20.000 Jahren um ca. 6°C niedriger lag als heute.⁴⁷ Aktuell befindet sich die Erde in der längsten Warmzeit innerhalb der letzten 420.000 Jahre. Die während dieser Warmzeit zunächst aufgetretenen Klimaschwankungen waren durch Variationen im Aktivitätszyklus der Sonne und durch vulkanische Einflüsse erklärbar. Diese Einflüsse haben dazu geführt, dass es bis zum Jahre 1200 zu einer geringfügigen Temperaturerhöhung und zu einem geringfügigen Temperaturabfall zwischen den Jahren 1450 und 1700 gekommen ist. Jedoch handelte es sich jeweils um Temperaturschwankungen, die sich innerhalb der bis dahin registrierten Klimaänderungen bewegten. Dies änderte sich jedoch grundlegend seit dem Ende des 19. Jahrhunderts. Der seit diesem Zeitpunkt festzustellende Anstieg der Durchschnittstemperatur kann insoweit nicht mehr als Teil einer um einen Mittelwert schwankenden Klimaänderung angesehen werden. Der Temperaturanstieg in dieser Zeit übertrifft vielmehr an Ausmaß und Andauer eines Temperaturanstiegs alle bisherigen Schwankungen. Die Erdoberfläche hat sich seit diesem Zeitpunkt um 0,6°C erwärmt, was mit solaren und vulkanischen Einflüssen nicht erklärbar ist.⁴⁸

⁴⁵ Fabian, Leben im Treibhaus – Unser Klimasystem und was wir daraus machen, 2002, S. 121

⁴⁶ Umweltbundesamt (UBA), Klimaänderung – Festhalten an der vorgefaßten Meinung? – Wie stichhaltig sind die Argumente der Skeptiker?, 2004, S. 4

⁴⁷ Fabian, Leben im Treibhaus – Unser Klimasystem und was wir daraus machen, 2002, S. 181

⁴⁸ Fabian, Leben im Treibhaus – Unser Klimasystem und was wir daraus machen, 2002, S. 182

II. Der natürliche Treibhauseffekt

Eine der wichtigsten Eigenschaften der Atmosphäre besteht darin, dass sie wie ein Glashaus wirkt (natürlicher Treibhauseffekt). Die Eigenschaften der Atmosphäre sind insoweit mit denjenigen von Glas vergleichbar, da sie kurzwellige Sonneneinstrahlung relativ ungehindert bis zur Erdoberfläche durchdringen lässt, während die von der erwärmten Erd- und Wasseroberfläche reflektierte langwellige Strahlung in erheblichem Umfang absorbiert wird.⁴⁹ Die Tatsache, dass die Atmosphäre mit Kohlendioxid und Wasserdampf zwei Komponenten enthält, die die einfallende kurzwellige Sonnenenergie in geringem Maße, die ausgehende Erdstrahlung dagegen in erheblichem Maße absorbieren, führt zu einem Anstieg der mittleren Temperatur sowohl auf der Erdoberfläche als auch in der Atmosphäre.⁵⁰ Dieser natürliche Treibhauseffekt führt somit dazu, dass auf der Erde nicht eine Mitteltemperatur von minus 15°C, sondern von plus 15°C herrscht; ohne den natürlichen Treibhauseffekt gäbe es damit kein Leben auf der Erde.⁵¹

III. Der anthropogene Treibhauseffekt

Im Mittelpunkt der Wissenschaft als auch der Öffentlichkeit steht jedoch nicht der natürliche Treibhauseffekt, sondern vielmehr der vom Menschen verursachte, mithin der anthropogene Treibhauseffekt. Dieser tritt nach seiner Wirkung neben den natürlichen Treibhauseffekt. Der Mensch ist nicht nur vom Klima abhängig, sondern vermag insoweit auch die klimatischen Gegebenheiten seiner Umgebung zu ändern und somit auch das globale Klimasystem.⁵² Hatten die anthropogenen Einflüsse bisher nur solche Ausmaße erreicht, dass diese im Vergleich zu den natürlichen Klimaschwankungen eine unbedeutende Rolle gespielt haben, so hat sich dies heute nunmehr grundlegend geändert.

Bereits der Physiker Svante Arrhenius hat im Jahre 1896 auf die anthropogene Komponente des Treibhauseffektes hingewiesen und die besondere Bedeutung der Nutzung fossiler Energieträger und den damit verbundenen Anstieg der Kohlendioxidkonzentration erkannt.⁵³ Jedoch herrschte lange Zeit die Überzeugung vor, dass ein Anstieg der globalen Temperatur als positiv angesehen werden sollte.⁵⁴ Dies änderte sich erst, als Ende der 50er Jahre des 20. Jahrhundert

⁴⁹ Lauer, *Klimatologie*, 2004, S. 223

⁵⁰ Weischet, *Einführung in die Allgemeine Klimatologie – Physikalische und meteorologische Grundlagen*, 1995, S. 94

⁵¹ Mahlberg, *Meteorologie und Klimatologie – Eine Einführung*, 2003, S. 296

⁵² Schönwiese, *Klimatologie*, 2003, S. 333

⁵³ Arrhenius, *Lehrbuch der kosmischen Physik*, 1903; Schönwiese, *Klimatologie*, 2003, S. 333

⁵⁴ Arrhenius, *Lehrbuch der kosmischen Physik*, 1903, S. 570

durch wissenschaftliche Studien die Feststellung getroffen wurde, dass die anthropogenen Treibhausgasemissionen die Absorptionsgrenzen der Ozeane und terrestrischen Biomasse überschreiten und dies zu einem Anstieg der globalen Temperatur führen könnte.⁵⁵

1. Der Anstieg der Kohlendioxidkonzentration

Heute ist es möglich, aufgrund eines weltumspannenden Messnetzes den Anstieg der Kohlendioxidkonzentration exakt zu bestimmen. Aus Rekonstruktionen ist erkennbar, dass die atmosphärische Konzentration von Kohlendioxid innerhalb der letzten 10.000 Jahre um den Wert 280ppm geschwankt hat. Mit Beginn des Industriezeitalters um 1750 stieg die Konzentration von Kohlendioxid stark an und erreicht aktuell Werte von bis zu 370ppm.⁵⁶ Es kann als wissenschaftlich gesichert gelten, dass in den letzten 400.000 Jahren, wahrscheinlich sogar in den letzten 20×10^6 Jahren, keine solchen Werte erreicht wurden.⁵⁷

2. Gründe für den anthropogenen Treibhauseffekt

Bestimmender Faktor für den Anstieg der Konzentration an Kohlendioxid ist der rasante Anstieg der Weltbevölkerung. Die Weltbevölkerung hat sich seit 1900 um den Faktor 3 vergrößert und im Jahre 1999 die Marke von 6.000.000.000 Menschen überschritten.⁵⁸ Die weltweite Primärenergienutzung hat sich in diesem Zeitraum mindestens um den Faktor 12 erhöht. Da bei der Primärenergienutzung insbesondere die fossilen Energieträger wie Kohle, Erdöl und Erdgas verbraucht werden, deren Grundprinzip in der Umwandlung von Kohlenstoff in Kohlendioxid liegt, kann davon ausgegangen werden, dass dieser massive Anstieg der Primärenergienutzung durch fossile Energieträger als Hauptursache für den Anstieg der Konzentration von Kohlendioxid anzusehen ist.⁵⁹

⁵⁵ Loske, Klimapolitik im Spannungsfeld von Kurzzeitinteressen und Langzeiterfordernissen, 1996 S. 36

⁵⁶ Schönwiese, Klimatologie, 2003, S. 334

⁵⁷ Schweer/von Hammerstein, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), Einleitung Rn. 3

⁵⁸ Nach Schätzungen der Bundesregierung wird sich die Weltbevölkerung wie folgt entwickeln: 6,9 Mrd. (2010); 7,3 Mrd. (2020); 8,3 Mrd. (2030); 8,9 Mrd. (2040); 9,3 Mrd. (2050); sie dazu ausführlich: www.bmz.de/de/zahlen/menschen/index.htm

⁵⁹ Schönwiese, Klimatologie, 2003, S. 335; Mahlberg, Meteorologie und Klimatologie – Eine Einführung, 2003, S. 296; Weischet, Einführung in die Allgemeine Klimatologie – Physikalische und meteorologische Grundlagen, 1995, S. 96

IV. Auswirkungen des Anstiegs der Kohlendioxidkonzentration auf das Klima

Im Wesentlichen übereinstimmend wird inzwischen die Ansicht vertreten, dass die anthropogenen Emissionen klimawirksamer Gase wie Kohlendioxid aus physikalischen Gründen den Strahlungs- und Wärmehaushalt der Atmosphäre, die Zirkulation im Klimasystem und damit auch das Klima selbst ändern können.⁶⁰ Ein definitiver Beweis für diesen Kausalzusammenhang liegt indes unbestritten auch gegenwärtig nicht vor, jedoch wird ein solcher unanfechtbarer Kausalbeweis zwischen Treibhausgasemissionen und Klimaänderungen aufgrund der natürlichen Klimaänderungen und der Singularität des Klimageschehens grundsätzlich auch nicht zu führen sein.⁶¹ Die vorliegenden Forschungsergebnisse, die auf Klimamodellen beruhen, ermöglichen lediglich Vermutungen und Prognosen, die jedoch keine unanfechtbare Aussage ermöglichen, in welchem Ausmaß der anthropogene Treibhauseffekt zu Klimaänderungen beiträgt. Diese Unsicherheit von Klimamodellen hat dazu geführt, dass die vorhandenen Modellberechnungen äußerst kontrovers diskutiert werden. Unumstritten dürfte jedoch inzwischen die Tatsache sein, dass eine länger werdende Indizienkette für einen beginnenden Klimawandel spricht, der in einem wesentlichen Anteil durch anthropogene Aktivitäten begründet sein dürfte.⁶²

B. Folgen des Klimawandels

Nach dem dritten Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) aus dem Jahre 2001 sind folgende Veränderungen des Weltklimas festzustellen und zukünftig zu erwarten:⁶³

- Erwärmung der Erdoberfläche seit 1861 um 0,6°C; die Jahre 1990 bis 1999 waren die wärmsten Jahre im 20. Jahrhundert
- der weltweite mittlere Meeresspiegel ist um 10 bis 20cm gestiegen; die schneebedeckte Fläche der nördlichen Hemisphäre ist seit 1960 um 10% zurückgegangen
- seit 1970 ist das Klimaphänomen El Nino, d.h. sehr starke und plötzliche Klimaanomalien, häufiger zu beobachten.

⁶⁰ Siehe hierzu anstelle vieler *Rat von Sachverständigen zu Umweltfragen*, Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 213; *Schönwiese*, *Klimatologie*, 2003, S. 341; *Weischet*, *Einführung in die Klimatologie – Physikalische und meteorologische Grundlagen*, 1995, S. 96

⁶¹ *Rat von Sachverständigen zu Umweltfragen*, Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 213

⁶² *Rat von Sachverständigen zu Umweltfragen*, Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, S. 213

⁶³ *International Panel on Climate Change (IPCC)*, Third Assessment Report (2001), S. 454ff.

- die Kohlendioxidkonzentration wird von heute ca. 350ppm (parts per million) auf 540 bis 960ppm ansteigen
- bis ins Jahr 2100 wird die durchschnittliche Oberflächentemperatur um 1,4 °C bis 5,8 °C steigen

C. Möglichkeiten zur Reduktion der Kohlendioxid-Emissionen

I. Energieversorgung

Die Versorgung privater und öffentlicher Endverbraucher mit Energie verursacht ca. 30% aller Treibhausgasemissionen.

Die wirkungsvollste Methode, um den Energieverbrauch der Energieproduktion und damit die Emission von Treibhausgasen zu reduzieren, stellt die Erhöhung des Wirkungsgrades von Kraftwerken dar. Der durchschnittliche Wirkungsgrad eines fossil befeuerten Kraftwerks liegt bei ca. 33%. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass 66% der eingesetzten Energie dem Endverbraucher als nutzbare Energie nicht zur Verfügung stehen, sondern in Form von vor allem Abwärme verloren gehen.⁶⁴

Die Erhöhung des Wirkungsgrades kann effizient durch den Einsatz von Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen (KWK-Anlagen) erreicht werden. KWK-Anlagen wurden konstruiert, um eine Versorgung mit den beiden wichtigsten Energiearten, Strom und Wärme, zu ermöglichen. Bei der Stromerzeugung gleichzeitig anfallende Wärme wird hierbei verwendet, um z.B. Heizwasser, Dampf oder Trocknungswärme bereit zu stellen. Die Nutzung dieser Abwärme führt zu einer Verringerung der Verluste bei der Energieerzeugung und damit einer Erhöhung des Wirkungsgrades, was sich in einer Verminderung des Verbrauchs an Primärenergie niederschlägt. Die vollständige Umsetzung der KWK-Potentiale könnte nach einer Studie der Alfred-Herrhausen-Stiftung zu einer Verringerung der Kohlendioxidemissionen in Höhe von 20% führen.⁶⁵

Die vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission "Nachhaltige Energieversorgung" ordnete das technische Potential für Stromerzeugung durch Kraft-Wärme-Kopplung in einer Bandbreite zwischen 220 bis 380TWh/a ein.⁶⁶

Eine weitere technische Möglichkeit zur Reduktion von Treibhausgasemissionen bei der Energieerzeugung stellt die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energie dar. Die Nutzung erneuerbarer Energien wird dadurch gekennzeichnet, dass natürliche Energieströme entnommen, verwendet und nach Erfüllung der Energiedienstleistung wie-

⁶⁴ Scheelhaase, Abgaben und Zertifikate als Instrumente zur CO₂-Reduktion in der EG – Ausgestaltung und regionalwirtschaftliche Wirkungen, 1994, S. 63

⁶⁵ Alfred-Herrhausen-Stiftung, Ausstieg aus der Kernenergie. Und was kommt danach?, 1999, S. 19

⁶⁶ BT-Drs. 14/9400, S. 1ff., 250

der an die Umwelt, aus der sie bezogen wurden, zurückgegeben werden. Das weltweit technisch nutzbare Potential der erneuerbaren Energien beträgt 300% des derzeitigen weltweiten Verbrauchs an Energie. Erneuerbare Energiequellen könnten bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts bis zu 50% zum Weltenergieverbrauch beitragen, wobei für Deutschland von einem Anteil von 60% am Primärenergieverbrauch ausgegangen werden kann.⁶⁷ Eine Studie des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gibt das Potential der erneuerbaren Energien im Bereich der Stromerzeugung durch Windkraft, Wasserkraft, Photovoltaik, Biomasse und Biogas mit 525TWh/a an, was damit etwa der gesamten Bruttostromerzeugung des Jahres 1997 entspricht.⁶⁸

II. Private Haushalte

Eine signifikante Senkung des Energieverbrauchs und damit auch der Treibhausgasemissionen kann bei privaten Haushalten insbesondere schon durch einen effizienteren, ökologisch motivierten Umgang mit Energie erreicht werden.⁶⁹ Darüber hinaus tragen z.B. neue Bautechniken für Wohnhäuser zu einer gesteigerten Energieeffizienz und somit zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen bei.⁷⁰

⁶⁷ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Erneuerbare Energien und nachhaltige Entwicklung, 2003, S.66

⁶⁸ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Klimaschutz durch Nutzung erneuerbarer Energien, 2003, S.5

⁶⁹ Jede vermiedene Kilowattstunde (kWh) ermöglicht eine Kohlendioxidreduktion von 660g; somit führt schon das Ausschalten elektrischer Geräte aus dem sogenannten Stand-By-Modus zu einer Reduktion der Kohlendioxidemissionen um ca. 14 Millionen Tonnen; siehe dazu ausführlich die Rubrik „Energiespartipps“ auf der Internetseite des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)

www.bmu.bund.de/energieeffizienz/foerdermittel_beratung/energiespartipps/doc/2504.php

⁷⁰ So z.B. das sog. Passivhaus: Ein Passivhaus ist ein Gebäude, das sowohl im Winter als auch im Sommer ohne selbständiges Heiz- bzw. Klimatisierungssystem beheizt werden kann. Das Passivhaus verfügt über einen Heizwärmebedarf von weniger als 15 kWh/(m²a), einen Primärenergiebedarf einschließlich Warmwasser und Haushaltstrom von weniger als 120 kWh/(m²a) und benötigt somit im Vergleich zu einem konventionellen Gebäude 90% weniger Energie.

Kapitel 3

Die internationale Klimaschutzpolitik

A. Die Entwicklung des Klimaschutzes bis zur Konferenz von Rio de Janeiro

Im Jahre 1896 veröffentlichte der schwedische Physiker und Chemiker Svante Arrhenius erstmals eine Studie, die einen direkten Zusammenhang zwischen einem Anstieg des Kohlendioxidgehaltes der Atmosphäre und Klimaveränderungen aufzeigen sollte.⁷¹ Eine intensive wissenschaftliche Diskussion über den möglichen Zusammenhang zwischen dem Anstieg der anthropogenen Treibhausemissionen und Klimaänderungen begann jedoch erst in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts, nachdem durch mehrere Studien die Erkenntnis reifte, dass die Quantität der anthropogenen Treibhausgasemissionen die Absorptionsfähigkeit der Erdatmosphäre übersteigt und damit zu einem Anstieg der globalen Temperatur führen könnte.⁷² Im Jahre 1979 schließlich fand, nachdem durch intensive Forschung, insbesondere Modellrechnungen über zukünftige Klimaentwicklungen, die ursprünglich vagen Aussagen über einen Zusammenhang zwischen Treibhausgasemission und Anstieg der Erdtemperatur von wissenschaftlich Studien bekräftigt werden konnten, die erste Weltklimakonferenz statt.

Diese Weltklimakonferenz wurde durch die Weltorganisation für Meteorologie (World Meteorological Organisation – WMO) in Genf organisiert. Zum Abschluss dieser Weltklimakonferenz wurde die Empfehlung abgegeben, ein umfassendes Klimaschutzprogramm in die Wege zu leiten. Noch im Jahre 1979 wurde daraufhin ein Weltklimaprogramm initiiert.

Im Jahre 1987 veröffentlichte die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 1983 einberufene World Commission on Environmental and Development (WCED) den sogenannten Brundtland-Bericht, der die kurzfristige Aufnahme von Verhandlungen zur Begegnung des Treibhauseffektes forderte. Darauf folgend wurde im Jahre 1988 in Toronto die World Conference on the Changing Atmosphere, Implications for Global Security abgehalten, deren Ergebnis die Empfehlung einer Reduktion der Kohlendioxidemissionen und anderer Treibhausgase bis zum Jahre 2050 um 50% war. 1988 wurde schließlich ein zwischenstaatlicher Ausschuss über

⁷¹ *Arrhenius*, Lehrbuch der kosmischen Physik, 1903; *Brauch*, Klimapolitik – naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, 1996, S. 23

⁷² *Loske*, Klimapolitik im Spannungsfeld von Kurzzeitinteressen und Langzeiterfordernissen, 1996, S. 36

Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) einberufen.⁷³ Im Jahre 1990 veröffentlichte das IPCC seinen ersten Sachstandsbericht, in welchem führende Wissenschaftler die wissenschaftlichen Grundlagen des Klimawandels aufzeigten.⁷⁴ Dieser Sachstandsbericht, der zur Schlussfolgerung gelangte, dass es überzeugende Anzeichen für einen anthropogenen Treibhauseffekt gebe sowie die zweite Weltklimakonferenz in Genf waren ausschlaggebend für die Erarbeitung einer Klimarahmenkonvention.

B. Die Klimarahmenkonvention

Inzwischen hatte die UN-Vollversammlung am 21.12.1990 mit der Entschließung 45/212 ein Intergovernmental Negotiating Committee for a Convention on Climate Change (INC) einberufen, welches den Auftrag erhielt, bis zur Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro die Verhandlungen über ein internationales Klimaschutzregime abschließend zu behandeln. Resultat dieser Verhandlungen war die Klimarahmenkonvention, die auf der Konferenz in Rio de Janeiro von 154 Staaten und der EG gezeichnet wurde und am 21.03.1994 in Kraft trat.

Das langfristige Ziel der Klimarahmenkonvention wird in Art. 2 definiert und hat zum Inhalt, dass die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau erreicht wird, durch das eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird.

Die Klimarahmenkonvention stellt nur wenige materielle Verpflichtungen auf, die sich vor allem an die in Anlage I der Klimarahmenkonvention genannten Industrieländer richten.

Eine verbindliche Festschreibung von Reduktions- bzw. Stabilisierungszielen, wie von der EG bis zuletzt gefordert, konnte dagegen aufgrund des Widerstands der USA nicht erreicht werden. Aus diesem Grunde findet sich in Art. 2 Abs. 2 der Klimarahmenkonvention lediglich eine unverbindliche Zielsetzung, die vorsieht, die Treibhausgasemissionen auf den Stand von 1990 zurückzuführen. So stellt die Klimarahmenkonvention Verpflichtungen prozeduraler Art wie Berichts- und Finanzierungspflichten auf, jedoch keine rechtsverbindliche Vorgaben zur Erreichung spezifischer Emissionsreduktionen.

⁷³ *Bail*, Das Klimaschutzregime nach Kyoto, EuZW 1998, S. 457ff., 457

⁷⁴ Siehe zum IPCC und zu den jeweiligen Sachstandsberichten www.ipcc.ch

Die Völkergemeinschaft hat sich damit durch die Klimarahmenkonvention erstmals zur Notwendigkeit weltweiter Maßnahmen zum Schutz des Klimas bekannt. Obwohl die Klimarahmenkonvention lediglich einen ausfüllungsbedürftigen Rechtsrahmen und keine rechtverbindlichen Reduktionsziele enthält, gilt sie als erster Meilenstein des Umweltvölkerrechts.⁷⁵

C. Die Vertragsstaatenkonferenzen

Höchstes Gremium der Klimarahmenkonvention ist die Konferenz der Vertragsparteien (Conference of the Parties – COP), deren Aufgabe darin besteht, die Durchführung der Konvention zu kontrollieren.

Im Jahre 1997 fand die dritte Vertragsstaatenkonferenz (COP 3) in Kyoto/Japan statt, deren Ziel die Festlegung verbindlicher Reduktionsziele sein sollte. Die stark abweichenden Vorstellungen der Vertragsparteien über die Höhe der jeweiligen Reduktionsziele führten in Kyoto jedoch zu außerordentlich schwierigen Verhandlungen, die beinahe zu scheitern drohten.⁷⁶ Letztlich konnte jedoch am 10.12.1997 das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen verabschiedet werden, das erstmals verbindliche Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen vorsah.⁷⁷ Das Kyoto-Protokoll sollte jedoch wegen der zur völkerrechtlich notwendigen Bindungswirkung notwendigen Ratifizierung durch die Vertragsstaaten erst 90 Tage nach dem Zeitpunkt in Kraft treten, zu welchem 55 Staaten, welche im Jahre 1990 55% der weltweit emittierten Treibhausgase repräsentierten, das Protokoll ratifiziert hatten.

Mit großen Erwartungen wurde daher im Jahre 2003 in Mailand die neunte Vertragsstaatenkonferenz (COP IX) abgehalten, da durch die russische Regierung in Aussicht gestellt worden war, dass während dieser Konferenz die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls erfolgen würde⁷⁸, um damit die notwendige Mindestanzahl von 55 Vertragsstaaten und 55% der weltweiten Emissionen überschreiten zu können. Nachdem sich die Vereinigten Staaten im Jahre 2001 aus den Verhandlungen zurückgezogen haben, war das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls davon abhängig geworden, dass Russland, welches 17,4% der relevanten Emissionen verursacht, das Protokoll ratifiziert. Diese Hoffnungen erfüllten sich zunächst jedoch nicht. Erst am 05.11.2004 ratifizierte Russland das Kyoto-Protokoll, so dass dieses 90 Tage später in Kraft treten konnte.

⁷⁵ *Bail*, Das Klimaschutzregime nach Kyoto, EuZW 1998, S. 457ff., 457

⁷⁶ *Lamprecht*, Kyoto-Gipfel hat deutliches Signal gesetzt, ET 1998, S. 6ff., 8

⁷⁷ Siehe ausführlich zu den Ergebnissen der Vertragsstaatenkonferenz von Kyoto *Schmidt*, Die Klimakonferenz von Kyoto: Interpretationen der Ergebnisse und Folgen für die internationale Klimapolitik, ZfU 1998, S. 441ff., siehe hierzu auch Kapitel 4

⁷⁸ *Greenpeace*, Chronologie: UN-Klimaverhandlungen, 2004, S. 4

Kapitel 4

Das Kyoto-Protokoll

A. Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls

Das Kyoto-Protokoll zu der Rahmenkonvention der Vereinten Nationen legt erstmalig völkerrechtlich bindend Emissionsziele für Industrie- und Transformationsländer fest. Das Kyoto-Protokoll besteht aus einer Präambel, 28 Artikeln und mehreren Anlagen bzw. Annexen. Annex A nennt hierbei die vom Protokoll erfassten Treibhausgase.⁷⁹ Die Höhe der Emissionsbegrenzung jedes einzelnen in Anlage I zur Klimarahmenkonvention von Rio de Janeiro aufgeführten Landes wird in Annex B bestimmt, so dass für diese Länder oftmals der Begriff „Annex-B-Länder“ oder auch „Annex-I-Länder“ gebraucht wird. Diejenigen Länder dagegen, die von Verpflichtungen zur Emissionsbegrenzung nicht betroffen sind, werden als „Non-Annex-B-Länder“ bezeichnet.

B. Reduktionsverpflichtungen

Verpflichtete nach dem Kyoto-Protokoll sind die in Anhang I der Klimarahmenkonvention von Rio de Janeiro genannten Staaten,⁸⁰ Vertragspartei ist darüber hinaus ebenso die Europäische Gemeinschaft. Das Kyoto-Protokoll stellt daher völkerrechtlich ein so genanntes gemischtes Abkommen dar, weil sowohl die Europäische Gemeinschaft als auch die einzelnen Mitgliedstaaten Vertragspartei des Protokolls sind.⁸¹

Durch Art. 3 Abs. 1 werden die beteiligten Länder, mit Ausnahme von Weißrussland und der Türkei, verpflichtet, die Emissionen der in Annex A genannten Treibhausgase um den in Annex B für jedes Land festgelegten Prozentsatz zu reduzieren. Gemeinsames Ziel ist es, im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 eine Reduzierung um mindestens 5 % gegenüber dem Niveau von 1990 zu erreichen.

Diese gemeinsame Verpflichtung wird durch Art. 3 Abs. 7 des Kyoto-Protokolls heruntergebrochen auf die in Annex B enthaltenen jeweiligen länderspezifischen Emissionsreduktionsverpflichtungen (Quantified Emission Limitation and Reduction Commitments – QUELRCs). Diese betragen für die Europäische Gemeinschaft 8%, für Japan und Kanada 6%, für die Vereinigten Staaten 7%. Russland und die Ukraine

⁷⁹ CO₂, CH₄, N₂O, H-FCKW, FKW, SF₆

⁸⁰ *Bail*, Das Klimaschutzregime nach Kyoto, EuZW 1998, S. 457ff., 460

⁸¹ *Sach/Reese*, Das Kyoto-Protokoll nach Bonn und Marrakesch, ZUR 2002, S. 65ff., 70

dagegen müssen lediglich ihre aktuellen Emissionen stabilisieren, Island und Australien ist es indes sogar erlaubt, ihre Emissionen um 10% bzw. 8% zu erhöhen.⁸² Den in Anhang I der Klimarahmenkonvention genannten Staaten ist jedoch gemäß Art. 4 des Protokolls gestattet, ihre Reduktionsverpflichtungen gemeinsam zu erfüllen. Danach gelten die Verpflichtungen als erfüllt, wenn die Summe aller gemeinsamen Emissionen die Summe der auf die einzelnen Staaten entfallenen QUELRCs nicht überschreitet. Diese Regelung (Bubbling) ist insbesondere für die Beteiligung der Europäischen Gemeinschaft konstruiert und wurde auf Forderung der Europäischen Gemeinschaft eingeführt.⁸³

C. Lastenverteilungsvereinbarung

Die Regelung des Art. 4 Abs. 1 des Kyoto-Protokolls (Bubbling) ist Gegenstand und Grundlage der zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft getroffenen innergemeinschaftlichen Lastenverteilungsvereinbarung (Burden-Sharing-Agreement).⁸⁴ Nachdem mit der Entscheidung des Rates vom 25.04.2002 (2002/258/EG) die EG und alle Mitgliedsstaaten das Kyoto-Protokoll ratifiziert hatten,⁸⁵ wurde ebenfalls die innergemeinschaftliche Lastenverteilungsvereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft verbindlich.⁸⁶

Die theoretischen Grundlagen dieser Lastenverteilungsvereinbarung liegen in der „Tryptich Study“ der Universität Utrecht, die im Auftrag der holländischen Präsidentschaft im Jahre 1997 eine sektorale Abgrenzung der Emissionsquellen vornahm. Praktisch spiegelt die Lastenvereinbarung jedoch die Machtverhältnisse in der Europäischen Gemeinschaft sowie das jeweils ausgeprägte Umweltbewusstsein der einzelnen Mitgliedstaaten wider.⁸⁷

Danach ergeben sich für die einzelnen Mitgliedstaaten die folgenden Reduktionsverpflichtungen:

⁸² *Bail*, Das Klimaschutzregime nach Kyoto, EUZW 1998, S. 457ff., 460

⁸³ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), Einleitung Rn. 30

⁸⁴ Entscheidung des Rates vom 25.04.2002 (2002/358/EG)

⁸⁵ Entscheidung des Rates vom 25.04.2002 (2002/358/EG)

⁸⁶ *Sach/Reese*, Das Kyoto-Protokoll nach Bonn und Marrakesch, ZUR 2002, S. 65ff., 68

⁸⁷ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), Einleitung Rn. 57

EG-Mitgliedsstaat	Reduktionsverpflichtung
Belgien	- 7,5%
Dänemark	-21%
Finnland	+/- 0,0%
Frankreich	+/- 0,0%
Deutschland	- 21%
Griechenland	+ 25%
Irland	+ 13%
Italien	- 6,5%
Luxemburg	- 28%
Niederlande	- 6,0%
Österreich	- 13,0%
Portugal	+ 27,0%
Spanien	+ 15,0%
Schweden	+ 4,0%
Vereinigtes Königreich	- 12,5%
EG insgesamt	- 8,0%

Quelle: Schafhausen, ET 2002, S. 563ff, 566

D. Flexibilisierungsmaßnahmen

Das Protokoll enthält drei sogenannte flexible Mechanismen, welche die Möglichkeit eröffnen, die obliegenden Reduktionsverpflichtungen durch gemeinsame Umsetzung, Projekte im Ausland oder den Handel mit Emissionszertifikaten zu erfüllen. Es handelt sich insoweit um Instrumente der örtlichen Flexibilisierung, denen die Erkenntnis zugrunde liegt, dass wegen des globalen Wirkungscharakters von Treibhausgasemissionen die Möglichkeit besteht, mit gleicher Wirkung Emissionen an jedem Ort zu vermeiden. Daher sieht das Protokoll die Folgenden drei flexiblen Mechanismen vor:⁸⁸

- Art. 6: von Industrieländern gemeinsam umgesetzte Projekte (Joint Implementation)
- Art. 12: Projekte zur Emissionsreduktion in Entwicklungsländern (Clean Development Mechanism)
- Art. 17: Emissionshandel (Emissions Trading)

⁸⁸ Spieth, Europäischer Emissionshandel und deutsches Industrieanlagenrecht – Rechtliche Probleme des Richtlinienvorschlags der Europäischen Kommission für einen Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft, 2002, S. 16

I. Joint Implementation (gemeinsame Umsetzung)

Joint implementation nach Art. 6 des Protokolls stellt einen projektbezogenen Mechanismus dar, der zum Inhalt hat, dass es Annex-B-Ländern erlaubt ist, Emissionsreduktionseinheiten (ERU) durch Klimaschutzprojekte in anderen Annex-B-Ländern zu erwerben (Crediting). Voraussetzung für die Möglichkeit von joint implementation ist zunächst, dass das Klimaschutzprojekt von den beteiligten Parteien genehmigt ist. Weiter muss aus dem Klimaschutzprojekt eine zusätzliche Verminderung von Emissionen hervorgehen (Additionality). Ebenfalls dürfen die Emissionsgutschriften, die im Inland zur Erfüllung der Verpflichtungen erbrachten Reduktionsleistungen nur ergänzen (Supplementary).⁸⁹

II. Clean Development Mechanism (Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung)

Clean development mechanism (im Folgenden CDM) hat zum Inhalt, dass projektorientierte, zertifizierbare Aktivitäten der Annex-B-Länder in Entwicklungsländern bei späteren Emissionen als zertifizierte Emissionsreduktionen (CER) Berücksichtigung finden können. Dies kann einerseits durch Anrechnung auf die nationale Reduktionsverpflichtung als auch durch die Möglichkeit des Handels im Rahmen des Emissionshandels erfolgen. CDM stellt ein neues und einzigartiges Instrument in der Geschichte des Klimaschutzes dar.⁹⁰

Der Flexibilisierungsmechanismus des CDM führt damit im Ergebnis zu einem dreifachen Nutzen. Zum einen führt das CDM durch die Projekte in Entwicklungsländern zu Kosteneinsparungen beim Investor, da diese zumeist kostengünstiger durchgeführt werden können als im jeweiligen Annex-B-Land; darüber hinaus kommt es aufgrund der Projekte der Investoren zu Wachstumsfortschritten in demjenigen Entwicklungsland, in welchem das jeweilige Projekt durchgeführt wird; letztlich führen die Projekte aufgrund der mit ihnen verbundenen Emissionsreduktionen zu einer Verbesserung der Umweltqualität.⁹¹

⁸⁹ Bail, Das Klimaschutzregime nach Kyoto, EuZW 1998, S. 459ff., 461

⁹⁰ Grubb/Vrolijk/Brack, The Kyoto-Protocol – A Guide and Assessment in: *The Royal Institute of International Affairs, Energy and Environmental Programme*, 1999, S. 342ff., 343

⁹¹ Dutschke/Michaelowa, Interest Groups and Efficient Design of the Clean Development Mechanism under the Kyoto Protocol, HWWA-Diskussionspapier Nr. 58, 1998, S. 11

III. Emission Trading

Art. 17⁹² des Kyoto-Protokolls bestimmt, dass die Industrieländer Emissionsrechte, die ihnen für einen Verpflichtungsperiode zugeteilt werden, untereinander handeln können.⁹³

⁹² Art 17 lautet insoweit: „The Conference of the Parties shall define the relevant principle, modalities, rules and guidelines, in particular for verifications, reporting and accountability for emission trading.”

⁹³ siehe ausführlich zum ökonomischen Ansatz des Emissionshandels Kapitel 5

Kapitel 5

Theorie und Praxis des Emissionshandels⁹⁴

A. Die ökonomische Theorie des Emissionshandels

I. Die Entstehung negativer externer Effekte

Die Atmosphäre wird in der ökonomischen Theorie als ein Sonderfall eines öffentlichen Gutes interpretiert.⁹⁵ Grundsätzlich zeichnen sich öffentliche Güter dadurch aus, dass sie zwei Kriterien erfüllen: zum einen kann niemand von der Nutzung des Gutes ausgeschlossen werden, zum anderen besteht bei der Nutzung des Gutes keine Rivalität, d.h. die Nutzung des Gutes durch einen Konsumenten beeinträchtigt andere Konsumenten nicht.⁹⁶ Die Atmosphäre stellt jedoch einen Sonderfall des öffentlichen Gutes dar, da eine zu starke Beanspruchung der Atmosphäre als Aufnahme- und -medium für Treibhausgase dazu führt, dass das globale Klima aus dem Gleichgewicht fällt und somit zu einer Beeinträchtigung anderer Konsumenten kommt, so dass die fehlende Rivalität als Definitionskriterium nicht mehr erfüllt werden kann.⁹⁷

Die grundsätzliche Problematik öffentlicher Güter liegt somit darin begründet, dass die Konsumenten bei der Nutzung des öffentlichen Gutes diesem Gut keinen der Beeinträchtigung der anderen Konsumverwendungen angemessenen Preis zuordnen.⁹⁸ Dies führt zu sog. negativen externen Effekten.⁹⁹ Als solche negativen externen Effekte können die durch Emissionen von Treibhausgasen verursachten Gefahren für die Gesundheit der Menschen, für Flora und Fauna und die Gefahr der Minderung von Rechten künftiger Generationen angesehen werden.¹⁰⁰

Zweck einer zielführenden und zukunftsfähigen Klimapolitik muss daher die Internalisierung dieser negativen externen Effekte sein.

⁹⁴ Die Begriffe *Emissionszertifikathandel*, *Zertifikathandel*, *Emissionshandelssystem* und *Emissionshandel* bezeichnen jeweils den identischen ökonomischen Ansatz und werden daher im Folgenden als Synonyme behandelt; gleiches gilt für die Begriffe *Emissionszertifikat*, *Zertifikat*, *Emissionsrecht*, *Berechtigung* und *Emissionsberechtigung*.

⁹⁵ *Scharte*, Klimapolitik und Treibhausgas-Management, 2002, S. 60

⁹⁶ *Wicke*, Umweltökonomie – eine praxisorientierte Einführung, 1993, S. 41

⁹⁷ *Haensgen*, Das Kyoto-Protokoll: Eine ökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der flexiblen Mechanismen, 2002, S. 5

⁹⁸ *Scharte*, Klimapolitik und Treibhausgas-Management, 2002, S. 61

⁹⁹ Unter negativen externen Effekten sind alle direkten und indirekten Verluste zu verstehen, die Dritte und die Allgemeinheit als Folge wirtschaftlicher Aktivität zu tragen haben, ohne dass sie im betrieblichen Rechnungswesen oder in der Wirtschaftsrechnung privater oder öffentlicher Haushalte als Kosten auftauchen, und denen die Betroffenen nicht indifferent gegenüberstehen. Siehe hierzu *Wicke*, Umweltökonomie – eine praxisorientierte Einführung, 1993, S. 43

¹⁰⁰ *Wicke*, Umweltökonomie – eine praxisorientierte Einführung, 1993, S. 44

II. Die Internalisierung externer Effekte

Zur Internalisierung dieser negativen externen Effekte aufgrund der Emission von Treibhausgasen bieten sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten an: zum einen ein ordnungsrechtlicher Lösungsansatz, zum anderen eine Marktlösung.

1. Ordnungsrechtlicher Lösungsansatz

Beim ordnungsrechtlichen Ansatz zur Internalisierung negativer externer Effekte handelt der Staat durch direkte oder indirekte Eingriffe in die Rechte von Wirtschaftssubjekten. Dies kann auf nationaler Ebene durch Verbote und Begrenzungen, auf internationaler Ebene im Hinblick auf die Problematik des fortschreitenden Klimawandels durch eine Emissionsauflage erfolgen, die eine bestimmte Emissionsobergrenze vorgibt, welche für alle Länder gilt.¹⁰¹

2. Marktlösung

Die Marktlösung dagegen verfolgt den Ansatz, dass die Nutzung der Atmosphäre durch den Markt selbst erfolgen kann, wenn ein Knappheitspreis für das jeweilige Umweltgut besteht und somit dafür sorgt, dass keine Nutzung der Umwelt im Übermaß erfolgt.¹⁰² Die ökonomische Theorie hat zur Internalisierung negativer externer Effekte durch den Markt mehrere Lösungswege erarbeitet. Neben einer Internalisierung durch Steuern¹⁰³ oder einen Preis-Standard-Ansatz¹⁰⁴ wurde die sog. Zertifikatslösung erarbeitet.

¹⁰¹ Meyer/Ströbele, Ökonomische und institutionelle Beurteilung des Zertifikatehandels, in: Rengeling, Klimaschutz durch Emissionshandel, 2001, S. 63

¹⁰² Bonus, Markt und Umwelt, Vortrag anlässlich der Konferenz - Handelbare Zertifikate im Klimaschutz: Internationale Erfahrungen und Projekte, ausgerichtet von der Kreditanstalt für Wiederaufbau, 17.09.2001, S.1 www.kfw.de/DE/Home/Research/PDF-Dokumente/Dr_Holger_Bonus.pdf

¹⁰³ Bei einer Lösung über die Erhebung von Steuern wird versucht, die verursachten externen Kosten dem Verursacher anzulasten, wobei der Steuersatz den Festpreis für die Nutzung des öffentlichen Gutes darstellt. Grundlage dieses Ansatzes ist die sogenannte Pigou-Steuer des englischen National-ökonom Arthur Pigou. Nach Pigou sollte der Verursacher eines negativen externen Effektes mit einer Steuer belegt werden, die genau dem Schaden entsprechen sollte, den der negative externe Effekt verursacht hat.

¹⁰⁴ Grundprinzip des Standard-Preis-Ansatzes ist die Bestimmung eines Umweltqualitätstandards, welcher auf allen Ebenen des ökologisch-ökonomisch-soziokulturellen Gesamtzusammenhangs ansetzen kann. Im Gegensatz zur Pigou-Steuer erhebt der Standard-Preis-Ansatz nicht den Anspruch auf vollständige Internalisierung externer Effekte, sondern versucht lediglich, den ex-ante bestimmten Umweltstandard mit minimalen Kosten zu erreichen. Dies ist in der Einsicht begründet, dass das vorhandene Informationsproblem nicht zu lösen sein wird und

Bei der Zertifikatslösung handelt es sich grundsätzlich um eine mengenseitige Lösung (Quantity-Approach) für das Allokationsproblem. Hierbei wird nicht der Preis für die Umweltnutzung festgelegt, sondern vielmehr die Menge der zulässigen Nutzung, die über die Menge der ausgegebenen Zertifikate bestimmt werden kann.¹⁰⁵ Aufbauend auf der Verhandlungslösung des Coase-Theorems¹⁰⁶ hat John Dales im Jahre 1968 das System des Zertifikathandels entwickelt. Dales argumentiert, dass eine Übernutzung der Umweltressourcen nicht dadurch entsteht, dass keine Nutzungsrechte definiert sind, sondern vielmehr dadurch, dass zu viele Nutzungsrechte definiert sind.¹⁰⁷ Im Gegensatz zu Coase werden keine allgemeinen Eigentumsrechte zur Lösung herangezogen, sondern eingeschränkte und damit unvollständig spezifizierte handelbare Rechte, sogenannte Emissionsrechte. Diese Emissionsrechte ermöglichen die Nutzung der Umwelt in einem definierten quantitativen und temporären Umfang.¹⁰⁸

III. Die Funktionsweise handelbarer Emissionsrechtszertifikate

Dem Emissionszertifikathandel liegt die Überlegung zugrunde, dass eine übergeordnete Instanz, im Regelfall eine staatliche Institution, die maximale Beanspruchung der Umweltressource bzw. die Gesamtmenge an Emissionen für einen bestimmten Zeitraum festlegt. Das jeweilige Emissionszertifikat stellt hierbei ein verbrieftes Recht dar, diese Umweltressource in einem definierten Umfang zu nutzen.¹⁰⁹

Zur Herbeiführung einer ökologischen Wirkung wird die Gesamtemissionsmenge geringer angesetzt als die Menge, die betroffenen Unternehmen zu emittieren beabsichtigen. Hierdurch kommt es zu einer gewünschten Knappheit an Emissionszertifi-

pareto-effiziente Zustände nicht erreichbar sind. Siehe hierzu ausführlich *Stenge/Wüstner*, Umweltökonomie, 1997, S. 53ff., *Weimann*, Umweltökonomik – eine theorieorientierte Einführung, 1995, S. 211ff.

¹⁰⁵ *Zimmer*, CO₂-Emissionsrechtehandel in der EU – Ökonomische Grundlagen und EG-rechtliche Probleme, 2004, S. 75

¹⁰⁶ Ausgangspunkt der Internalisierung externer Effekte durch die Verhandlungslösung ist die Feststellung, dass externe Effekte stets reziprog, d.h. wechselseitig sind. Dies führt dazu, dass nach Ronald Coase den Kosten, die einem geschädigten Subjekt durch die Tatsache entstehen, dass er durch einen Verursacher zur Annahme des schädigenden externen Effektes gezwungen wird, die Kosten des Verursachers gegenüber stehen, die das geschädigte Subjekt gegenüber dem Verursacher geltend machen kann. Grundlegend hierzu *Coase*, The problem of social cost, *Journal of law and economics*, 1960, Bd. 3, S. 1ff.

¹⁰⁷ *Haensgen*, Das Kyoto-Protokoll: Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung der flexiblen Mechanismen, 2002, S. 38

¹⁰⁸ *Scheelhasse*, Abgaben und Zertifikate als Instrumente zur CO₂-Reduktion in der EG – Ausgestaltung und regionalwirtschaftliche Wirkungen, 1994, S. 98

¹⁰⁹ *Endres/Ohl*, Der Handel mit Emissionsrechten aus wirtschaftlicher Sicht in: *Marburger*, Emissionszertifikate und Umweltrecht, 2004, S. 16

katen, da staatlich festgelegt eine geringere Menge an verfügbaren Emissionszertifikaten vorliegt, als tatsächlich von den betroffenen Unternehmen benötigt wird. Dies führt wiederum dazu, dass das betroffene Unternehmen Optimierungsüberlegungen anstellen wird. Das Unternehmen hat im Rahmen dieser Optimierungsüberlegungen zwei Handlungsalternativen, die durch die Knappheit der Umweltzertifikate provoziert werden:¹¹⁰

- Zukauf von Emissionszertifikaten, um die übersteigende Emissionsmenge mit zusätzlichen Emissionszertifikaten kompensieren zu können
- Investitionen in Techniken, die zu einer verminderten Emissionsmenge führen und somit den Zukauf von weiteren Emissionszertifikaten vermeiden

Diejenigen Unternehmen, deren unternehmensspezifische Grenzvermeidungskosten niedriger sind als die Kosten für zusätzliche Emissionszertifikate, werden in neue Techniken investieren. Diejenigen Unternehmen, deren unternehmensspezifische Grenzvermeidungskosten höher sind als die Kosten für zusätzliche Emissionszertifikate, werden sich für den Zukauf von weiteren Emissionszertifikaten entscheiden.¹¹¹ In einem funktionierenden Markt kommt es schließlich zu einer effizienten Allokation, bei der die Grenzvermeidungskosten aller betroffenen Unternehmen mit dem Marktpreis der Emissionszertifikate übereinstimmen und sich die Emissionszertifikate dort befinden, wo sie den produktivsten Verwendungszwecken dienen.¹¹² Jedoch wird in der Literatur zunehmend die Ansicht vertreten, dass andere Lösungsansätze wie der Price-Type-Approach im Gegensatz zum Quantity-Approach des Emissionshandels höhere Effizienzen bei der Bekämpfung der globalen Erwärmung bewirken können.¹¹³ So wird beim Emissionshandel insbesondere kritisiert, dass für den Emissionshandel im Kyoto-Protokoll ein Vergleichsjahr (Basisjahr 1990) festgelegt wurde, gegenüber dem Emissionsreduktionen erreicht werden sollen, so dass grundlegende Änderungen im Emissionsverhalten bestimmter Länder im Vergleich zum Basisjahr keine Berücksichtigung finden können.¹¹⁴ Weitere Kritikpunkte sind die (inzwischen im europäischen Emissionshandel tatsächlich eingetretene) starke Volatilität der Zer-

¹¹⁰ *Endres/Ohl*, Der Handel mit Emissionsrechten aus wirtschaftlicher Sicht in: *Marburger*, Emissionszertifikate und Umweltrecht, 2004, S. 17

¹¹¹ *Endres*, Umweltzertifikate: Marktwirtschaftliche Alternative im Widerstreit, in: *Endres/Rehbinder/Schwarze*, Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökonomischer und juristischer Sicht, 1994, S. 6

¹¹² *Scharte*, Klimapolitik und Treibhausgas-Management, 2002, S. 21

¹¹³ siehe hierzu ausführlich *Nordhaus*, After Kyoto: Alternative Mechanisms to Control Global Warming in AEA Papers & Proceedings, May 2006, S. 31ff.

¹¹⁴ *Nordhaus*, After Kyoto: Alternative Mechanisms to Control Global Warming in AEA Papers & Proceedings, Vol. 96 No. 2, May 2006, S. 31ff., S. 33

tifikatspreise sowie die höhere Anfälligkeit des Zertifikatehandels für Korruption.¹¹⁵ Zunehmend werden daher in der neueren Literatur bei der Bekämpfung der globalen Erwärmung insbesondere Umweltsteuern langfristig höhere Effizienzen zugeschrieben.¹¹⁶

B. Erfahrungen mit Zertifikatmodellen

I. ARP und RECLAIM

In einigen Staaten existieren bereits Systeme, welche die ökonomischen Ansätze des Zertifikathandels verwirklichen sollen. Insbesondere in den Vereinigten Staaten von Amerika wurden zwei Systeme eingeführt, die Anhaltspunkte für die Bewertung der tatsächlichen Umsetzbarkeit von Zertifikathandelssystemen ergeben können. Es handelt sich hierbei zum einen um das nationale Acid Rain Program (ARP) vom 01.01.1995 der amerikanischen Umweltschutzbehörde Environmental Protection Agency (EPA) zur Reduktion der Schwefeldioxidemissionen (SO₂), zum anderen um das Regional Clean Air Incentives Market (RECLAIM) vom 01.01.1994 des Staates Kalifornien zur Reduktion der Emissionen von Stickoxid (NO_x) und Schwefeloxid (SO_x) und damit einer Verringerung der Ozonbelastung im geographischen Gebiet der kalifornischen Stadt Los Angeles.

Im Rahmen des ARP konnte erreicht werden, dass die Emissionen bereits im Jahre 1999 um 50% reduziert waren, obwohl dieses Ziel erst für das Jahr 2010 vorgesehen war.¹¹⁷ Beim RECLAIM dagegen wurde im Rahmen der Bestimmung der Gesamtemissionsmenge auf frühe Basisjahre und lediglich Durchschnittswerte abgestellt, so dass die erwartete Reduktion der Schadstoffe und damit auch der Ozonbelastung für das Gebiet von Los Angeles bisher nicht erreicht werden konnte.¹¹⁸

¹¹⁵ Nordhaus, After Kyoto: Alternative Mechanisms to Control Global Warming in AEA Papers & Proceedings, Vol. 96 No. 2, May 2006, S. 31ff., 34

¹¹⁶ Nordhaus, After Kyoto: Alternative Mechanisms to Control Global Warming in AEA Papers & Proceedings, Vol. 96 No. 2, May 2006, S. 31ff., 34

¹¹⁷ Rehlinger, Erfahrungen in den USA, in: Rehlinger, Klimaschutz durch Emissionshandel, 2001, S. 137

¹¹⁸ Scharte, Klimapolitik und Treibhausgas-Management, 2002, S. 42

II. Handelssysteme in Großbritannien, Dänemark und Frankreich

Zum 02.02.2002 wurde in Großbritannien das ETS (Emission Trading Scheme) implementiert. Die Teilnahme am ETS ist freiwillig, unbeschränkt für alle Unternehmen und umfasst alle Treibhausgase des Kyoto-Protokolls.¹¹⁹

In Dänemark wurde für den Zeitraum 2000 bis 2003 das so genannte CO₂-Quoten-Gesetz eingeführt, welches einen Emissionshandel für Energieversorger mit Emissionen von mehr als 100.000 t Kohlendioxid im Jahr begründete. Allerdings ist bis ins Jahr 2003 kein Handel von Zertifikaten erfolgt.¹²⁰ Das in Frankreich im Jahr 2000 verabschiedete nationale Klimaprogramm sah ebenfalls die Einführung eines Emissionshandelssystems vor, welches jedoch bis heute nicht verwirklicht wurde.¹²¹

¹¹⁹ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, Einleitung Rn. 38

¹²⁰ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, Einleitung Rn. 37

¹²¹ *Spieth*, Europäischer Emissionshandel und deutsches Industrieanlagenrecht, Rechtliche Probleme des Richtlinienvorschlages der Europäischen Kommission für eine Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft, 2002, S. 109

Kapitel 6

Klimaschutzpolitik in Europa, Deutschland, Österreich und Irland

A. Klimaschutzpolitik in Europa

I. Grundlagen der europäischen Klimapolitik

Im Jahre 1973 wurden durch das Erste Umweltaktionsprogramm der EG für den Umweltschutz erste Ansätze einer europäischen Umweltpolitik erkennbar, indem sich die Mitgliedsstaaten verpflichten, das zur Verfügung stehende Instrumentarium in den Dienst eines gemeinschaftlichen Umweltschutzes zu stellen.¹²² Kompetenzen auf dem Gebiet des Umweltschutzes erhielt die Europäische Gemeinschaft jedoch erst durch Inkrafttreten der Einheitlichen Europäische Akte am 01.07.1987, durch die der Begriff des Umweltschutzes in den damaligen EWGV eingeführt wurde.¹²³ Gegenwärtig bestimmt Art. 174 EGV die umweltpolitischen Ziele der Gemeinschaft.¹²⁴

II. Klimaschutzmaßnahmen

Im Jahr 1988 hat die EG-Kommission erstmals den Beschluss gefasst, eine Strategie zum europäischen Klimaschutz zu erarbeiten.¹²⁵ Jedoch erst im Fünften Umweltaktionsprogramm der EG¹²⁶ im Jahre 1993 wurde eine Klimaschutzstrategie für den Zeitraum 1993 bis 2000 vorgelegt. Ziel dieser Strategie war demnach die Stabilisierung der Kohlendioxidemissionen auf dem Stand von 1990.¹²⁷ Diese Strategie wurde im Jahr 1997 dahingehend geändert, dass insbesondere im Hinblick auf das Kyoto-Protokoll eine Reduktion der Kohlendioxid um 15% erfolgen soll.¹²⁸ Wie bereits ausgeführt hatte die EU im Rahmen des Kyoto-Protokolls eine Reduktionsverpflichtung von 8% bis zum 2012 gegenüber 1990 übernommen.

¹²² 1. Umweltaktionsprogramm vom 201.12.1973, Abl. C 112

¹²³ *Dittmann*, Die Strategie der Europäischen Gemeinschaft in: *Koch/Caspar*, Klimaschutz im Recht, 1997, S. 66

¹²⁴ Hierbei handelt es sich im Hinblick auf den Klimaschutz insbesondere um den Vorbeuge- und Vorsorgegrundsatz gemäß Art. 174 Abs. 2 S. 2 EGV sowie den Grundsatz der umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen gemäß Art. 174 Abs. 1 3. Spiegelstrich

¹²⁵ Der Treibhauseffekt und die Gemeinschaft, KOM (88) 656/2 vom 16.01.1988

¹²⁶ 5. Umweltaktionsprogramm der EG vom 17.05.1993: „Für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ Abl. C 138

¹²⁷ 5. Umweltaktionsprogramm aa.O.

¹²⁸ Klimaänderungen: Das Konzept der EU für Kyoto, KOM (97) 481, S. 2

Sektorale Maßnahmen zur Erreichung der Reduktionsziele wurden vor allem in den Bereichen Energie, Industrie und Verkehr eingeleitet.¹²⁹ Insbesondere die Programme SAVE¹³⁰, ALTENER¹³¹ und THERMIE¹³² sollten zur Reduktion der Kohlendioxidemissionen beitragen.¹³³ Diese Maßnahmen der EU weisen jedoch keine kohärente und sanktionierbare Strategie aus, sondern zeigen vielmehr eine Tendenz zur Abkehr von den ursprünglich ehrgeizigen Reduktionszielen.¹³⁴ Erst die zunehmende Erkenntnis, dass nicht ein sektoraler, sondern vielmehr ein integrierter und damit sektorübergreifender Ansatz zu einer Verbesserung der Umwelt insgesamt beiträgt, führte zu medienübergreifenden und damit zielführenderen Maßnahmen. Eine Maßnahme stellt die Erneuerbaren-Energien-Richtlinie¹³⁵ dar, die am 10.05.2000 als Entwurf vorgelegt wurde, allerdings erst nach intensiven Verhandlungen am 27.10.2001 in Kraft treten konnte. Der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromproduktion der EU soll nach den Vorgaben der Richtlinie von ca. 14% im Jahr 1997 auf 22% im Jahr 2010 erhöht werden.

III. Das European Climate Change Programme (ECCP)

Trotz dieser vielfältigen Maßnahmen zur Reduktion der Kohlendioxidemissionen sagten wissenschaftliche Studien voraus, dass die EU im Falle eines business-as-usual-case die im Kyoto-Protokoll übernommene Reduktionsverpflichtung von 8% nicht erreichen würde; vielmehr würde es – wie die folgende Tabelle zeigt – vielmehr zu einer Erhöhung der Emissionen um 1% gegenüber 1990 kommen.¹³⁶

¹²⁹ Koch/Verheyen, Klimaschutz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht – völkerrechtlicher Rahmen, europarechtliche Vorgaben, innerstaatlicher Anpassungsbedarf, NuR 1999, S. 1ff., 5

¹³⁰ Abl. L 307 vom 08.11.1991: das Programm SAVE sieht die finanzielle Unterstützung von Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und damit zur Reduktion von Kohlendioxidemissionen vor

¹³¹ Abl. L 35 vom 18.09.1993: das Programm ALTENER sieht die finanzielle Unterstützung technischer Untersuchungen und Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energiequellen vor

¹³² Abl. L 85 vom 17.07.1990: das Programm THERMIE sieht die Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung und Durchsetzung neuer Energietechnologien vor

¹³³ siehe ausführlich zu den verschiedenen Programmen Dittmann, Die Strategie der Europäischen Gemeinschaft in: Koch/Caspar, Klimaschutz im Recht, 1997, S. 70ff.

¹³⁴ Koch/Verheyen, Klimaschutz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht – völkerrechtlicher Rahmen, europarechtliche Vorgaben, innerstaatlicher Anpassungsbedarf, NuR 1999, S. 1ff., 5

¹³⁵ Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt vom 27. September 2001, Abl. L 283/33ff.

¹³⁶ Bericht der Kommission gemäß der Entscheidung 1999/296/EG des Rates über ein System zur Beobachtung der Emissionen von CO₂ und anderen Treibhausgasen in der Gemeinschaft 14184/00, KOM (2000) 749

(in Mio. t)	CO ₂ -Emissionen 1990	CO ₂ -Emissionen 2010
Energie	1422	- 6
Industrie	757	-9
Verkehr	753	+ 31
Haushalte	447	+/- 0
Kleinverbrauch	176	+ 14
Landwirtschaft	417	- 5
Abfallwirtschaft	166	-18
EG gesamt	4138	+ 1

Quelle: Schafhausen, ET 2002, S. 563ff., 563

Daher wurde im Juni 2000 das European Climate Change Programme (ECCP) verabschiedet, dessen Ziel in der Identifizierung und Entwicklung aller zur Erreichung der im Kyoto-Protokoll übernommenen Verpflichtungen notwendigen Maßnahmen besteht. Zu diesem Zweck wurden im Rahmen der ersten Phase¹³⁷ des ECCP sechs Arbeitsgruppen¹³⁸ eingesetzt, die im Juni 2001 einen Bericht (ECCP-Report) vorlegten, in welchem insgesamt 42 Maßnahmen vorgeschlagen wurden, die zu einer Gesamtreduktion an Kohlendioxidemissionen zwischen 664 und 765 Mio. t führen könnten und somit die im Kyoto-Protokoll übernommene Verpflichtung um 100% übersteigen würde.¹³⁹ Die zweite Phase¹⁴⁰ des ECCP sah vor allem die Einführung eines europaweiten Emissionshandels vor. Weitere Maßnahmen waren die weitere Förderung der Energiegewinnung aus erneuerbaren Energien und Kraft-Wärme-Kopplung, die Einführung von Steuern und Abgaben auf Verkehr und Infrastruktur sowie die weitere Förderung der Energieeffizienz.¹⁴¹

IV. Die Entwicklung des europäischen Emissionshandels

Bereits im Jahre 1993 wurde ein europaweites System zur Beobachtung der Kohlendioxidemissionen und anderer Treibhausgase implementiert.¹⁴² Den Anstoß

¹³⁷ Die erste Phase umfasste den Zeitraum 2000 bis 2001

¹³⁸ Die Arbeitsgruppen umfassten die Bereiche: Flexible Mechanismen nach dem Kyoto-Protokoll, Energieversorgung, Energieverbrauch, Transport, Industrie und Forschung

¹³⁹ Siehe zum ECCP-Report die Internetseite der Europäischen Union

<http://europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm>

¹⁴⁰ Die zweite Phase umfasste den Zeitraum 2002 bis 2003

¹⁴¹ Schafhausen, Emissionshandel als Klimaschutzpolitisches Instrument – Zwischen Ideologie und praktischem Einsatz, ET 2002, S. 563ff., 564

¹⁴² Entscheidung des Rates vom 24.06.1993 über ein System zur Beobachtung der Emissionen von CO₂ und anderen Treibhausgasen in der Gemeinschaft 93/389/EWG, ABl. L 167, S. 31

zur Einführung eines europäischen Emissionshandels gab jedoch letztlich das Grünbuch der Kommission zum Treibhausgasemissionshandel in der Europäischen Union, welches am 08.02.2000 vorgelegt wurde.¹⁴³ Dort wurde durch die Kommission vorgeschlagen, einen europäischen Handel mit Emissionsberechtigungen bereits zum Jahr 2005 einzuführen, um bereits vor Beginn des ersten Verpflichtungszeitraums des Kyoto-Protokolls im Jahre 2008¹⁴⁴ auf praktische Erkenntnisse zurückgreifen zu können. Der europäische Emissionshandel sollte zunächst nur das Treibhausgas Kohlendioxid und stationäre Emittenten¹⁴⁵ erfassen. Sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament befürworteten die Einführung eines solchen Handelssystems¹⁴⁶, so dass die Kommission am 23.10.2001 einen Vorschlag für eine Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft¹⁴⁷ vorlegte.¹⁴⁸

B. Klimaschutzpolitik in Deutschland

I. Die Entwicklung der Klimaschutzpolitik in Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland gilt als einer der ersten Staaten, der Maßnahmen zur Bekämpfung des fortschreitenden Klimawandels auf den Weg gebracht hat. Schon im Jahre 1970 wurde mit einem Sofortprogramm zum Umweltschutz auf diese Erkenntnis des fortschreitenden Klimawandels reagiert. Die Änderung des Grundgesetzes¹⁴⁹ im Jahre 1972 führte dazu, dass wesentliche umweltrechtliche Kompetenzen in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung aufgenommen wurden, so dass das Grundgesetz nunmehr in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG für die Bereiche Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung die Möglichkeit einer bundesgesetzlichen¹⁵⁰ Gesetzgebung vorsah. Dies führte insbesondere zur

¹⁴³ Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union, KOM (2000) 87 vom 08.02.2000

¹⁴⁴ Die EU hatte sich im Kyoto-Protokoll verpflichtet, im ersten Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 die Treibhausgasemissionen um 8% zu reduzieren

¹⁴⁵ Diese stationären Emittenten verursachen 45% der gesamten Kohlendioxidemissionen

¹⁴⁶ Siehe dazu ausführlich *Krämer*, Grundlagen aus europäischer Sicht in: *Rengeling*, Klimaschutz durch Emissionshandel, 2001, S. 8ff.

¹⁴⁷ KOM (2001) 581 vom 23.10.2001

¹⁴⁸ Siehe zur dieser Richtlinie ausführlich Kapitel 7.

¹⁴⁹ Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG, angefügt durch Gesetz vom 12.04.1972 (BGBl. I S. 593)

¹⁵⁰ Nach Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Einführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes¹⁵¹ (BImSchG) im Jahre 1974, das in den kommenden Jahrzehnten die wesentliche Grundlage für die Förderung der Luftreinhaltung in Deutschland darstellte.

1987 wurde durch die Bundesregierung das Konzept einer eigenständigen Klimaschutzpolitik verabschiedet und durch den Deutschen Bundestag die Einsetzung einer parlamentarischen Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ beschlossen.¹⁵² Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission wurde im Jahre 1990 vorgelegt, welcher als Empfehlung eine Reduktion der Kohlendioxidemissionen um 80% bis zum Jahr 2050 vorsah.¹⁵³ Die Bundesregierung beschloss daraufhin, dass als Zwischenziel die Kohlendioxidemissionen bis zum Jahr 2005 gegenüber 1990 um 25% reduziert werden sollten.¹⁵⁴ Dieses Ziel wurde gegenüber den Zielen anderer Staaten als äußerst ehrgeizig angesehen, nachdem andere Länder lediglich geringe Reduktionen, Stabilisierungen und sogar Erhöhungen in Aussicht stellten.¹⁵⁵ Eine Konkretisierung des nationalen Klimaschutzkonzeptes erfolgte im Jahre 1990 durch die Einsetzung der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMA) „CO₂-Reduktion“, deren Aufgabe die Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes zum Klimaschutz darstellte.¹⁵⁶ Durch diese Arbeitsgruppe wurden mehrere Berichte¹⁵⁷ vorgelegt, welche die Grundlage für Maßnahmen der Bundesregierung im Bezug auf Klimaschutzpolitik darstellten.¹⁵⁸ Bis ins Jahr 1999 konnte eine Reduktion der Kohlendioxidemissionen um ca. 15% erreicht werden, wobei diese Reduktion im wesentlichen durch den wirtschaftlichen Strukturwandel und die damit verbundene Verringerung der Wirtschaftsleistung in den neuen Bundesländern zu erklären ist; die Emissionen in den alten Bundesländern dagegen haben im gleichen Zeitraum um 3% zugenommen.¹⁵⁹ Die

¹⁵¹ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundesimmissionsschutzgesetz – BImSchG) vom 15.03.1974 (BGBl. I S. 721)

¹⁵² BT-Drs. 11/971, S. 1ff

¹⁵³ siehe hierzu ausführlich BT-Drs. 11/8030, S. 1ff.

¹⁵⁴ BT-Drs. 12/2081, S. 1ff.

¹⁵⁵ Siehe hierzu *Graf*, Das Handlungskonzept der Bundesregierung in *Koch/Caspar*, Klimaschutz im Recht, 1997, S. 118f. Danach beabsichtigte Belgien eine Reduktion um 5%, Italien eine Stabilisierung und Portugal und Spanien eine Erhöhung der Emissionen.

¹⁵⁶ BT-Drs. 12/2081, S. 1ff.

¹⁵⁷ IMA "CO₂ -Reduktion" – Erster Bericht (BT-Drs. 12/2081); IMA "CO₂ -Reduktion" – Zweiter Bericht (BT-Drs. 12/2081); IMA "CO₂ -Reduktion" – Dritter Bericht (BT-Drs. 12/8557); IMA "CO₂ -Reduktion" – Vierter Bericht (BT-Drs. 13/8936); IMA "CO₂ -Reduktion" – Fünfter Bericht (BT-Drs. 14/4729)

¹⁵⁸ so z.B. Beschluss der Bundesregierung vom 11. Dezember 1991: Verminderung der energiebedürftigen CO₂-Emissionen in der Bundesrepublik Deutschland (BT-Drs. 12/2081); Beschluss der Bundesregierung vom 29. September 1994 zur Verminderung der CO₂-Emissionen und anderer Treibhausgasemissionen in der Bundesrepublik Deutschland (BT-Drs. 12/8557)

¹⁵⁹ *Scharte*, Klimapolitik und Treibhausgas-Management, 2002, S. 122

Bundesregierung stufte daher die Reduktion um 25% bis ins Jahr 2005 ohne zusätzliche Maßnahmen als nicht erreichbar ein.¹⁶⁰ Aus diesem Grunde wurde im Jahr 2000 ein nationales Klimaschutzprogramm verabschiedet, welches die bisherigen Maßnahmen zur Reduktion der Kohlendioxidemissionen unterstützen sollte, insbesondere durch die Verdoppelung des Anteils erneuerbarer Energien bis ins Jahr 2010 und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung; gegenwärtiges Ziel der Klimapolitik sollte nunmehr sein, bis ins Jahr 2020 die Kohlendioxidemissionen gegenüber 1990 um 40% zu reduzieren.¹⁶¹ Ziel des im Jahre 2005 verabschiedeten Nationalen Klimaschutzprogramms 2005 ist die Sicherstellung der auf europäischer und internationaler Ebene zugesicherten Reduktion der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2008 bis 2012 um 21% gegenüber dem Jahre 1990. Nachdem die Emissionsreduktion in Industriebereich vor allem durch das Emissionshandelssystem erreicht werden soll, konzentriert sich das Nationale Klimaschutzprogramm 2005 insbesondere auf die Bereich Verkehr und Private Haushalte. So sieht das Klimaschutzprogramm für die Sektoren Verkehr und Private Haushalte eine Reduktion der Kohlendioxidemissionen um insgesamt 291 Mio. t vor; hierzu sollen insbesondere ein „Road-Pricing-System“ mit unterschiedlichen örtlichen und zeitlichen Mautsätzen, Maßnahmen zum Abbau von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern und die Einführung innovativer Antriebstechniken beitragen. Langfristig ist es Ziel der Bundesregierung, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahre 2050 um 60% bis 80% gegenüber dem Jahre 1990 zu reduzieren.¹⁶²

Bereits im Jahre 1995 gab die deutsche Wirtschaft die erste Selbstverpflichtung zum Klimaschutz ab. Es handelte sich um die „Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge“ vom 10.03.1995. In dieser informalen Absprache¹⁶³ haben zahlreiche Wirtschaftsverbände die Bereitschaft signalisiert, die Kohlendioxidemissionen bis zum Jahr 2005 gegenüber dem Jahr 1987 um bis zu 20% zu verringern.¹⁶⁴ Im Gegenzug hierzu hat sich die Bundesregierung zum Verzicht auf ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Emissionsreduktion bereit erklärt. Am 27.03.1996 erfolgte eine

¹⁶⁰ BT-Drs. 14/4729, S. 1ff, 5

¹⁶¹ BT-Drs. 14/4779, S. 1ff, 5

¹⁶² siehe zu vorstehendem ausführlich *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)*, Das Nationale Klimaschutzprogramm 2005 (Zusammenfassung), 2005, S. 1,4,5

¹⁶³ Selbstverpflichtungen werden auch als informale Absprachen bezeichnet werden und dienen als Alternative für den Erlass eines Gesetzes oder einer Verordnung zur Durchsetzung eines seitens des Gesetzgebers gewünschten Lenkungsziels. Informalen Absprachen können grundsätzlich durch die drei gemeinsame Merkmale Unverbindlichkeit, Alternativverhältnis und Tauschprinzip rechtlich eingegrenzt werden; siehe hierzu ausführlich *Faber*, Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht – unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen, 2001, S. 200ff.

¹⁶⁴ *Grohe*, Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen im Umweltschutz, WiVerw 1999, S. 177f., 184

Änderung dieser Erklärung durch die „Aktualisierte Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge“. Die wesentlichen Änderungen bestanden insoweit darin, dass als Basisjahr nunmehr das Jahr 1990 zugrunde gelegt und eine konkrete Festlegung des Reduktionszieles auf 20% festgesetzt wurde.¹⁶⁵

Im Anschluss an das Nationale Klimaschutzprogramm der Bundesregierung vom 18.10.2000¹⁶⁶ wurde am 09.11.2000 die „Vereinbarung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Wirtschaft zur globalen Klimavorsorge“ unterzeichnet, durch welche die deutsche Wirtschaft zusagte, die Emissionen der im Kyoto-Protokoll genannten sechs Treibhausgase¹⁶⁷ bis 2012 im Vergleich zu 1990 um 35% und die Kohlendioxidemissionen bis 2005 im Vergleich zu 1990 um 28% zu reduzieren.¹⁶⁸ Am 18.12.2003 ist eine weitere Ergänzung dieser Vereinbarung in Kraft getreten, in welcher die deutsche Wirtschaft die Zusage erteilt, bis zum Jahr 2010 eine Kohlendioxidemissionsreduktion von 45 Mio. t pro Jahr zu erreichen.¹⁶⁹

Bereits vor Abschluss der Vereinbarung im Jahre 2000 hat die deutsche Wirtschaft bis zum Jahr 1998 die Kohlendioxidemissionen gegenüber 1990 in der Industrie um 31% und in der Energiewirtschaft um 16% gesenkt.¹⁷⁰ Die Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft hat insoweit Kritik erfahren, da Analysen ergaben, dass die im Jahre 2000 übernommene Reduktionsverpflichtung lediglich die bereits vorhandenen Tendenz zum allgemeinen Rückgang der Emissionen widerspiegelte und weitgehend bereits vor Abschluss dieser Verpflichtung erreicht worden war.¹⁷¹

II. Maßnahmen zur Reduktion von Kohlendioxidemissionen

1. Änderung des Rechts der Stromeinspeisung

Zu Beginn des Jahres 2000 hat der Gesetzgeber das Recht der Stromeinspeisung einer grundlegenden Neuregelung unterworfen. Unter Stromeinspeisung sind alle

¹⁶⁵ In der ursprüngliche Fassung der Erklärung aus dem Jahr 1995 wurden noch „bis zu 20%“ in Aussicht gestellt

¹⁶⁶ BT-Drs. 14/4729, S. 1ff.

¹⁶⁷ CO₂, CH₄, N₂O, SF₆, HFKW, FKW

¹⁶⁸ Presserklärung des BMU zur Selbstverpflichtungserklärung der Deutschen Wirtschaft, siehe www.bmu.bund.de/pressearchiv/13_legislaturperiode/pm/pdf/1382.pdf

¹⁶⁹ Frenz, Klimaschutz und Instrumentenwahl – Zum Stand nach der Konferenz von Den Haag und vor der Konferenz von Bonn, NuR 2001, S. 301ff., 306

¹⁷⁰ Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen und der Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung in Ergänzung zur Klimavereinbarung vom 09.11.2000, S. 1

¹⁷¹ Kübler, Selbstverpflichtungen als Instrumente der Klimavorsorge, ET 1998, S. 332ff. 335

Anschluss- Abnahmeverhältnisse, soweit der Anlagenbetreiber hierbei in das Versorgungsnetz einspeist und Mindestvergütungen erhält, anzusehen.¹⁷² Zunächst trat zum 01.04.2000 das Erneuerbare-Energien-Gesetz¹⁷³ (EEG) in Kraft, welches die Förderung erneuerbarer Energien zum Ziel hat und im Jahre 2004 durch das EEG 2004 ersetzt wurde.¹⁷⁴ Das EEG hat das vorher geltende Stromeinspeisungsgesetz¹⁷⁵ abgelöst, welches seit 1990 das Recht der Stromeinspeisung regelte. Nur wenige Wochen nach Inkrafttreten des EEG ist der Gesetzgeber erneut tätig geworden, um eine weitere Förderung des Klima- und Ressourcenschutzes zu erreichen. Zum 18.05.2000 ist das Gesetz zum Schutz der Stromerzeugung aus Kraft- Wärme- Kopplung (KWKG)¹⁷⁶ in Kraft getreten, welches zum 01.04.2002 durch das Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau Kraft-Wärme-Kopplung (KWKG 2002)¹⁷⁷ ersetzt wurde.

2. Förderung erneuerbarer Energien

Eingeführt wurde durch das EEG die Pflicht von Netzbetreibern zur vorrangigen Abnahme und Vergütung von Strom aus erneuerbaren Energien.¹⁷⁸ Durch das EEG wurden darüber hinaus erhöhte, feste Vergütungssätze für Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Energien eingeführt, was zu einer Abkopplung der Vergütungen vom liberalisierten Energiemarkt führt.

Zum 01.08.2004 erfuhr das EEG eine Novellierung und sieht als Ziel nunmehr vor, den Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromversorgung auf mindestens 12,5% bis zum Jahr 2010 und auf mindestens 20% bis zum Jahr 2020 zu steigern. Insbesondere aufgrund meteorologischer Einflussfaktoren und der jeweiligen Ausgangslage kam es indes zu einer unterschiedlich dynamischen Entwicklung bei den einzelnen Energiebereichen, so dass im Ergebnis der Wasserkraft mit einem Anteil von 44% und der Windkraft mit einem Anteil von 40% an der Stromerzeugung die

¹⁷² *Salje*, Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz, Einführung Rn. 23

¹⁷³ Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energien (EEG) vom 01.04.2000 (BGBl. I S. 305)

¹⁷⁴ BGBl. I S. 1918

¹⁷⁵ Gesetz über die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz vom 7.12.1990 (BGBl. I S.2633)

¹⁷⁶ Gesetz zum Schutz der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung (KWKG) vom 18.05.2000 (BGBl. I S. 703), zum 01.04.2002 ersetzt durch das Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau Kraft-Wärme-Kopplung (KWKG 2002) vom 19.03.2002 (BGBl. I S. 1092)

¹⁷⁷ Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau Kraft-Wärme-Kopplung (KWKG 2002) vom 19.03.2002 (BGBl. I S. 1092)

¹⁷⁸ § 3 Abs. 1 EEG

wesentliche Bedeutung im Bereich erneuerbarer Energien zukommt.¹⁷⁹ Der Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch lag im Jahr 2003 bei 4,5%. Dadurch kam es im Jahr 2003 zu einer Reduktion der Kohlendioxidemissionen um mehr als 23 Mio. t, für das Jahr 2010 wird mit einer Reduktion um ca. 40 Mio. t gerechnet; im Jahr 2050 soll durch den Einsatz erneuerbarer Energien die Menge an Kohlendioxidemissionen um 80% gegenüber 1990 reduziert werden können.¹⁸⁰

3. Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung

Durch das KWKG 2002 werden dem Netzbetreiber drei Pflichten auferlegt. KWK-Anlagen sind an das Netz anzuschließen, der Strom aus der Anlage ist abzunehmen¹⁸¹ und feste Zuschläge zum vereinbarten oder üblichen Preis¹⁸² sind zu leisten. Die Zuschläge sind jedoch degressiv ausgestaltet und verringern sich jährlich.¹⁸³ Die Verpflichtungen treffen das Unternehmen, zu dessen Netz mit einer für die Einspeiseleistung geeigneten Spannungsebene die kürzeste Entfernung vom Standort der Anlage besteht.

Die Bundesregierung hat mithin im Jahr 2000 das Ziel ausgegeben, dass Kraft-Wärme-Kopplung bis ins Jahr 2010 einen Beitrag zur Reduktion von Kohlendioxidemissionen in Höhe von 23 Mio. t leisten soll. Gegenwärtig beträgt der Anteil der Kraft-Wärme-Kopplung ca. 10% der gesamten Stromerzeugung. Bei der Nutzung der Kraft-Wärme-Kopplung sind jedoch starke regionale Unterschiede zu verzeichnen; so erfolgt in der Stadt Flensburg die Wärmeversorgung zu 100% über Kraft-Wärme-Kopplung, bei anderen deutschen Städten liegt der Anteil bei 0%.¹⁸⁴

4. Ökologische Steuerreform

Als weitere Maßnahme trat am 01.04.1999 das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform als sog. „Ökosteuer“ in Kraft.¹⁸⁵ Intention des Gesetzes war es,

¹⁷⁹ *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)*, Entwicklung der erneuerbaren Energien – Aktueller Sachstand, 2004, S. 14

¹⁸⁰ *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)*, Entwicklung der erneuerbaren Energien – Aktueller Sachstand, 2004, S.13, 20

¹⁸¹ § 4 Abs. 1 KWKG 2002

¹⁸² § 4 Abs. 3 KWKG 2002

¹⁸³ § 7 KWKG 2002

¹⁸⁴ *Bundesverband Kraft-Wärme-Kopplung*, Potentiale der KWK, 2005, S. 1

¹⁸⁵ BGBl. I S. 378

durch die Besteuerung von Strom und die Erhöhung der Steuersätze für Mineralölen den Energieverbrauch zu verteuern.¹⁸⁶

Die Ökosteuer erzeugt gegenwärtig ein jährliches Steueraufkommen von ca. 18 Mill. Euro¹⁸⁷, wobei alleine die Erhöhung des Regelsteuersatzes von 20% auf 60% im Jahr 2003 zu jährlichen Mehreinnahmen von 1,3 Mill. Euro und das Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform aufgrund der damit verbundenen 5. Stufe der Ökologischen Steuerreform im Jahr 2003 zu weiteren jährlichen Mehreinnahmen von 2,8 Mill. Euro¹⁸⁸ führten.¹⁸⁹

Der Ökosteuer kommt darüber hinaus eine signifikante ökologische Lenkungswirkung zu.¹⁹⁰ So ist der Kraftstoffverbrauch in Deutschland seit Einführung der Ökosteuer erstmals kontinuierlich zurückgegangen.¹⁹¹ Ein Rückgang war ebenfalls beim Straßengüterverkehr zu verzeichnen¹⁹², das Güterverkehrsaufkommen der Bahn dagegen ist im Jahr 2003 um 4% angestiegen. Steigende Fahrgastzahlen konnten mithin beim öffentlichen Personenverkehr verzeichnet werden.¹⁹³

Aufgrund der damit verbundene Einsparung fossiler Brennstoffe wird daher für den Sektor Verkehr eine Reduktion von Kohlendioxidemissionen bis 2010 um ca. 4% gegenüber 1998 prognostiziert.; die Reduktion der Kohlendioxidemissionen durch die Lenkungswirkung der Ökosteuer betrug seit Einführung bis ins Jahr 2005 insgesamt ca. 2,5%.¹⁹⁴

¹⁸⁶ BT-Drs. 14/40, S.1 ff, 9

¹⁸⁷ *Bundesministerium der Finanzen (BMF)*, Bilanz der Ökologischen Steuerreform, 2005, S.11; danach betragen die Steuereinnahmen aus der ökologischen Steuerreform (in Euro): 1999 - 4,3 Mill.; 2000 - 8,8 Mill.; 2001 - 11,8 Mill.; 2002 - 14,3 Mill., 2003 - 18,7 Mill.; 2004 - 18,1 Mill.

¹⁸⁸ *Umweltbundesamt (D)*, Quantifizierung der Effekte der Ökologischen Steuerreform auf Umwelt, Beschäftigung und Innovation, 2004, S. 4

¹⁸⁹ Die ökologische Steuerreform ist allerdings weitgehend aufkommensneutral ausgestaltet, so dass die Bürger und Unternehmen 90% des Aufkommens der Ökosteuer in Form niedriger Rentenversicherungsbeiträge zurückerhalten. Die saldierten Steuereinnahmen belaufen sich daher auf lediglich ca. 500 Mio. Euro jährlich, *Bundesministerium für Finanzen (BMF)*, Bilanz der Ökologischen Steuerreform, 2005, S. 11

¹⁹⁰ *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)*, Die Ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung zur Ökologischen Finanzreform, 2004, S. 16

¹⁹¹ 2000: -2,8%; 2001: +1,0%; 2002: +2,3%; 2003: +2,9%

¹⁹² 2001: -2,9%; 2002: +4,3%; 2003: -1,5%

¹⁹³ 2000: +0,8%; 2001: +0,8%; 2002: +0,5%; 2003: +1,5%

¹⁹⁴ *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Die Ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung zur Ökologischen Finanzreform, 2004, S. 16, 17

5. Weitere Maßnahmen der Bundesregierung

Als weitere Lenkungsmaßnahmen zur Reduktion der Kohlendioxidemissionen wird gegenwärtig angestrebt, den Mehrwertsteuersatz für den Schienenpersonenverkehr auf 7% zu senken, eine Kerosinbesteuerung einzuführen, die Errichtung von Passivhäuser zu fördern, die KfZ-Steuer ökologisch fortzuentwickeln sowie die Subventionen beim Steinkohlebergbau abzubauen.¹⁹⁵

6. Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland

Wie bereits dargestellt, hat sich die Bundesrepublik in der europäischen Lastenverteilungsvereinbarung verpflichtet, die Treibhausgasemissionen gegenüber dem Basisjahr 1990 des Kyoto-Protokolls bis zum Ende des Verpflichtungszeitraums 2008 bis 2012 um 21% zu senken. Die oben genannten klimapolitischen Maßnahmen haben dazu geführt, dass die Treibhausgasemission bis zum Jahre 2003 um 18,5% gegenüber dem Basisjahr 1990 reduziert werden konnte. So wurden im Jahre 1990 noch Treibhausgase in einer Gesamtmenge von 1,248 Mrd. t emittiert. Diese Menge konnte bis zum Jahre 2002 kontinuierlich¹⁹⁶ auf 1,015 Mrd. t reduziert werden. Zum Jahre 2003 musste wieder ein geringfügiger Anstieg von 0,2% auf 1,017 Mrd. t festgestellt werden.¹⁹⁷ Obwohl alleine die Kohlendioxidemissionen gegenüber dem Jahre 1990 um 14,5% reduziert werden konnten, stieg dennoch der Anteil der Kohlendioxidemissionen an den Gesamtemissionen gegenüber dem Basisjahr 1990 um 3,7%, was jedoch in einen überdurchschnittlichen Rückgang der übrigen Treibhausgase¹⁹⁸ begründet ist. Da der geringfügige Anstieg der Treibhausgase im Jahre 2003 durch einen erhöhten Raumwärmebedarf wegen niedriger Temperaturen im Winter erklärbar ist, wird davon ausgegangen, dass Deutschland aufgrund der durch die getroffenen Maßnahmen kontinuierlich sinkenden Emissionen das für den Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 vorgegeben Ziel einer Reduktion von 21% erreichen kann. Deutschland befindet sich damit wie auch Großbritannien, Schweden und Frankreich weit über dem Zwischenziel der Lastenverteilungsvereinbarung für das Jahr 2003.¹⁹⁹

¹⁹⁵ siehe dazu *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)*, Die Ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung, und Fortentwicklung zur Ökologischen Finanzreform, 2004, S. 19

¹⁹⁶ In Mrd. t.: 1,243 (1991); 1,102 (1995); 1,016 (2000); 1,027 (2001); siehe hierzu ausführlich *Umweltbundesamt (D)*, Deutsches Treibhausgasinventar 1990 – 2003, 2005, S. 5ff.

¹⁹⁷ *Umweltbundesamt (D)*, Deutsches Treibhausgasinventar 1990 – 2003, 2005, S. 6

¹⁹⁸ so wurden z.B. die Methanemissionen um 43,1% reduziert; siehe hierzu ausführlich *Umweltbundesamt (D)*, Deutsches Treibhausgasinventar 1990 – 2003, 2005, S. 5ff.

¹⁹⁹ *Umweltbundesamt (A)*, Kyoto-Fortschrittsbericht Österreich 1990-2004, 2006, S. 16

C. Klimaschutzpolitik in Österreich

I. Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion bis zum Kyoto-Protokoll

Wie bereits ausgeführt, fand im Jahre 1988 in Toronto die World Conference on the Changing Atmosphere, Implications for Global Security statt, deren Ergebnis die Empfehlung einer Reduktion der Kohlendioxidemissionen und anderer Treibhausgase um 50% bis ins Jahre 2050 war. Zu diesem Reduktionsziel hatte sich neben Deutschland und auch Dänemark insbesondere auch Österreich stets bekannt und versucht, durch entsprechende Maßnahmen einen Beitrag zur Erreichung der auf der Konferenz von Toronto vereinbarten Reduktionsziele zu erreichen.²⁰⁰

So wurden seit dem Jahr 1990 insbesondere die folgenden Maßnahmen getroffen, um einem weiteren Anstieg der Treibhausgasemissionen entgegenzuwirken:²⁰¹

- Das Abfallwirtschaftsgesetz (AWG)²⁰² wurde unter dem abfallwirtschaftlichen Gesichtspunkt „*vermeiden vor verwerten vor entsorgen*“ neu ausgerichtet.
- Der Klimaschutz wurde zum Förderschwerpunkt im Rahmen der Umweltförderung des Bundes erhoben.
- Das Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz (EIWOG)²⁰³ wurde mit der Maßgabe novelliert, dass bis zum Jahre 2007 der Anteil des „Ökostroms“ auf 4% steigen soll.
- Die Mineralölsteuer wurde angehoben und eine Energieabgabe auf Erdgas und Elektrizität eingeführt.
- Eine allgemeine Autobahn-Benützungsg Gebühr wurde erhoben.
- Die Elektrizitätsabgabe wie auch die KFZ-Steuer wurden verdoppelt.
- Ein fahrleistungsabhängiges road-pricing für LKW wurde eingeführt.

II. Die Reduktionsverpflichtung nach dem Kyoto-Protokoll

Durch die Lastenverteilungsvereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft hatte sich Österreich bezogen auf das Basisjahr 1990 zu einer

²⁰⁰ Schwarzer, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, Einführung Rn. 13

²⁰¹ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft Umwelt und Wasserwirtschaft, Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels, 2002, S. 9/10

²⁰² Bundesgesetz über die Vermeidung und Behandlung vom Abfällen (Abfallwirtschaftsgesetz – AWG), BGBl. I Nr. 325/1990 Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz (EIWOG), BGBl. I Nr. 143/1998

²⁰³ Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz (EIWOG), BGBl. I Nr. 143/1998

Reduktion der Treibhausgasemissionen von -13,0% bis zur ersten Zielperiode des Kyoto-Protokolls (2008 bis 2012) verpflichtet.²⁰⁴

III. Entwicklung der Kohlendioxidemissionen bis 2002

Nachdem in den Jahren 1980 bis 1990 die Höhe der Treibhausgasemissionen weitgehend stabil gehalten werden konnten, kam es trotz der dargestellten gesetzgeberischen Maßnahmen beginnend zum Jahr 1990 zu einem kontinuierlichen Anstieg der Emissionen. Betrug die jährliche Emissionsmenge im Jahr 1990 noch 78 Mio. t, stieg die Emissionsmenge bis zum Jahr 2002 kontinuierlich auf 84,6 Mio. t. Da sich die Emissionen somit bezogen auf das Basisjahr 1990 des Kyoto-Protokolls nicht reduziert, sondern vielmehr um 8% erhöht hatten, betrug die Reduktionsverpflichtung Österreichs für die Zielperiode des Kyoto-Protokolls nunmehr mehr als 20%.²⁰⁵

IV. Die Klimastrategie 2002

Da somit offensichtlich geworden war, dass die getroffenen Maßnahmen nicht ansatzweise ausreichen würden, um die Reduktionsverpflichtung Österreichs zu erfüllen, wurde im Jahre 2002 die „Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels“²⁰⁶ vom Ministerrat angenommen, welche ein umfangreiches Maßnahmenpaket zur Reduktion der Treibhausgasemissionen vorsah.²⁰⁷ So sollten im Bereich Raumwärme Maßnahmen zur thermischen Gebäudesanierung und zur Effizienzsteigerung bei Heizungssystemen ergriffen werden. Im Sektor der Energieaufbringung sollte es insbesondere durch die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für den verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien, durch die Abschaltung einzelner Kraftwerke und den Einsatz effizienter Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen zu Emissionsreduktionen kommen. Der Sektor Abfallwirtschaft sollte durch die Erhöhung des Anteils der Restmüllverbrennung und der Vorbehandlung von Abfällen in mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen beitragen. Im Bereich Verkehr, der in den Jahren 1990 bis 2000 einen Anstieg der Emissionen von 42% verzeichnete, sollte insbesondere durch die Verlagerung des Personen- und Güterverkehrs von der Straße zu nachhaltigen Mobilitätsformen ver-

²⁰⁴ Schafhausen, Der Emissionshandel als Klimaschutzpolitisches Instrument – Zwischen Ideologie und praktischem Einsatz, ET 2002, S. 563ff., 566

²⁰⁵ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft Umwelt und Wasserwirtschaft, Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels, 2002, S. 5

²⁰⁶ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft Umwelt und Wasserwirtschaft, Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels, 2002

²⁰⁷ So sollten durch einzelnen Sektoren die folgenden Reduktionen (in Mio. t CO₂-Äquivalent) erreicht werden: Raumwärme (4), Verkehr (3,7), JI/CDM-Projekte (3), Energieaufbringung (2,1), Industrie (1,25), FCKW (1,2), Abfallwirtschaft (1,1), Landwirtschaft (0,4), Sonstige (0,1)

sucht werden, die besonders stark steigenden Emissionsraten abzuschwächen. Der Bereich Industrie- und produzierendes Gewerbe, der seit 1997 einen deutlichen Anstieg der Treibhausgasemissionen verzeichnete, sollte vorrangig durch die Einführung eines Informationstransfer- und KnowHow-Programms²⁰⁸ neben den bereits bestehenden ordnungsrechtlichen Instrumenten eine Reduktion der Treibhausgase erreichen.²⁰⁹

V. Maßnahmen im Rahmen der Klimastrategie 2002

Auf Grundlage der Klimastrategie 2002 wurden insbesondere die folgenden konkreten Maßnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen ergriffen.

1. JI/CDM-Programm

Durch die Novelle des Umweltförderungsgesetzes (UFG)²¹⁰ im Jahre 2003 wurde das österreichische JI/CDM-Programm eingeführt, das es ermöglicht, Emissionsminderungen im Ausland auf die durch das Kyoto-Protokoll übernommenen Reduktionsverpflichtung Österreichs anzurechnen.²¹¹ Dieses Programm stellt einen wesentlichen Bestandteil der österreichischen Strategie zur Emissionsreduktion dar und soll einen signifikanten Beitrag zur Reduktion leisten, der andernfalls vor allem dem Emissionshandel zufallen würde.²¹² Insoweit wurden bis zum 31.12.2004 bereits mit mehreren Ländern²¹³ Rahmenvereinbarungen zur Durchführung von JI- bzw. CDM-Projekten geschlossen, denen ein jährlicher Reduktionsbeitrag von 2,6 Mio. t zu kommen soll.²¹⁴

2. Ökostromgesetz

Zum 01.01.2003 ist in Österreich das Ökostromgesetz²¹⁵ in Kraft getreten, das zu einer Steigerung der Erzeugung von Elektrizität aus erneuerbare Energien und Kraft-

²⁰⁸ Das Programm sollte aus Benchmarking (Vergleich von Energiekennzahlen), Best Practice (Verbreitung von Best Practice Informationen) und Energieaudits (Identifizierung von Energieeffizienzdefiziten) bestehen

²⁰⁹ siehe zu vorstehendem ausführlich *Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft Umwelt und Wasserwirtschaft*, Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels, 2002, S. 17, 31, 38, 53

²¹⁰ Umweltförderungsgesetz (UFG), BGBl. I Nr. 185/1993

²¹¹ siehe hierzu instruktiv *Tiefenthaler/Kadlec*, Kyoto: Rechtlicher Rahmen für Emissionsreduktion und flexible Mechanismen, *ecolex* 2004, S. 500ff., 501

²¹² *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, S. 271

²¹³ CDM-Projekte: Argentinien, Bolivien, China, Marokoo, Neuseeland; JI-Projekte: Bulgarien, Lettland, Rumänien, Slowakei, Ungarn

²¹⁴ *Umweltbundesamt (A)*, Kyoto-Fortschrittsbericht Österreich 1990-2004, 2006, S. 8

²¹⁵ Ökostromgesetz, BGBl. I Nr. 149/2002

Wärme-Kopplungsanlagen führen sollte. Vergleichbar dem in der Bundesrepublik geltenden EEG sieht das Ökostromgesetz eine Abnahmepflicht²¹⁶ für elektrische Energie aus Ökostromanlagen vor, die mit dem durch Verordnung festgesetzten Preis zu vergüten sind.²¹⁷ Betreibern von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen dagegen werden die für die Aufrechterhaltung des Betriebs erforderlichen Kosten durch eine staatliche Stelle abgegolten (KWK-Unterstützungstarif).²¹⁸ Der dadurch entstehende finanzielle Mehraufwand wird wiederum durch einen KWK-Zuschlag auf alle an Endverbraucher abgegebenen Strommengen finanziert, der von den Netzbetreibern gemeinsam mit dem jeweiligen Netznutzungsentgelt erhoben wird.²¹⁹ Das Ökostromgesetz und die für 2006 vorgesehene Novelle sollen einen Beitrag in Höhe von jährlich 2,3 Mio. t zur Reduktion der Treibhausgasemissionen leisten.

3. Steigerung der staatlichen Klimaförderung

Der Zusagerahmen für die Umweltförderung durch Klimaschutzmaßnahmen wurde kontinuierlich auf nunmehr 80,2 Mio. € im Jahr 2006 gesteigert. Diese Steigerung der Umweltförderung und die damit geförderten Innovationsmaßnahmen sollen zu einer jährlichen Reduktion der Treibhausgasemissionen von 1,9 Mio. t führen.²²⁰

4. Umsetzung der Biokraftstoff-Richtlinie

Die Umsetzung der Biokraftstoff-Richtlinie²²¹ durch die Kraftstoffverordnung²²² vom 04.11.2004 führt dazu, dass bereits ab dem Jahre 2005 der Anteil von Biokraftstoff bei Kraftstoffen mindestens 2,5% betragen muss. Diese Erhöhung des Anteils von Biokraftstoff soll insoweit einen Reduktionsbeitrag von 1,0 Mio. t leisten.²²³

5. Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie

Die Emissionshandelsrichtlinie wurde in Österreich durch das Emissionszertifikatgesetz²²⁴ vom 30.04.2004 umgesetzt. Der darin geregelte Handel mit Emissionszertifi-

²¹⁶ § 10 Abs. 1 Ökostromgesetz

²¹⁷ § 11 Abs. 1 Ökostromgesetz

²¹⁸ § 13 Abs. 1 Ökostromgesetz

²¹⁹ § 13 Abs. X Ökostromgesetz

²²⁰ *Umweltbundesamt A*), Kyoto-Fortschrittsbericht Österreich 1990-2004, 2006, S. 8

²²¹ Richtlinie 2003/30/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai 2003 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor, Abl. L 123/42 vom 17.05.2003

²²² Kraftstoffverordnung, BGBl. II Nr. 417/2004

²²³ *Umweltbundesamt (A)*), Kyoto-Fortschrittsbericht Österreich 1990-2004, 2006, S. 8

²²⁴ Emissionszertifikatgesetz (EZG), BGBl. I Nr. 46/2004

katen soll dazu beitragen, die Treibhausgasemissionen um jährlich 1,65 Mio. t zu reduzieren.²²⁵

VI. Evaluierung der Klimastrategie

Am 22.07.2005 veröffentlichte die Österreichische Energieagentur gemeinsam mit dem Umweltbundesamt den „*Evaluierungsbericht zur Klimastrategie Österreichs*“, der die Auswirkungen des durch die Klimastrategie 2002 eingeführten Maßnahmenpakets auf die Höhe der Treibhausgasemissionen zu beurteilen hatte.²²⁶ Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen zunächst auf, dass die Treibhausgasemissionen im Jahre 2003 gegenüber dem Jahre 2002 um weitere 7,0 Mio. t und damit um 5,9% auf nunmehr 91,6 Mio. t gestiegen sind. Die Emissionen lagen somit im Jahre 2003 um 13,0 Mio. t über dem Basisjahr 1990 des Kyoto-Protokolls. Nachdem sich Österreich jedoch in der Lastenverteilungsvereinbarung zu einer Reduzierung der Emissionen gegenüber dem Basisjahr 1990 um 13% verpflichtet hatte, stieg die Reduktionsverpflichtung zur Erreichung der Zielvorgabe aus der Lastenverteilungsvereinbarung im Jahr 2003 auf 23,2 Mio. t.²²⁷ Insbesondere die warmen Witterungsverhältnisse des Jahres 2003 führten dazu, dass der Anteil der Energieerzeugung aus der in Österreich vorrangig genutzten Wasserkraft zurückging und damit die Energieerzeugung aus fossilen Energieträgern anstieg. Bereits diese Tatsache führte zu einer Erhöhung alleine der Kohlendioxidemissionen um 25% gegenüber dem Vorjahr im Sektor Stromerzeugungsanlagen.²²⁸ Ebenfalls ein erheblicher Zuwachs war im Jahre 2003 im Bereich Verkehr zu verzeichnen, wo die Kohlendioxidemissionen um 8,2% gegenüber dem Vorjahr und 81,8% gegenüber dem Basisjahr 1990 des Kyoto-Protokolls zunahm. Lediglich im Sektor Industrie konnte durch effizientere Brennstoffnutzung und Prozessinnovationen eine Reduktion bei den Kohlendioxidemissionen von 1,3% erreicht werden. Insgesamt sind die Kohlendioxidemissionen gegenüber dem Jahre 2002 um 7,4% gestiegen.²²⁹

Die im Jahre 2002 beschlossene Klimastrategie konnte somit bis zum Jahre 2003 zu keiner erkennbaren Reduktion und damit Trendwende im Bereich der Treibhausgasemissionen führen, vielmehr hat sich der bereits seit Jahren erkennbare Anstieg fortgesetzt.

²²⁵ Umweltbundesamt (A), Kyoto-Fortschrittsbericht Österreich 1990-2004, 2006, S. 8

²²⁶ Österreichische Energieagentur/Umweltbundesamt, Evaluierungsbericht zur Klimastrategie Österreichs, 2005

²²⁷ Österreichische Energieagentur/Umweltbundesamt, Evaluierungsbericht zur Klimastrategie Österreichs, 2005, S. 40

²²⁸ Österreichische Energieagentur/Umweltbundesamt, Evaluierungsbericht zur Klimastrategie Österreichs, 2005, S. 41

²²⁹ Sieh zu alldem: Österreichische Energieagentur/Umweltbundesamt, Evaluierungsbericht zur Klimastrategie Österreichs, 2005 S. 41

VII. Fortschrittsbericht 2006

Im Jahre 2006 wurde durch das Umweltbundesamt der „*Kyoto-Fortschrittsbericht Österreich 1990-2004*“ veröffentlicht, der erstmals eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 1,3% auf nunmehr 91,3 Mio. t auswies. Die Emissionen liegen damit um 12,4 Mio. t über dem Basisjahr 1990, so dass die Reduktionsverpflichtung gemäß der Lastenverteilungsvereinbarung bis zur Zielperiode des Kyoto-Protokolls bei 22,6 Mio. t liegt.²³⁰ Im Jahre 2004 lagen die Treibhausgasemissionen damit um 15,7% über dem Basisjahr 1990, so dass in Österreich aufgrund der übernommenen Reduktionsverpflichtung von 13% insgesamt eine Reduktionsverpflichtung von 28,7% bis zum Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 besteht.

Die Erreichung der in der Klimastrategie 2002 vorgesehenen sektoralen Treibhausgasreduktionen wird somit durch die kontinuierlich ansteigenden Emissionen in den Bereichen Straßenverkehr und Industrie verhindert. Insbesondere die Emissionen in den Sektoren Verkehr, der Kleinverbrauch, Energieaufbringung und Industrie bewegen sich erheblich über den prognostizierten Werten.²³¹ Für das Jahr 2003 belegt Österreich damit im Hinblick auf die Erreichung der Verpflichtung aus der Lastenverteilungsvereinbarung innerhalb der Mitgliedstaaten lediglich den drittletzten Rang; lediglich Spanien und Finnland weisen höhere Abweichungen von den Zielvorgaben der Lastenverteilungsvereinbarung auf.²³²

D. Klimaschutzpolitik in Irland

I. Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion bis zum Kyoto-Protokoll

Wie bereits ausgeführt, wurde im Jahre 1992 in Rio de Janeiro die Klimarahmenkonvention verabschiedet, nach der sich die Völkergemeinschaft auf das Ziel verständigt hat, eine Stabilisierung der Treibhausgase auf einem Niveau zu erreichen, das eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems zu verhindern vermag. Darüber hinaus hatte sich die EU im Kyoto-Protokoll vom 11.12.1997 verpflichtet, die Treibhausgasemissionen für die ersten Zielperiode 2008 bis 2012 um 8% gegenüber dem Basisjahr 1990 zu reduzieren.

Aus diesem Grunde gab die irische Regierung für das Jahr 1998 einen Bericht in Auftrag, der die Möglichkeit der Begrenzung und Reduzierung von Treibhausgasemissionen in Irland beurteilen sollte. Der Report „*Limitation and Reduction of CO₂ and*

²³⁰ Umweltbundesamt (A), *Kyoto-Fortschrittsbericht Österreich 1990-2004*, 2006, S. 6

²³¹ Umweltbundesamt (A), *Kyoto-Fortschrittsbericht Österreich 1990-2004*, 2006, S. 5

²³² Umweltbundesamt (A), *Kyoto-Fortschrittsbericht Österreich 1990-2004*, 2006, S. 16

Other Greenhouse Gas Emissions in Ireland²³³ wurde am 30.04.1998 vorgelegt, der die Möglichkeiten weitere Emissionsreduktionen analysieren und Handlungsmöglichkeiten aufzeigen sollte.

So beliefen sich die Treibhausgasemissionen im Jahre 1995 auf 56,9 Mio. t, wobei 57,2% hiervon Kohlendioxidemissionen darstellten. Hierbei verursachte die Verbrennung fossiler Energieträger 57% aller Treibhausgasemissionen und 95% der Kohlendioxidemissionen.²³⁴ Die Treibhausgasemissionen insgesamt hatten damit seit dem Jahr 1990 um 4,3%, die Kohlendioxidemissionen um 10,5% zugenommen. Analysen über die zukünftige Entwicklung der Treibhausgasemissionen prognostizierten darüber hinaus ohne Einführung weiterer Maßnahmen einen Anstieg nur der Kohlendioxidemissionen bis zum Jahr 2100 in einer Bandbreite zwischen 33% und 53%.²³⁵

Bis zum Zeitpunkt der Berichterstattung im Jahre 1998 waren insbesondere die folgenden Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen ergriffen worden:²³⁶

- Energieeffizienz: Das vom Department of Public Enterprise initiierte Irish Energy Centre (IEC) wurde beauftragt, insbesondere Unterstützung bei der Effizienzinvestitionen, technische Beratung bei der Energieversorgung zu leisten und durch Werbemaßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz beizutragen.
- Bauvorschriften: Die Bauvorschriften wurden im Jahre 1991 geändert, was zu einer Reduktion der Kohlendioxidemissionen um 20% bis zum Jahre 1997 führen sollte.
- Erneuerbare Energien: Bis zum Jahr 1999 sollte die Kapazität von Wind-, Wasser und Biomasseanlagen um 100MW erhöht werden.
- Transportwesen: Das öffentliche Verkehrssystem von Dublin wurde erheblich ausgebaut. Für Fahrzeuge, deren Baujahr mehr als zehn Jahre zurück lag, wurde bei Anschaffung eines neuen Fahrzeugs eine steuerliche Vergünstigung von 1.000 Pfund gewährt.
- Aufforstung: Bis zum Jahre 2000 sollten jährlich 25.000 ha Wald neu aufgeforstet werden, danach jeweils 20.000 ha jährlich.

²³³ *Department of Public Enterprise/ Department of Environment an Local Government, Limitation and Reduction of CO₂ and Other Greenhouse Gas Emissions in Ireland, 1998*

²³⁴ *Department of Public Enterprise/ Department of Environment an Local Government, Limitation and Reduction of CO₂ and Other Greenhouse Gas Emissions in Ireland, 1998, S. 10*

²³⁵ *Department of Public Enterprise/ Department of Environment an Local Government, Limitation and Reduction of CO₂ and Other Greenhouse Gas Emissions in Ireland, 1998, S. 10*

²³⁶ *Department of Public Enterprise/ Department of Environment an Local Government, Limitation and Reduction of CO₂ and Other Greenhouse Gas Emissions in Ireland, 1998, S. 41ff.*

Zusammenfassend kam der Bericht jedoch zu der grundlegenden Feststellung, dass es unerlässlich sein würde, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um zunächst das von der Klimarahmenkonvention geforderte Ziel, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahre 2010 auf den Niveau des Jahres 1990 zu stabilisieren, erreichen zu können.²³⁷ Der Bericht „Limitation and Reduction of CO₂ and Other Greenhouse Gas Emissions in Ireland“ stellte insoweit die Grundlage für die „National Climate Change Strategy“ dar, die im Oktober 2000 durch die irische Regierung verabschiedet wurde.

II. Die Reduktionsverpflichtung nach dem Kyoto-Protokoll

In der Lastenverteilungsvereinbarung²³⁸ hatte sich Irland bezogen auf das Basisjahr 1990 dazu verpflichtet, bis zur ersten Zielperiode des Kyoto-Protokolls (2008-2012) die Treibhausgase um lediglich +13,0% zu erhöhen.²³⁹

III. National Climate Change Strategy 2000

In Ansehung der Reduktionsverpflichtung aus der Lastenverteilungsvereinbarung wurde durch die irische Regierung im November 2000 auf Grundlage des Berichts „Limitation and Reduction of CO₂ and Other Greenhouse Gas Emissions in Ireland“ die „National Climate Change Strategy“²⁴⁰ verabschiedet. Die Analysen im Rahmen der Konzeption der Klimastrategie hatten ergeben, dass ohne Einführung umfangreicher Maßnahmenpakete die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2010 gegenüber dem Basisjahr des Kyoto-Protokolls 1990 um 37,3% auf 73,8 Mio. t steigen würden.²⁴¹ Die in der Lastenverteilungsvereinbarung übernommene Verpflichtung zur Steigerung der Emissionen um lediglich 13% gegenüber dem Jahre 1990 würde damit klar verfehlt. Zur Erreichung dieser Zielvorgabe war es daher notwendig die gegenwärtigen jährlichen Treibhausemissionen um 13,1 Mio. t zu reduzieren.

IV. Maßnahmen im Rahmen der National Climate Change Strategy

Zur Erreichung dieser Reduktion von jährlich 13,1 Mio. t wurden von der irischen Regierung vielfältige Maßnahmen beschlossen, die insgesamt zu einer Emissionsreduktion von 15,4 Mio. t führen sollten:²⁴²

²³⁷ *Department of Public Enterprise/ Department of Environment and Local Government, Limitation and Reduction of CO₂ and Other Greenhouse Gas Emissions in Ireland, 1998, S. 9*

²³⁸ Entscheidung des Rates vom 25.04.2002 (2002/358/EG)

²³⁹ *Schafhausen, Der Emissionshandel als Klimaschutzpolitisches Instrument – Zwischen Ideologie und praktischem Einsatz, ET 2002, S. 563ff., 566*

²⁴⁰ *Department of Environment and Local Government, National Climate Change Strategy, 2000*

²⁴¹ *Department of Environment and Local Government, National Climate Change Strategy, 2000, S. 17*

²⁴² *Department of Environment an Local Government, National Climate Change Strategy, 2000, S. 4ff.*

- Teilnahme am europäischen Emissionshandelssystem
- Ausbau von CHP (Combined Heat and Power) und Anlagen zur Energiegewinnung aus Erneuerbaren Energien²⁴³
- Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, Kennzeichnungspflicht für Neuwagen, Steuervergünstigungen für kraftstoffeffiziente Fahrzeuge²⁴⁴
- Vereinbarungen mit der Industrie zur Emissionsreduktion, Überprüfung der Subventionspolitik unter dem Gesichtspunkt der möglicher Emissionsreduktionen²⁴⁵
- Verringerung des Einsatzes von Dünger, verstärkte Aufforstung²⁴⁶
- Einführung neuer Bauvorschriften zur Erhöhung der Energieeffizienz²⁴⁷

Diese Klimastrategie sollte nach dem Willen der irischen Regierung kurzfristig umgesetzt und alle zwei Jahre evaluiert werden.²⁴⁸

V. Progress Report 2002

Wie von der National Climate Change Strategy vorgegeben, erfolgte im Jahre 2002 eine erste Evaluierung der getroffenen Maßnahmen durch den Bericht „Progress Report - Implementation of the National Climate Change Strategy“,²⁴⁹ der die Auswirkungen des durch die Klimastrategie eingeführten Maßnahmenpakets auf die Höhe der Treibhausgasemissionen zu beurteilen hatte.

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen zunächst auf, dass die Treibhausgasemissionen im Jahre 1999 gegenüber dem Jahre 1990 um 21,0% gestiegen sind.²⁵⁰ Der Bericht ging jedoch aufgrund der ergriffenen Maßnahmen nunmehr bis zum Jahr 2007 von einer zu erwartenden Erhöhung der Treibhausgasemissionen um lediglich 27% gegenüber 37% vor Einführung der Maßnahmen aus, so dass die durch die Klimastrategie angestrebte Reduktion von 15,4 Mio. t um 3,5 Mio. t verfehlt würde.²⁵¹ Allerdings sieht der Bericht weitere Maßnahmen vor, die eine zusätzliche Reduktion von 3,3 Mio. t ermöglichen sollten, um damit die Verpflichtung aus der Lastenvertei-

²⁴³ Prognostizierte jährliche Emissionsreduktion: 5,65 Mio. t

²⁴⁴ Prognostizierte jährliche Emissionsreduktion: 2,67 Mio. t

²⁴⁵ Prognostizierte jährliche Emissionsreduktion: 2,18 Mio. t

²⁴⁶ Prognostizierte jährliche Emissionsreduktion: 2,41 Mio. t

²⁴⁷ Prognostizierte jährliche Emissionsreduktion: 0,90 Mio. t

²⁴⁸ *Department of Environment and Local Government*, National Climate Change Strategy, 2002, S. 5

²⁴⁹ *Department of Environment and Local Government* Progress Report - Implementation of the National Climate Change Strategy, 2002

²⁵⁰ *Department of Environment and Local Government* Progress Report - Implementation of the National Climate Change Strategy, 2002, S. 5

²⁵¹ *Department of Environment and Local Government* Progress Report - Implementation of the National Climate Change Strategy, 2002, S. 5

lungsvereinbarung zu erreichen; insbesondere die Einführung des europäischen Emissionshandels, der Ausbau der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien und die Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Nahverkehrs sollten hierzu einen entscheidenden Beitrag leisten.²⁵²

VI. Entwicklung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahre 2012

Trotz der eingeführten Maßnahmen werden die in der Klimastrategie ausgegebenen Ziele nach den nunmehr vorliegenden Analysen nicht ansatzweise erreicht werden können. So kam es im Jahre 2001 wiederum zu einem Anstieg der Treibhausgasemissionen auf 70,0 Mio. t, so dass diese um 31% über dem Basisjahr 1990 lagen; mithin war zur Erreichung der Verpflichtung aus der Lastenteilungsvereinbarung eine Reduktion um 9,2 Mio. t notwendig geworden.²⁵³ Im Jahre 2003 konnte dagegen wieder ein Rückgang auf 67,5 Mio. t und damit ein Wert von 25,2% über dem Basisjahr 1990 verzeichnet werden.²⁵⁴ Im Jahre 2004 kam es jedoch wieder zu einem geringfügigen Anstieg um 0,15% auf 68,46 Mio. t. Für das Jahr 2003 belegt Irland damit im Hinblick auf die Erreichung der Verpflichtung aus der Lastenverteilungsvereinbarung innerhalb der Mitgliedstaaten lediglich den sechszehnten Rang.²⁵⁵ Die vorliegenden Analysen zur weiteren Entwicklung der Treibhausgasemissionen zeigen insoweit eine Stabilisierung auf hohem Niveau. So werden sich die Emissionen bis zum Jahre 2012 stets im Bereich zwischen 67,9 Mio. t und 70,2 Mio. t bewegen; damit wird Irland die in der Lastenverteilungsvereinbarung übernommene Reduktionsverpflichtung nach den vorliegenden Prognosen jedes Jahr um durchschnittlich 8,1 Mio. t überschreiten.²⁵⁶

²⁵² *Department of Environment and Local Government Progress Report - Implementation of the National Climate Change Strategy, 2002, S. 8ff.*

²⁵³ *ICF Consulting, Determining the Share of the National Greenhouse Gas Emission for Emissions Trading in Ireland, Summary for Policymakers, 2004, S. 3*

²⁵⁴ *ICF Consulting, Determining the Share of the National Greenhouse Gas Emission for Emissions Trading in Ireland 2008 - 2012, Report for Public Consultation, 2005, S.12*

²⁵⁵ *Umweltbundesamt, Kyoto-Fortschrittsbericht Österreich 1990-2004, 2006, S. 16*

²⁵⁶ *ICF Consulting, Determining the Share of the National Greenhouse Gas Emission for Emissions Trading in Ireland 2008 - 2012, Report for Public Consultation, 2005, S.34*

Kapitel 7

Europäischer Emissionshandel

A. Die Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft (2003/87/EG)

Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission vom 23.10.2001 zur Einführung eines Emissionshandels wurde am 27.11.2002 nochmals als überarbeiteter Richtlinienvorschlag vorgelegt.²⁵⁷ Im Folgenden wurde der Vorschlag kontrovers diskutiert, bis am 18.03.2003 schließlich Änderungen vom Europäischen Rat in einem gemeinsamen Standpunkt festgelegt wurden.²⁵⁸ Die daraufhin vom Europäischen Parlament beschlossenen Änderungen wurden am 22.07.2003 wiederum vom Europäischen Rat akzeptiert, so dass die Richtlinie am 13.10.2003 als Richtlinie 2003/87/EG erlassen und am 25.10.2003 im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt gegeben wurde. Gemäß Art. 32 der Richtlinie trat diese an demselben Tag in Kraft.

I. Ausgestaltung der Emissionshandelsrichtlinie

Die wesentlichen Inhalte der Emissionshandelsrichtlinie seien im Folgenden dargestellt:

1. Anwendungsbereich

a) Sachlicher Anwendungsbereich

Nach dem Regelungsinhalt der Richtlinie ist bezüglich des Anwendungsbereichs zu unterscheiden zwischen dem Anwendungsbereich aufgrund bestimmter Tätigkeiten und dem Anwendungsbereich nach der Art der erfassten Gase.

Gemäß Art. 2 Abs. 1 EH-RL gilt diese zunächst für die in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Tätigkeiten. Genannt werden in Anhang I die Tätigkeiten der Energieumwandlung und Energieumformung, der Eisenmetallerzeugung und Eisenmetallverarbeitung, der mineralverarbeitenden Industrie sowie die sonstigen Industriezweige.

²⁵⁷ Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG vom 27.11.2002, KOM (2002) 60

²⁵⁸ Abl. C 125 E/72

Die sonstigen Industriezweige erfassen im Wesentlichen Anlagen zur Herstellung von Zellstoff aus Faserstoffen oder Erzeugnissen aus Papier und Pappe. Nicht erfasst werden von der Emissionshandelsrichtlinie Tätigkeiten der Sektoren Chemie, Aluminium und Verkehr. Die Anlagen haben jeweils eine bestimmte Größenordnung zu erreichen, um vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst zu werden. Jedoch sieht Art. 27 EH-RL vor, dass unter bestimmten Umständen einzelne Anlagen bis 31.12.2007 aus dem Gemeinschaftssystem auf Antrag eines Mitgliedsstaates ausgeschlossen werden können, wenn diese Anlagen im Hinblick auf die Emissionsreduktion, die Anforderungen an die Überwachung und Berichterstattung und die Sanktionierung den Vorgaben der Richtlinie entsprechen.

Erfasst werden zunächst nur Kohlendioxidemissionen. Dies ergibt sich aus der Formulierung in Art. 2 Abs. 1 EH-RL, wonach die Richtlinie für Emissionen aus den in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten gelten soll. Daraus folgt, dass nur diejenigen Emissionen erfasst werden, welche in der zweiten Spalte des Anhangs I Erwähnung gefunden haben, mithin lediglich Kohlendioxid.

Allerdings ist für den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie vorgesehen, dass dieser zunächst durch die Kommission und anschließend einseitig durch die Mitgliedsstaaten mit Billigung der Kommission erweitert werden kann. Insoweit bestimmt Art. 30 EH-RL, dass die Kommission bis 30.06.2006 einen Bericht über die Erfahrungen mit der Anwendung der Richtlinie erstellt, in welchem dem Europäischen Parlament und dem Rat Vorschläge dahingehend vorgelegt werden, dass Anhang I geändert wird, wonach andere Tätigkeiten und Emissionen anderer in Anhang II aufgeführter Treibhausgase aufgenommen werden können. Beginnend mit dem Jahr 2008 sind die Mitgliedstaaten darüber hinaus gemäß Art. 24 Abs. 1 EH-RL berechtigt, den Handel mit Emissionszertifikaten auf weitere, nicht in Anhang I aufgeführte, Tätigkeiten, Anlagen und Treibhausgase auszuweiten.

Im Ergebnis sind somit in der ersten Handelsperiode, welche zum 01.01.2005 begonnen hat, lediglich die in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten und die damit verbundenen Kohlendioxidemissionen umfasst.

b) Persönlicher Anwendungsbereich

Die Richtlinie sieht in Art. 12 EH-RL vor, dass die Zertifikate übertragbar sind zwischen Personen innerhalb der Gemeinschaft. Aus der in Art. 3 EH-RL enthaltenen Definition der Begriffs der Person ergibt sich, dass sowohl natürliche als auch juristische Personen vom persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst werden. Fraglich ist insoweit, ob am Emissionshandel auch natürliche oder juristische Personen teilnehmen können, denen keine Berechtigungen zugeteilt werden, da diese keine der Richtlinie unterliegenden Tätigkeiten durchführen. Für diese Annahme spricht

zunächst, dass die Richtlinie nach ihrem Wortlaut zwischen dem Betreiber einerseits und Person andererseits unterscheidet. Danach ist grundsätzlich Betreiber eine Person, die eine Anlage betreibt oder besitzt. Die Übertragbarkeit der Zertifikate soll jedoch gemäß Art. 12 RL lediglich zwischen Personen und nicht zwischen Betreibern innerhalb der Gemeinschaft sichergestellt werden. Im Ergebnis führt dies dazu, dass auch eine Person, die nicht Betreiber im Sinne der Richtlinie ist, Inhaber von Zertifikaten sein kann.²⁵⁹

2. Das System des Emissionshandels nach der Richtlinie 2003/87/EG

Dem Emissionshandel nach der Richtlinie 2003/87/EG liegt ein zweistufiges System zugrunde.

a) Genehmigungspflichtigkeit des Emissionsausstoßes

Gemäß Art. 4 EH-RL benötigen ab 01.01.2005 Betreiber von Anlagen, die eine in Anhang I genannten Tätigkeiten durchführen, eine Genehmigung (Permit) für die Emission von Kohlendioxid, welche von den jeweiligen Mitgliedstaaten erteilt wird und deren Voraussetzung durch Art. 5 und 6 EH-RL konkretisiert wird. Insbesondere hat der Betreiber gemäß Art. 6 Abs. 1 EH-RL die zuständige Behörde davon zu überzeugen, dass er in der Lage ist, die Emissionen zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten.

b) Zuteilung von Zertifikaten

Diese Genehmigung ist mit der Verpflichtung verbunden, Zertifikate (Allowances) in Höhe der Gesamtemissionen der Anlage für jedes Kalenderjahr abzugeben.²⁶⁰ Die Anlagenbetreiber sind insoweit verpflichtet, bis zum 30.04. jeden Jahres die Anzahl von Zertifikaten vorzulegen, die den Gesamtemissionen der Anlage im vorhergehenden Kalenderjahr entspricht. Zertifikat im Sinne der Richtlinie ist gemäß Art. 3 Buchst. a) EH-RL eine metrische Tonne Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum. Die jeweiligen Zertifikate erhalten die betroffenen Anlagenbetreibern zu Beginn jeder Handelsperiode auf Grundlage eines nationalen Zuteilungsplans. Die Zertifikate sind gemäß Art. 13 EH-RL nur gültig für den Zeitraum, für welchen sie vergeben wurden.

²⁵⁹ *Hohenstein*, Rechtliche Aspekte des Emissionsrechtehandels, EWS 2002, S. 511ff., 514

²⁶⁰ Art. 6 Abs. 2 Buchst. e) und Art. 12 Abs. 3 EH-RL

3. Nationaler Zuteilungsplan

Art. 9 EH-RL sieht vor, dass die Mitgliedstaaten einen nationalen Zuteilungsplan aufstellen, aus dem hervorgeht, wie viele Zertifikate der jeweilige Mitgliedstaat insgesamt für diesen Zeitraum zuzuteilen beabsichtigt und wie diese Zertifikate zugeteilt werden sollen. Der nationale Zuteilungsplan ist hierbei auf objektive und transparente Kriterien zu stützen, Bemerkungen der Öffentlichkeit sind angemessen zu berücksichtigen. Es bedarf somit der Entscheidung, ob die Gesamtmenge der Zertifikate an der bestmöglichen Technik oder vielmehr am tatsächlichen Bedarf zu orientieren ist. Der Ausgestaltung des nationalen Zuteilungsplans kommt somit wesentliche Bedeutung für die Frage zu, welche finanzielle Belastung für die Anlagenbetreiber mit dem Emissionshandel verbunden ist.²⁶¹ Art. 10 EH-RL schreibt darüber hinaus vor, dass für die erste dreijährige Handelsperiode mindestens 95% der Zertifikate und für die darauf Folgenden fünfjährigen Handelsperioden mindestens 90% der Zertifikate kostenlos zuzuteilen sind. Ebenso sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die in Anhang III der Richtlinie vorgegebenen Kriterien bei der Aufstellung des nationalen Zuteilungsplans zu berücksichtigen. Jedoch lassen die Kriterien in Anhang III eine hinreichende Konkretisierung der Vorgaben für die Aufstellung eines nationalen Zuteilungsplans vermissen, so dass den einzelnen Mitgliedstaaten ein erheblicher Gestaltungsspielraum bei der Aufstellung eines nationalen Zuteilungsplans zukommt.²⁶² Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass die Mitgliedstaaten gemäß Anhang III Nr. 7 die Zuteilung von einem Benchmarking-System abhängig machen können bzw. es ihnen freisteht, frühzeitige Maßnahmen (Early Actions) der Anlagenbetreiber zur Emissionsreduktion bei der Zuteilung zu berücksichtigen. Andererseits nennt Anhang III ebenfalls zwingende Kriterien, deren Einhaltung nicht im Ermessen der einzelnen Mitgliedsstaaten liegt. So muss nach Anhang III Nr. 1 die Gesamtmenge der Zertifikate mit der im Kyoto-Protokoll enthaltenen Verpflichtung des Mitgliedsstaates zur Begrenzung seiner Emissionen in Einklang stehen.

Steht der nationale Zuteilungsplan jedoch im Widerspruch zu den in Anhang III zwingend vorgegebenen Kriterien, kann dieser von der Kommission gemäß Art. 9 Abs. 3 EH-RL innerhalb von drei Monaten ganz oder teilweise abgelehnt werden.

²⁶¹ *Reuter/Busch*, Einführung eines EU-weiten Emissionshandels – Die Richtlinie 2003/87/EG, EuZW, S. 39ff., 40

²⁶² *Reuter/Busch*, Einführung eines EU-weiten Emissionshandels – Die Richtlinie 2003/87/EG, EuZW, S. 39ff., 41

4. Überwachung und Sanktionierung

Art. 14 EH-RL sowie Anhang IV der Richtlinie regeln die anlagenbezogene Überwachung der Emissionen. So sieht Art. 14 Abs. 1 EH-RL vor, dass die Kommission bis zum 30.09.2003 Leitlinien zur Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen aus in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten von für diese Tätigkeiten spezifizierten Treibhausgasen verabschiedet. Die Mitgliedstaaten haben darüber hinaus nach Art. 16 Abs. 3 EH-RL sicher zu stellen, dass die Anlagenbetreiber bis 30.04. eines jeden Jahres eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung ihrer Emissionen abgeben. Sollte dieser Verpflichtung durch die Anlagenbetreiber nicht nachgekommen werden, so sieht die Richtlinie vor, dass in der ersten, dreijährigen Handelsperiode bis zum Jahr 2008 eine Sanktion in Höhe von 40 Euro für jede von der Anlage ausgestoßene Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die kein Zertifikat vorgelegt wurde, vor. Für die Handelsperioden beginnend ab dem Jahre 2008 beträgt die Sanktion 100 Euro für jede Tonne Kohlendioxidäquivalent. Art. 16 Abs. 3 EH-RL stellt darüber hinaus jedoch klar, dass die Zahlung der Sanktion den Betreiber nicht von der Verpflichtung entbindet, Zertifikate in der Höhe der Emissionsüberschreitung vorzulegen.

Den Mitgliedstaaten wird ebenfalls auferlegt, ein Register (Registries) über die Vergabe, Besitz und Handel von Zertifikaten zu führen.²⁶³

5. Opt-Out

Art. 27 EH-RL regelt das sog. „Opt-Out“. Das „Opt-Out“ eröffnet die Möglichkeit, dass Anlagen vorübergehend, jedoch höchstens bis zum 31.12.2007 aus dem Gemeinschaftssystem ausgeschlossen werden. Voraussetzung für einen Ausschluss aus dem Emissionshandel ist allerdings, dass die Emissionen durch die einzelstaatliche Politik ebenso weit begrenzt würden, wie dies erfolgen würden, wenn die betroffenen Anlagen der Richtlinie unterliegen würden.²⁶⁴ Darüber hinaus ist erforderlich, dass die einzelstaatliche Politik gleichwertigen Überwachungs-, Prüfungs- und Berichterstattungsanforderungen²⁶⁵ und Sanktionen²⁶⁶ unterliegen, wie sie durch die Richtlinie²⁶⁷ aufgestellt werden.

²⁶³ Art. 19 EH-RL

²⁶⁴ Art. 27 Abs. 2 Buchst. a) EH-RL

²⁶⁵ Art. 27 Abs. 2 Buchst. b) EH-RL

²⁶⁶ Art. 27 Abs. 2 Buchst. c) EH-RL

²⁶⁷ Art. 14,15,16 EH-RL

6. Anlagenpools

Art. 28 EH-RL eröffnet durch das sog. „Pooling“ die Möglichkeit, dass sich mehrere Betreiber von Anlagen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, für die ersten beiden Zuteilungsperioden²⁶⁸ zu einem Pool von Anlagen zusammenschließen. Zu diesem Zweck wird durch die beteiligten Anlagenbetreiber ein Treuhänder benannt, an den die Gesamtmenge der je Anlage errechneten Zertifikate vergeben wird²⁶⁹ und der ebenfalls für die Abgabe der entsprechenden Zertifikate an die zuständige Behörde verantwortlich zeichnet.²⁷⁰ Der Vorteil solcher Anlagenpools liegt vor allem darin, dass erhebliche Einsparungen beim Verwaltungsaufwand der einzelnen Anlagenbetreiber entstehen und darüber hinaus ein Anreiz geschaffen wird, durch Kooperationen innerhalb des Anlagenpools zur Entwicklung emissionsreduzierender Techniken beizutragen und die gewonnen Synergieeffekte im Rahmen des Anlagenpools einzusetzen.²⁷¹

II. Vorgaben der Richtlinie

Insgesamt gibt die Richtlinie nur die notwendigen Eckpunkte vor und räumt der Kommission an mehreren Stellen die Möglichkeit zum Erlass von Verordnungen und Leitlinien ein. Die Richtlinie stellt daher lediglich eine Rahmenrichtlinie dar, welche durch die Kommission in Verordnungen und Leitlinien zu konkretisieren ist.²⁷²

III. Verordnungen und Leitlinien auf Grundlage der Richtlinie

Auf Grundlage von Art. 9 Abs. 1 S. 3 EH-RL wurde von der Kommission eine Anleitung zur Anwendung der Kriterien für die Ausgestaltung der nationalen Zuteilungspläne erlassen (NAP-Guidance).²⁷³ Diese NAP-Guidance stellt die Grundlage für die Prüfung der von den Mitgliedstaaten an die Kommission zu übermittelnden nationalen Zuteilungspläne dar.²⁷⁴ Die Kommission hat weiter auf Grundlage von Art. 14 Abs. 1 EH-RL Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen erlassen (Monitoring-Guidelines).²⁷⁵ Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG hat das Ziel, die

²⁶⁸ 2005 bis 2007 und 2008 bis 2012

²⁶⁹ Art. 28 Abs. 3 Buchst. a) EH-RL

²⁷⁰ Art. 28 Abs. 3 Buchst. b) EH-RL

²⁷¹ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG), § 24 Rn. 17

²⁷² *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, Einleitung Rn. 46

²⁷³ KOM (2003) 830

²⁷⁴ Art. 9 Abs. 1 EH-RL

²⁷⁵ 2004/156/EG Abl. L 59

im Kyoto-Protokoll vorgesehenen flexiblen Mechanismen Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) ebenfalls in das europäische Emissionshandelssystem zu integrieren, indem aus diesen beiden Mechanismen erworbene Emissionsgutschriften in Emissionsberechtigungen umgewandelt werden.

B. Die Richtlinie 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 (2004/101/EG)²⁷⁶

Wie bereits ausgeführt, sieht das Kyoto-Protokoll neben dem Emissionshandel (Emissions Trading) zwei weitere flexible Mechanismen vor. Es handelt sich insoweit um die Gemeinsame Umsetzung (JI) nach Art. 6 und Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM) nach Art. 12 des Kyoto-Protokolls.

Bei der Erarbeitung der Emissionshandelsrichtlinie wurden zunächst keine Regelungen eingeführt, die eine Verknüpfung von JI/CDM-Projekten mit dem Emissionshandel ermöglichen, da der ökologische Wert dieser projektbezogenen Mechanismen in Zweifel gezogen wurde.²⁷⁷ Erst anschließend gelangte man zu der Erkenntnis, dass mit der Anerkennung von Gutschriften aus projektbezogenen Mechanismen Emissionsreduktionen noch kosteneffizienter erreicht werden können.²⁷⁸ Aus diesem Grunde wurde am 27.10.2004 die sogenannte Linking-Richtlinie (nachfolgend Linking-RL) verabschiedet, welche die Möglichkeit eröffnet, Emissionsgutschriften aus den projektbezogenen Mechanismen nach Art. 6 und Art. 12 des Kyoto-Protokolls zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Emissionshandelsrichtlinie zu verwenden.

Zu diesem Zwecke wurde durch Art. 1 Linking-RL in die Richtlinie 2003/87/EG der zusätzliche Art. 11a EH-RL eingeführt, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, erworbene CER oder ERU zur Erfüllung der Abgabeverpflichtung²⁷⁹ zuzulassen. Für CER wird diese Möglichkeit bereits ab der Handelsperiode 2005 bis 2007 eröffnet, für ERU dagegen erst beginnend zum Jahre 2008.²⁸⁰ Nicht verwendet werden dürfen in den beiden ersten Handelsperioden jedoch CER und ERU, die aus Nuklearanlagen stam-

²⁷⁶ Richtlinie 2004/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 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. L 338/18 vom 13.11.2004

²⁷⁷ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 13 Rn. 12

²⁷⁸ So auch Erwägungsgrund (2) der Linking-RL

²⁷⁹ Art. 12 Abs. 3 EH-RL

²⁸⁰ Art. 11a Abs. 1 und 2 EH-RL

men.²⁸¹ CER und ERU aus Maßnahmen der Landnutzung und Forstwirtschaft können grundsätzlich nicht in Zertifikate umgewandelt werden.²⁸² Prozedural erfolgt die Einbeziehung der projektbezogenen Mechanismen in das Emissionshandelssystem dadurch, dass auf Antrag CER und ERU in Zertifikate nach Art. 3 a) EH-RL umgewandelt werden, die unmittelbar anschließend zur Erfüllung der Abgabepflicht abzugeben sind.²⁸³

Die Linking-RL war nach den Vorgaben aus Art. 2 Linking-RL bis zum 13.11.2005 umzusetzen.

²⁸¹ Art. 11a Abs. 3 a) EH-RL

²⁸² Art. 11a Abs. 3 b) EH-RL

²⁸³ Siehe zum Inhalt der Linking-RL ausführlich *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 13 Rn. 13ff.

Kapitel 8

Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie in deutsches, österreichisches und irisches Recht

A. Umsetzung in deutsches Recht

I. Gesetzgebungsverfahren

Nach Art. 31 Abs. 1 RL waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, Rechts- und Verwaltungsvorschriften bis spätestens 31.12.2003 in Kraft zu setzen, um der Richtlinie 2003/87/EG nachzukommen. Da jedoch die Richtlinie erst am 13.10.2003 erlassen wurde und am 25.10.2003 in Kraft trat, stand die nationale Umsetzung in Deutschland unter starkem Zeitdruck.²⁸⁴ Am 17.12.2003 wurde der vom Bundeskabinett beschlossene Entwurf eines Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgasemissionshandelsgesetz – TEHG) veröffentlicht. Der Entwurf sah den Erlass lediglich eines Gesetzes vor. Die nationale Zuteilung sollte demnach durch eine Rechtsverordnung für allgemein verbindlich erklärt und die Grundpflichten der Anlagenbetreiber bei genehmigungspflichtigen Anlagen nach dem BImSchG durch eine Verordnung auf Grundlage des BImSchG (34. BImSchVO-E) geregelt werden.²⁸⁵ Dieser Entwurf wurde am 02.01.2004 gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zunächst dem Bundesrat zugeleitet. Der Bundesrat hat den Gesetzentwurf daraufhin am 13.02.2004 behandelt und durch die Bundesregierung am 18.02.2004 mit der Stellungnahme des Bundesrates dem Bundestag zugeleitet.²⁸⁶ Die Stellungnahme des Bundesrates beinhaltete insbesondere eine Erweiterung der Beteiligungsrechte des Bundesrates und den Vorschlag, unter Abänderung der geplanten Aufteilung der Vollzugaufteilung zwischen Landes- und Bundesbehörden die Zuständigkeit des Umweltbundesamtes auf die Registerführung zu beschränken.²⁸⁷ Die vom Bundesrat vorgelegten Änderungsvorschläge hätten jedoch dazu geführt, dass das Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates bedürft hätte, nachdem das Verwaltungsverfahren zumindest teilweise²⁸⁸ nicht gemäß Art. 84 Abs. 1 GG von den Ländern selbst geregelt werden sollte, sondern durch das Bundesgesetz selbst. Im Ergebnis hätte somit das Gesetz in seiner Gesamtheit der Zustimmung des Bundesrates bedürft.

²⁸⁴ *Weinreich/Marr*, Handel gegen Klimawandel – Überblick und ausgewählte Rechtsfragen zum neuen Emissionshandelssystem, NJW 2005, S. 1078ff., 1084

²⁸⁵ *Kömer/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, Einleitung Rn. 50

²⁸⁶ BT-Drs. 15/2540, S. 1ff., 3

²⁸⁷ BT-Drs- 15/2540, S. 1ff., 13

²⁸⁸ Es handelte sich insoweit um § 9 Abs. 2 TEHG-E und § 10 Abs. 4 TEHG-E

Nachdem die Bundesregierung aus diesem Grunde befürchtete, dass es durch das Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu einer erheblichen Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens kommen würde²⁸⁹, wurde davon abgesehen, eine immisionsschutzrechtliche Verordnung (34.BImSchVO-E) zu erlassen, sondern die für diese Artikelverordnung vorgesehenen Regelungen sollten in ein Artikelgesetz integriert werden. Die Richtlinie 2003/87/EG sollte demnach durch ein Artikelgesetz mit der Bezeichnung „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft“ umgesetzt werden. Dieses Gesetz bestand in Art. 1 aus dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), das nunmehr einen alleinigen Bundesvollzug des Gesetzes vorsah, und in Art. 2 aus Änderungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes. Das Artikelgesetz wurde am 12.03.2004 in zweiter und dritter Lesung vom Bundestag behandelt und beschlossen. Der Bundesrat hat jedoch in seiner Sitzung vom 02.04.2004 nach Feststellung des Zustimmungserfordernisses²⁹⁰ den Vermittlungsausschuss angerufen, welcher am 28.05.2004 eine Beschlussempfehlung vorgelegt hat.²⁹¹ Diese Beschlussempfehlung sah wiederum die bereits ursprünglich geplante Aufteilung der Bundes- und Landeszuständigkeit im Vollzugsverfahren dergestalt vor, dass die Landesbehörden für die Genehmigung, Überwachung und Berichterstattung (§ 5 TEHG) zuständig sind.²⁹² Nach Annahme der Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat, wurde das „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft“ vom Bundestag am 28.05.2004 verabschiedet. Es wurde am 08.07.2004 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und am 14.07.2004 im Bundesgesetzblatt verkündet.²⁹³ Das Gesetz trat am Tag nach seiner Verkündung am 15.07.2004 in Kraft.

II. Umsetzung der Richtlinie durch das TEHG

Das „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft“ besteht in Artikel 1 aus dem „Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz - TEHG) sowie in Artikel 2 in einer Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes. Die wesentlichen Inhalte seien im Folgenden dargestellt.

²⁸⁹ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), Einleitung Rn. 90

²⁹⁰ Art. 84 Abs. 1 GG und Art. 87 Abs. 2 S. 2 GG

²⁹¹ BT-Drs. 15/3250, S. 1ff.

²⁹² *Kömer/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, Einleitung Rn. 54

²⁹³ BGBl. I S. 1578

III. Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz

Das TEHG ist in sechs Abschnitte gegliedert:

- Abschnitt 1: Allgemeine Vorschriften
- Abschnitt 2: Genehmigung und Überwachung von Emissionen
- Abschnitt 3: Berechtigungen und Zuteilung
- Abschnitt 4: Handel mit Berechtigungen
- Abschnitt 5: Sanktionen
- Abschnitt 6: Gemeinsame Vorschriften

1. Allgemeine Vorschriften

a) Zweck des Gesetzes

Aus Erwägung (5) der Richtlinie ist erkennbar, dass mit der Richtlinie drei grundsätzliche Ziele verfolgt werden. Dies ist zum einen die effektivere Erfüllung der Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitglieder aus dem Kyoto-Protokoll, zum anderen die Errichtung eines effizienten Marktes für Treibhausgasemissionszertifikate und schließlich eine geringe Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigungslage. Bezweckt wird mit der Richtlinie unmittelbar jedoch lediglich die Errichtung eines effizienten Marktes für Treibhausgasemissionszertifikaten.²⁹⁴ Die übrigen Ziele werden insoweit nur mittelbar durch einen effizienten Marktmechanismus erreicht, unmittelbarer Zweck der Richtlinie sind diese Ziele mithin nicht.²⁹⁵

b) Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich des TEHG wird in § 2 konkretisiert und stellt wie auch Art. 2 EH-RL auf zwei unterschiedliche Anknüpfungspunkte ab: zum einen auf die in Anhang 1 genannten Treibhausgase und zum anderen auf die in Anhang 1 genannten Tätigkeiten.

Der sachliche Anwendungsbereich des TEHG sieht in § 2 zunächst vor, dass die in Anhang 1 genannten Treibhausgase vom Anwendungsbereich erfasst sein sollen.

²⁹⁴ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 1 Rn. 4

²⁹⁵ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 1 Rn. 4

Anhang 1 des TEHG führt insoweit lediglich Kohlendioxid als Treibhausgas auf, so dass nur Kohlendioxidemissionen vom Anwendungsbereich erfasst werden.²⁹⁶ Als erfasste Tätigkeiten werden in Anhang 1 des TEHG in Anlehnung an Anhang I der Richtlinie Tätigkeiten zur Energieumwandlung und Energieumformung, Eisenmetallerzeugung und Eisenmetallverarbeitung, Tätigkeiten der mineralverarbeitenden Industrie sowie Tätigkeiten sonstiger Industriezweige, insbesondere die Gewinnung von Zellstoff und die Herstellung von Papier genannt. Bei der Festlegung der erfassten Tätigkeiten hat sich der nationale Gesetzgeber an Anhang I der 4. BImSchV orientiert und dem Anhang 1 des TEHG zugrunde gelegt. Im Ergebnis werden somit von § 2 TEHG gegenwärtig nur Anlagen erfasst, welche bereits nach § 4 BImSchG und der 4. BImSchV einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen,²⁹⁷ obwohl das Gesetz in § 2 umfassend von „Tätigkeiten“ spricht. Insoweit ist das Gesetz als Vorratsgesetz konzipiert, um zukünftig auch nicht anlagenbezogene Tätigkeiten in den Anwendungsbereich einbeziehen zu können.²⁹⁸

c) Begriffsbestimmungen

Die zentralen Begriffbestimmungen finden sich in § 3 des TEHG. Besondere Bedeutung kommt insoweit den Legaldefinitionen der Begriffe „Berechtigung“ und „Verantwortlicher“ zu. Die Berechtigung im Sinne des TEHG stellt insoweit eine Befugnis zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum, mithin die Zeitspanne einer Zuteilungsperiode gemäß § 6 Abs. 4 S. 1 TEHG, dar. Berechtigungen stellen somit zeitlich begrenzte Rechte zur Freisetzung von Treibhausgasen dar.²⁹⁹ Der Begriff „Verantwortlicher“ kann nach der gegenwärtigen Gesetzesfassung direkt aus § 3 Abs. 5 S. 2 TEHG abgeleitet werden, nachdem sich der Anwendungsbereich bisher lediglich auf Anlagen nach § 4 Abs. 1 S. 3 BImSchG beschränkt und somit jeder Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage zugleich „Verantwortlicher“ im Sinne des Gesetzes ist.³⁰⁰ Aus diesem Grund war vom Bundesrat auch vorgeschlagen worden, den Begriff „Verantwortlicher“ durch den auch die Richtlinie in Art. 3 Ziff. 3 verwendeten Begriff „Betreiber“ zu ersetzen, um die Einführung eines neuen Begriffs für denselben Regelungsgegenstand zu vermeiden.³⁰¹ Der

²⁹⁶ *Weinreich/Marr*, Handel gegen Klimawandel – Überblick und ausgewählte Rechtsfragen zum neuen Emissionshandelssystem, NJW 2005, S. 1078ff., 1078

²⁹⁷ *Michaelis/Holtwisch*, Die deutsche Umsetzung der europäischen Emissionshandelsrichtlinie, NJW 2004, S. 2127ff., 2128

²⁹⁸ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, Einleitung Rn. 62

²⁹⁹ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 3 Rn.6

³⁰⁰ Aus diesem Grunde werden im Folgenden die Begriffe „Verantwortlicher“ und „Betreiber“ als Synonyme gebraucht

³⁰¹ BT-Drs. 15/2540, S.1ff., 17

Vermittlungsausschuss ist diesem Vorschlag jedoch nicht gefolgt. § 3 Abs. 2 TEHG definiert darüber hinaus insgesamt sechs Gase als Treibhausgase, obwohl aus Anlage 1 ersichtlich lediglich Kohlendioxid in den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt. Die missverständliche Regelung des § 3 Abs. 2 TEHG soll jedoch dazu dienen, die ab 2008 nach der Richtlinie 2003/87/EG mögliche Einbeziehung von weiteren Gasen in den Anwendungsbereich³⁰² ohne Änderung des § 3 TEHG vornehmen zu können.

2. Genehmigung und Überwachung von Emissionen

a) Genehmigung zur Freisetzung von Emissionen

Nach § 4 Abs. 1 TEHG bedarf die Freisetzung von Treibhausgasen der Genehmigung. Hierbei handelt es sich insoweit rechtstechnisch um ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.³⁰³ Damit darf ein Verantwortlicher, der beginnend zum 01.01.2005 über keine Genehmigung nach dem TEHG verfügt, kein Kohlendioxid emittieren.³⁰⁴

§ 4 Abs. 1 TEHG stellt somit die Umsetzung von Art. 4 EH-RL dar. Art. 4 EH-RL sieht insoweit vor, dass die Mitgliedstaaten sicher zu stellen haben, dass ab dem 01.01.2005 Anlagen zur Freisetzung von Treibhausgasemissionen eine Genehmigung der zuständigen Behörde bedürfen.

b) Ermittlung von Emissionen und Emissionsbericht

Nach § 5 Abs. 1 TEHG ist der Verantwortliche verpflichtet, die durch seine Tätigkeit verursachten Emissionen zu ermitteln und bis zum 31.03. des jeweiligen Folgejahres der zuständigen Behörde zu berichten. § 5 Abs. 3 TEHG bestimmt darüber hinaus, dass der Bericht vor Abgabe von einer sachverständigen Stelle geprüft werden muss. § 5 Abs. 1 TEHG setzt somit Art. 14 Abs. 3 RL um, der vorschreibt, dass eine betriebseigene Überwachung und Berichterstattung durch den Betreiber selbst zu erfolgen hat. Im Rahmen der Wahlmöglichkeit des Art. 15 Abs. 1 RL i.V.m. Anlage V zur Richtlinie, ob die Prüfung der Berichte durch die zuständige Behörde selbst oder eine unabhängige Instanz erfolgt, hat sich der deutsche Gesetzgeber mit § 5 Abs. 3 TEHG für die Möglichkeit einer vorgeschalteten sachverständigen Stelle entschieden.³⁰⁵

³⁰² Art. 24 Abs. 1 EH-RL

³⁰³ Siehe dazu allgemein *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2006, § 9 Rn. 51

³⁰⁴ *Weinreich/Marr*, Handel gegen Klimawandel – Überblick und ausgewählte Rechtsfragen zum neuen Emissionshandelssystem, NJW 2005, S. 1078ff., 1079

³⁰⁵ Siehe hierzu ausführlich die Darstellung in Kapitel 10.

3. Berechtigungen und Zuteilung

a) Abgabepflicht

§ 6 Abs. 1 THEG bildet die Kardinalpflicht³⁰⁶ und somit das ordnungsrechtliche Kernstück des TEHG. Danach ist der Verantwortliche verpflichtet, bis zum 30.04. eines Jahres eine Anzahl von Berechtigungen an die zuständige Behörde abzugeben, die den durch seine Tätigkeit im vorangegangenen Kalenderjahr verursachten Emissionen entspricht. In Verbindung mit dem Genehmigungsvorbehalt³⁰⁷ stellt die Abgabepflicht einen Systemwechsel von einem freiheitsgestaltenden Recht in Form lediglich einer Präventivkontrolle nach dem BImSchG zu einer Bewirtschaftungsordnung nach dem TEHG dar.³⁰⁸ Nachdem nach dem ökonomischen Ansatz des Emissionshandels dem Betreiber einer Anlage die Entscheidung vorbehalten bleiben soll, ob bei fehlenden Berechtigungen zur Erfüllung der Abgabepflicht Berechtigungen von Dritten zuzukaufen oder die eigenen Emissionen zu vermindern sind, ordnet § 6 Abs. 3 TEHG folgerichtig die Übertragbarkeit und somit Handelbarkeit der Berechtigungen an jede Person an, wodurch die Übertragbarkeit ausdrücklich nicht auf den Kreis der Verantwortlichen im Sinne des TEHG beschränkt ist.

Die Umsetzung der Linking-RL erfolgte in Deutschland durch das „Gesetz zur Einführung der projektbezogenen Mechanismen nach dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997, zur Umsetzung der Richtlinie 2004/101/EG und zur Änderung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes“. Dieses Gesetz enthält neben einer nicht im sachlichen Zusammenhang stehenden Änderung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes in Art. 1 das „Projekt-Mechanismen-Gesetz (PromMechG)³⁰⁹ sowie in Art. 2 ein Änderungsgesetz zum TEHG.

³⁰⁶ So auch *Weinreich/Marr*, Handel gegen Klimawandel – Überblick und ausgewählte Rechtsfragen zum neuen Emissionshandelssystem, NJW 2005, S. 1078ff., 1079

³⁰⁷ § 4 Abs. 1 TEHG

³⁰⁸ *Spieth*, Europäischer Emissionshandel und deutsches Industrieanlagenrecht, Rechtliche Probleme des Richtlinienvorschlags der Europäischen Kommission für einen Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft, 2002, S. 66

³⁰⁹ Wie im Kyoto-Protokoll vorgesehen unterscheidet auch das ProMechG zwischen Gemeinsamer Projektumsetzung (JI) und Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM). Beide Maßnahmen bedürfen jedoch der Zustimmung des Umweltbundesamtes als zuständige Behörde, damit für die beantragten Maßnahmen anschließend Zertifikate ausgegeben werden können. Diese Zustimmung wird nur dann erteilt, wenn die vom Antragsteller vorzulegende Projektdokumentation sowie der Vali-

Die Änderungen des TEHG betreffen hierbei insbesondere § 6 TEHG, der um die Absätze 1a bis c ergänzt wurde. Absatz 1a und 1b ermöglichen nun, dass die Abgabepflicht nach § 6 Abs. 1 TEHG ebenfalls durch die Abgabe von zertifizierten Emissionsreduktionen (CER)³¹⁰ und Emissionsreduktionseinheiten (ERU)³¹¹ erfüllt werden kann, wobei für die erste Handelsperiode lediglich die Verwendung von CER ermöglicht wird.³¹² Wie ebenfalls in Österreich und Irland hat sich auch der deutsche Gesetzgeber entgegen der durch die Linking-RL eingeräumten Möglichkeit dafür entschieden, ohne zeitliche Begrenzung die Verwendung von CER und ERU aus Nuklearanlagen zu untersagen.³¹³

b) Zuteilung der Berechtigungen

§ 7 S. 1 TEHG sieht vor, dass die Bundesregierung für jede Zuteilungsphase einen nationalen Zuteilungsplan (NZP oder NAP) beschließt. Inhalt des nationalen Zuteilungsplans ist sowohl die Bestimmung der Gesamtemissionsmenge für die Bundesrepublik Deutschland als auch die Verteilung dieser Gesamtemissionsmenge auf die vom Anwendungsbereich des TEHG erfassten Anlagenbetreiber. Der nationale Zuteilungsplan ist nach § 7 S. 2 TEHG wiederum Grundlage für ein Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan. Ein erster Entwurf des nationalen Zuteilungsplans wurde am 29.01.2003 vorgelegt, welcher mithin zu intensiven politischen Diskussionen, auch innerhalb der Bundesregierung selbst, geführt hat. So standen zunächst unterschiedliche Ansichten zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie den betroffenen Industriezweigen im Vordergrund, welche sich später auf eine politische Auseinandersetzung zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit verlagerten. Hierbei war insbesondere die Gesamtemissionsmenge umstritten, da das Umweltministerium zur Förderung der ökologischen Effizienz des Emissionshandels eine möglichst geringe, das Wirtschaftsministerium dagegen zur Minimierung der finanziellen Belastungen für die Industrie eine möglichst hohe Gesamtemissionsmenge forderte.³¹⁴ Erst nach intensiven politischen

dierungsbericht ergeben, dass eine Emissionsminderung zu erwarten ist und keine schwerwiegenden nachteiligen Umweltauswirkungen verursacht werden (§ 3 Abs. 1 und § 8 Abs. 1 ProMechG).

³¹⁰ Hierbei können projektorientierte, zertifizierbare Aktivitäten in Entwicklungsländern bei späteren Emissionen als zertifizierte Emissionsreduktionen (CER) Berücksichtigung finden.

³¹¹ Emissionsreduktionseinheiten (ERU) können durch Klimaschutzprojekte in anderen Ländern erworben werden.

³¹² § 6 Abs. 1a TEHG

³¹³ § 6 Abs. 1c TEHG

³¹⁴ Siehe zu dieser politischen Diskussion Tagesspiegel vom 03.02.2004; 19.03.2004; 22.03.2004

Verhandlungen konnte am 31.03.2004 durch die Bundesregierung ein Kompromissvorschlag verabschiedet werden, welcher eine Gesamtemissionsmenge von 503 Mio. t Kohlendioxid pro Jahr³¹⁵ für die erfassten Sektoren vorsieht und welcher an die Kommission zur Prüfung weitergeleitet wurde. Mit Entscheidung vom 07.07.2004 hat die Kommission dem Nationalen Zuteilungsplan unter Auflagen zugestimmt³¹⁶, wobei insbesondere Regelungen über die ex-post Anpassung für Neuanlagen und Übertragungsregelung bei Stilllegungen beanstandet wurden. Dem Nationalen Zuteilungsplan kommt jedoch keine rechtliche Bindungswirkung zu³¹⁷, da dieser Zuteilungsplan aufgrund fehlender Außenwirkung weder einen Verwaltungsakt noch eine Allgemeinverfügung darstellt; es handelt sich vielmehr um einen Beschluss der Bundesregierung in Form eines Regierungsaktes, dem allerdings ebenfalls kein verbindlicher Regelungscharakter zukommt.³¹⁸ Die rechtlich verbindliche Entscheidung über die Zuteilung erfolgt allein auf Grundlage des TEHG sowie des Zuteilungsgesetzes.³¹⁹

Den Anspruch auf Zuteilung von Berechtigungen begründet § 9 TEHG, das entsprechende Zuteilungsverfahren ergibt sich aus § 10 TEHG. Danach sind im Zuteilungsverfahren wie auch bei der Berichterstattung³²⁰ Unterlagen, welche durch eine sachverständige Stelle zu verifizieren sind, vorzulegen, wobei lediglich ohne nähere Konkretisierung „nach § 9 Abs. 1 TEHG erforderlichen Unterlagen“ gefordert werden.³²¹ Insoweit enthält § 10 Abs. 5 S. 1 TEHG die Ermächtigung, die Einzelheiten der zu fordernden Unterlagen³²² in einer Rechtsverordnung zu regeln, wovon die Bundesregierung mit der Zuteilungsverordnung 2007 (ZuV 2007) Gebrauch gemacht hat.³²³ Vor besondere Schwierigkeiten im Rahmen der ersten Zuteilungsphase hat hierbei die Antragsteller die Vorschrift des § 10 Abs. 3 S. 1 TEHG gestellt, welche zur Stellung der Zuteilungsanträge eine Frist von lediglich 15 Tagen nach Inkrafttreten des Zuteilungsgesetzes 2007 (ZuG 2007) vorgibt. Ursprünglich war vorgesehen gewesen, die Antragsfrist für die erste Zuteilungsperiode auf 15.08.2004 festzulegen, aufgrund von Verzögerungen bei der Verabschiedung des Zuteilungsgesetzes 2007

³¹⁵ Siehe dazu § 4 Abs. 1 ZuG 2007

³¹⁶ KOM (2004) 2515/2

³¹⁷ Frenz, Emissionshandelsrecht – Kommentar zum TEHG und ZuG, Einführung Rn. 20

³¹⁸ Kömer/Vierhaus, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 7 Rn. 5f.

³¹⁹ Siehe zum Zuteilungsgesetz die Ausführungen unter IV.

³²⁰ § 5 Abs. 3 TEHG

³²¹ § 10 Abs. 1 TEHG

³²² § 10 Abs. 1 TEHG

³²³ Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005-2007 (Zuteilungsverordnung 2007 – ZuV 2007) vom 31.08.2004, BGBl. I S. 2255

wurde jedoch diese Frist durch Änderungsgesetz vom 21.07.2004³²⁴ nachträglich auf 15 Tage nach Inkrafttreten des Zuteilungsgesetzes 2007 verkürzt.

c) Anerkennung von Berechtigungen

Zur Verwirklichung eines europäischen Emissionshandels schreibt § 13 Abs. 1 TEHG in Umsetzung von Art. 12 Abs. 2 RL vor, dass Berechtigungen aus jedem Mitgliedstaat zur Erfüllung der Abgabepflicht³²⁵ verwendet werden können. Insoweit stellt dies in rechtlicher Hinsicht eine Neuheit dar, da erstmals Nutzungsrechte, die für eine in einem anderen Mitgliedstaat gelegene Anlage verliehen wurden, auch in der Bundesrepublik Deutschland anerkannt werden.³²⁶

d) Emissionshandelsregister

Das TEHG schreibt die Einführung eines Emissionshandelsregisters in Form einer standardisierten elektronischen Datenbank vor.³²⁷ Jeder Verantwortliche erhält ein Konto in diesem Register, in dem die Ausgabe, der Besitz, die Übertragung und die Abgabe von Berechtigungen verzeichnet werden; abgegebene Berechtigungen werden von der zuständigen Behörde gelöscht. Darüber hinaus hat jede Person die Möglichkeit, auf Antrag ein Konto zu erhalten³²⁸, da grundsätzlich Berechtigungen zwischen allen Personen, unabhängig von der Eigenschaft als Verantwortlicher, übertragbar sind.³²⁹ Die Berechtigung zur Emission von Treibhausgasen existiert somit nicht als verkörpertes Zertifikat, sondern lediglich als Eintrag in einer elektronischen Datenbank.³³⁰

4. Handel mit Berechtigungen

Nach § 15 S. 1 TEHG stellen Berechtigungen nach dem TEHG keine Finanzinstrumente gemäß § 1 Abs. 11 Kreditwesengesetz (KWG) dar, so dass die Vermittlung, die Verwaltung und der Handel mit Berechtigungen nicht unter die Erlaubnispflicht gemäß § 32 Abs. 1 KWG fallen. Anlass für diese gesetzliche Klarstellung war insoweit, auch kleineren Anlagenbetreibern die Möglichkeit des Handels mit Berechtigungen zu ermöglichen.

³²⁴ Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Futtermittelgesetzes und des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes vom 21.07.2004, BGBl. I S.1762

³²⁵ § 6 Abs. 1 TEHG

³²⁶ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 13 Rn. 2

³²⁷ § 14 TEHG

³²⁸ § 14 Abs. 2 S. 3 TEHG

³²⁹ § 6 Abs. 3 TEHG

³³⁰ *Kömer/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, Einleitung Rn. 74

gungen zu ermöglichen ohne der Aufsicht des Bundesaufsichtsamtes für Finanzdienstleistungen (BaFin) zu unterliegen. Dagegen ordnet § 15 S. 2 TEHG im Wege einer Rückausnahme an, dass Derivate³³¹ auch diejenigen Termingeschäfte sind, die unmittelbar oder mittelbar von dem Börsen- oder Marktpreis von Berechtigungen abhängen, so dass der Handel mit solchen Derivaten auch der Erlaubnispflicht des KWG unterliegt. Begründet wird diese Regelung mit der Komplexität und fehlenden Transparenz des Handels mit Derivaten.³³²

Die Übertragung von Berechtigungen regelt § 16 TEHG. Die schuldrechtliche Verpflichtung zur Übertragung erfolgt zivilrechtlich aufgrund eines Rechtskaufs gemäß § 453 BGB, die Übertragung selbst vollzieht sich durch Einigung und Eintragung auf dem Erwerberkonto.³³³ Der Eintragung kommt somit konstitutive Wirkung zu, vergleichbar der Vorschrift des § 873 BGB im Immobiliarsachenrecht. Durch § 16 Abs. 2 TEHG wird die positive Publizität des Emissionshandelsregisters angeordnet, so dass der Inhalt des Registers zu Gunsten des auch bösgläubig handelnden Erwerbers³³⁴ als richtig gilt.

5. Sanktionen

Das TEHG sieht in Abschnitt 5 Sanktionen zur Durchsetzung der Berichtspflicht³³⁵ und der Abgabepflicht³³⁶ vor sowie Ordnungswidrigkeiten.³³⁷ Nach § 17 Abs. 1 TEHG kann die zuständige Behörde die Sperrung des Kontos für die Übertragung von Berechtigungen an Dritte anordnen, wenn der vorgeschriebene Bericht³³⁸ nicht bis zum 31.03. eines Jahres vorgelegt wird. Werden vom Verantwortlichen nicht die seinen Emissionen entsprechenden Berechtigungen vorgelegt, sind pro Tonne Kohlendioxid, für die keine Berechtigung vorgelegt wurde, 100 Euro, in der ersten Zuteilungsperiode allerdings nur 40 Euro, zu zahlen. Die Pflicht, entsprechende Berechtigungen vorzulegen, wird durch diese Sanktion jedoch nicht berührt.³³⁹ Die ergänzende Abgabepflicht soll verhindern, dass ein Verantwortlicher durch die bewusste Herbeiführung einer Sanktionierung Berechtigungen einsparen und damit an Dritte übertragen

³³¹ § 1 Abs. 11 S. 4 KWG

³³² BT-Drs. 15/2328, S.1ff., 15

³³³ § 16 Abs. 1 S. 1 TEHG

³³⁴ *Michaelis/Holtwisch*, Die deutsche Umsetzung der europäischen Emissionshandelsrichtlinie, NJW 2004 S. 2128ff., 2129

³³⁵ § 17 TEHG

³³⁶ § 18 TEHG

³³⁷ § 19 TEHG

³³⁸ § 5 TEHG

³³⁹ § 18 Abs. 3 TEHG

kann. Eine weitere Neuheit für das deutsche Verwaltungsrecht sieht § 18 Abs. 4 TEHG vor, der die Veröffentlichung derjenigen Betreiber, die ihrer Abgabepflicht nicht nachgekommen sind, im Bundesanzeiger (Naming and Shaming) anordnet.

6. Gemeinsame Vorschriften

Die in § 20 TEHG festgelegte Zuständigkeit beim Vollzug des Gesetzes spiegelt den Kompromiss des Vermittlungsausschusses wider, nachdem die Zuständigkeitsregelung im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens Gegenstand umfangreicher politischer Diskussionen war. Nach dem nunmehr geltenden § 20 Abs. 1 S. 2 TEHG ist zuständige Behörde grundsätzlich das Umweltbundesamt, welches die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) einrichtet. Lediglich die Aufgaben als Genehmigungs- und Überwachungsbehörde³⁴⁰ stehen bei Anlagen, die nach dem BImSchG genehmigungsbedürftig sind, den Landesbehörden zu.

Für Anlagen, die nicht genehmigungsbedürftig nach dem BImSchG sind, übernimmt das Umweltbundesamt somit auch die Aufgabe als Genehmigungs- und Überwachungsbehörde. Die Möglichkeit einer Einbeziehung solcher Anlagen in das nationale Recht sieht die Richtlinie allerdings erst ab dem Jahre 2008 vor.

Die in diesen Fällen ausschließliche Vollzugszuständigkeit durch das Umweltbundesamt wird jedoch kritisiert, da es Bedenken begegnet, dass die vielfältigen und umfangreichen Aufgaben aus dem TEHG einer einzelnen Bundesoberbehörde übertragen werden.³⁴¹

Von den Vorgaben zur Poolbildung nach Art. 28 EH-RL hat der nationale Gesetzgeber in § 24 TEHG Gebrauch gemacht und die Möglichkeit geschaffen, auf Antrag die Erlaubnis zur Bildung eines Anlagenfonds³⁴² zu erteilen. Hierzu ist, wie in der Richtlinie vorgeschrieben, die Benennung eines Treuhänders erforderlich,³⁴³ an den die Gesamtmenge der Berechtigungen auszugeben ist und der die den Gesamtemissionen entsprechenden Berechtigungen abzugeben hat.³⁴⁴

³⁴⁰ §§ 4 und 5 TEHG

³⁴¹ *Michalis/Holtwisch*, Die deutsche Umsetzung der europäischen Emissionshandelsrichtlinie, NJW 2004 S. 2128ff., 2131

³⁴² Das TEHG verwendet im Gegensatz zur Emissionshandelsrichtlinie den Begriff „Anlagenfonds“.

³⁴³ § 24 Abs. 1 S. 1 TEHG

³⁴⁴ § 24 Abs. 2 S. 1 TEHG

IV. Das Zuteilungsgesetz

Das gemäß § 7 S. 2 TEHG für jede Zuteilungsperiode vorgesehene Zuteilungsgesetz, welches die rechtliche Grundlage für die Zuteilung darstellt, trat nach einem kontroversen Vermittlungsverfahren für die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 am 31.08.2004 als „Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005-2007“³⁴⁵ (Zuteilungsgesetz 2007 – ZuG 2007) in Kraft.

Die entscheidende Bedeutung kommt dem 3. Abschnitt (§§ 7- 18) des ZuG 2007 zu, welcher die gesetzlichen Vorgaben für die Zuteilung normiert.

1. Grundregeln für die Zuteilung

Nach § 7 Abs. 1 ZuG 2007 erfolgt die Zuteilung für bereits bestehende Anlagen auf Basis historischer Emissionen. Die Anzahl der Berechtigungen für Anlagen, deren Inbetriebnahme bis zum 31.12.2002 erfolgte, errechnet sich insoweit für die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 aus dem Produkt der durchschnittlichen jährlichen Kohlendioxidemissionen in einer Basisperiode, dem Erfüllungsfaktor und der Anzahl der Jahre der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007. Die jeweilige Basisperiode ergibt sich wiederum in Abhängigkeit vom Datum der Inbetriebnahme.³⁴⁶ Der Erfüllungsfaktor hat für die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 einen Wert von 0,9709.³⁴⁷

Nachdem für Anlagen, deren Inbetriebnahme im Zeitraum 01.01.2003 bis 31.12.2004 erfolgte, keine historischen Emissionen vorliegen, werden die Berechtigungen für diese Anlagen gemäß § 8 Abs. 1 ZuG 2007 aus dem Produkt der angemeldeten durchschnittlichen jährlichen Kohlendioxidemissionen und der Anzahl der Jahre der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 errechnet. Die angemeldeten Emissionen wiederum errechnen sich aus dem Produkt der Kapazität der Anlage, dem zu erwartenden durchschnittlichen Auslastungsniveau und dem Emissionswert je erzeugter Produkteinheit. Näheres regelt insoweit § 11 der auf Grundlage von § 16 ZuG 2007 erlassenen Zuteilungsverordnung 2007 (ZuV 2007)³⁴⁸. Der Erfüllungsfaktor³⁴⁹ dagegen findet für einen Zeitraum von zwölf Jahren keine Anwendung.³⁵⁰ Wird der Betrieb einer Anlage eingestellt, erfolgt gemäß § 9 Abs. 1 ZuG 2007 ein Widerruf der Zuteilungs-

³⁴⁵ BGBl. I S. 2211

³⁴⁶ § 7 Abs. 2 bis 6 ZuG 2007

³⁴⁷ § 5 ZuG 2007

³⁴⁸ Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 vom 31.08.2004; BGBl. I S 2255

³⁴⁹ § 5 ZuG 2007

³⁵⁰ § 8 Abs. 1 S. 2 ZuG 2007

entscheidung, wobei diese unterbleibt, sofern die Produktion der Anlage von einer anderen Anlage desselben Betreibers in Deutschland übernommen wird.³⁵¹ Ein Anreiz für Verantwortliche zur Modernisierung bestehender Anlagen ergibt sich aus der sogenannten Übertragungsregel des § 10 ZuG 2007, da dort in Form einer Effizienzdividende³⁵² vorgesehen ist, dass ein Verantwortlicher, der innerhalb von 3 Monaten nach Einstellung des Betriebs einer Anlage eine Neuanlage in Deutschland in Betrieb nimmt, für diese Neuanlage Berechtigungen in einer Größenordnung erhält, die der ersetzten Anlage entspricht. Damit wird dem Verantwortlichen die Möglichkeit eingeräumt, Berechtigungen, die für die meist emissionsärmere Neuanlage nicht benötigt werden, zu veräußern.

2. Besondere Zuteilungsregeln

§ 7 S. 5 TEHG sieht vor, dass die jeweiligen Zuteilungsgesetze so auszugestalten sind, dass neben der gesetzlich vorgesehenen Reserve ausreichend Berechtigungen für eine kostenlose Zuteilung zur Verfügung stehen. Diese Vorgabe wurde in § 6 ZuG umgesetzt. Demnach ist für Zuteilungen an Neuanlagen (§ 11 ZuG) eine Reserve an Berechtigungen in einem Umfang von 9 Mio. t Kohlendioxidäquivalent vorzuhalten. Bei Erschöpfung dieser Reserve hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eine Stelle zu bestimmen, die auf eigene Rechnung Berechtigungen zum Zwecke der kostenlosen Zuteilung an Neuanlagen zu erwerben hat.³⁵³

Frühzeitige Emissionsminderungen (Early Actions) in Form von Modernisierungsmaßnahmen honoriert § 12 ZuG 2007. Danach wird für zwölf Jahre nach Beendigung der Modernisierungsmaßnahme bei der Berechnung der Zuteilung³⁵⁴ ein Erfüllungsfaktor von 1 angesetzt, wenn der Betreiber Emissionsminderungen durch Modernisierungsmaßnahmen nachweisen kann. Die Höhe der nachzuweisenden Emissionsminderungen wird bestimmt in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Beendigung der jeweiligen Modernisierungsmaßnahme.³⁵⁵ Besondere Zuteilungsregeln bestehen darüber hinaus nach § 13 ZuG 2007 für Anlagen mit prozessbedingten Emissionen³⁵⁶, für Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung³⁵⁷ und für Kernkraftwerke³⁵⁸, deren

³⁵¹ § 9 Abs. 4 ZuG 2007

³⁵² *Weinreich/Marr*, Handel gegen Klimawandel –Überblick und ausgewählte Rechtsfragen zum neuen Emissionshandelssystem, NJW 2005, S. 1078ff., 1082

³⁵³ § 6 Abs. 3 S. 1 THEG

³⁵⁴ § 7 ZuG 2007

³⁵⁵ § 12 Abs. 1 S.4 ZuG 2007

³⁵⁶ Prozessbedingte Emissionen sind gemäß § 13 Abs. 2 ZuG 2007 Freisetzungen von Kohlendioxid, die ohne Verbrennung entstanden sind

³⁵⁷ § 14 ZuG 2007

Betriebseinstellung zwischen den Jahren 2003 und 2007 der zuständigen Behörde angezeigt wird.

B. Die Umsetzung der Richtlinie in österreichisches Recht

I. Gesetzgebungsverfahren

Nach Art. 31 Abs. 1 RL waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, Rechts- und Verwaltungsvorschriften bis spätestens 31.12.2003 in Kraft zu setzen, um der Richtlinie 2003/87/EG nachzukommen.

Für die Umsetzung der Richtlinie bedurfte es in Österreich eines Gesetzgebungsverfahrens von lediglich sechs Monaten. Aufgrund Art. 10 Abs. 1 Ziff. 12 B-VG³⁵⁹ steht in Österreich dem Bund die Befugnis zur gesetzlichen Regelung in Angelegenheiten der Luftreinhaltung zu, so dass der Bundesgesetzgeber seine Befugnis zur Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie hieraus herleiten konnte. Bereits im Oktober 2003 hatte das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft Umwelt und Wasserwirtschaft den Vorentwurf eines Emissionszertifikategesetzes (EZG) zur Abstimmung zwischen den zuständigen Ministerien und den Wirtschaftsverbänden erarbeitet. Nach kritischer Bewertung dieses Vorentwurfs ging am 20.11.2003 ein überarbeiteter Entwurf in Begutachtung, deren Frist zum 02.01.2004 ablief.³⁶⁰ Nach Ablauf der Begutachtungsfrist wurde das EZG nochmals überarbeitet und am 17.02.2004 als Regierungsvorlage beschlossen. Nach der Behandlung der Regierungsvorlage im Umweltausschuss wurde das EZG am 24.02.2004 im Nationalrat zum Gesetz erhoben. Nachdem am 16.04.2004 auch der Bundesrat beschlossen hatte, keinen Einspruch gegen das Gesetz zu erheben, erfolgte am 30.04.2004 die Verlautbarung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt, so dass das EZG am 01.05.2004 in Kraft trat.³⁶¹

II. Umsetzung der Richtlinie durch das EZG

Die Emissionshandelsrichtlinie wurde in Österreich insoweit durch das „Bundesgesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Emissionszertifikategesetz – EZG)“ umgesetzt. Die wesentlichen Inhalte seien im Folgenden dargestellt.

³⁵⁸ § 15 ZuG 2007

³⁵⁹ Bundesverfassungsgesetz (B-VG) vom 01.10.1920

³⁶⁰ GZ: 54 3895/115-V/4/03

³⁶¹ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikategesetz, Einführung Rn. 35-38

III. Das Emissionszertifikatengesetz

Das EZG ist in sechs Abschnitte gegliedert:

- Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen
- Abschnitt 2: Genehmigungen
- Abschnitt 3: Überprüfung von Treibhausemissionen
- Abschnitt 4: Zuteilung von Emissionszertifikaten
- Abschnitt 5: Emissionszertifikate
- Abschnitt 6: Schlussbestimmungen

1. Allgemeine Bestimmungen

a) Ziel des Gesetzes

Wie bereits ausgeführt, ist aus Erwägung (5) der Richtlinie erkennbar, dass mit der Richtlinie drei grundsätzliche Ziele verfolgt werden. Dies ist zum einen die effektivere Erfüllung der Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitglieder aus dem Kyoto-Protokoll, zum anderen die Errichtung eines effizienten Marktes für Treibhausgasemissionszertifikate und schließlich eine geringe Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigungslage.

Nach § 1 Abs. 1 EZG ist Ziel des Gesetzes die Schaffung eines Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten zur kosteneffizienten und wirtschaftlich effizienten Verringerung von Treibhausgasemissionen. Insoweit haben alle drei von der Richtlinie vorgegeben Zielsetzungen Berücksichtigung bei der nationalen Umsetzung in österreichisches Recht gefunden.

Neben der allgemeinen Zielfestlegung durch § 1 Abs. 1 EZG trifft § 1 Abs. 2 EZG darüber hinaus Feststellungen für die nationale Klimapolitik Österreichs insgesamt, so dass diese Bestimmung Relevanz auch für nicht am Emissionshandel beteiligte Emittenten entfaltet.³⁶² So wird zunächst grundlegend festgestellt, dass zur Erreichung des Kyoto-Ziels Reduktionsmaßnahmen in allen Sektoren, mithin auch denjenigen, die nicht in den Anwendungsbereich des EZG fallen, notwendig sind. Zu diesem Zwecke hat erstmals am 30.06.2005 eine Berichterstattung zu erfolgen, welche die Fortschritte der im Jahre 2002 initiierten Klimastrategie 2002 zu evaluieren hat. Wie bereits ausgeführt, wurde am 22.05.2005 daher der Evaluierungsbericht zur Klimastrategie Österreichs veröffentlicht, der zu dem Ergebnis gelangte, dass die bisher getroffenen Maßnahmen nicht ausreichend sein werden, um der durch die Lasten-

³⁶² Schwarzer, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 1 Rn. 1

verteilungsvereinbarung übernommenen Reduktionsverpflichtung nachzukommen.³⁶³ Gemäß § 1 Abs. 2 EZG werden daher durch die Bundesregierung weitere Maßnahmensetzungen zu erstellen sein, insbesondere in den Bereichen, in denen die stärksten Abweichungen von den durch die Klimastrategie vorgegebene Zielen zu verzeichnen sind.

Damit kann § 1 Abs. 2 EZG als „innerösterreichisches burden-sharing“ angesehen werden, das klarstellt, dass nicht nur die Anlagenbetreiber im Rahmen des Emissionshandels einen Beitrag zur Emissionsreduktion zu leisten haben, sondern diese Verpflichtung vielmehr sämtliche Emittenten trifft.³⁶⁴

b) Geltungsbereich

Der Geltungsbereich des EZG wird durch § 2 konkretisiert und orientiert sich wie Art. 2 RL an der Unterscheidung zwischen den erfassten Tätigkeiten und den erfassten Treibhausgasen.

Im Hinblick auf den sachlichen Anwendungsbereich sieht § 2 Abs. 1 EZG vor, dass lediglich die in Anhang 1 des EZG genannten Treibhausgase vom Anwendungsbereich des EZG erfasst werden. Nachdem Anhang 1 lediglich das Treibhausgas Kohlendioxid aufführt, werden somit nur Emissionen dieses Treibhausgases in den Anwendungsbereich einbezogen.

Diejenigen Tätigkeiten, die vom EZG erfasst werden, sind ebenfalls in Anhang 1 des EZG aufgeführt und wurden ohne wesentliche Änderungen aus Anhang I der Emissionshandelsrichtlinie übernommen.³⁶⁵ Bei den in Anhang 1 aufgeführten Tätigkeiten ist zu unterscheiden zwischen Tätigkeiten, die unabhängig von der Kapazität³⁶⁶ der für die Tätigkeit verwendeten Anlagen in den Anwendungsbereich einbezogen werden, und Tätigkeiten, die erst ab Überschreiten eines bestimmten Schwellenwertes³⁶⁷ vom Anwendungsbereich erfasst werden.

§ 2 Abs. 2 EZG sieht eine Verordnungsermächtigung vor, die es erlaubt, im Falle gemeinschaftsrechtlicher Erweiterung des Anwendungsbereichs oder im Falle von Entwicklungen in anderen Mitgliedsstaaten den Anwendungsbereich auf andere Tätigkeiten und Treibhausgase zu erweitern. Diese Möglichkeit der Einbeziehung weite-

³⁶³ *Österreichische Energieagentur/ Umweltbundesamt*, Evaluierungsbericht zur Klimastrategie Österreichs, 2005

³⁶⁴ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 1 Rn. 1/7

³⁶⁵ *Niederhuber*, Emissionshandel: EU-Richtlinie und nationaler Entwurf eines Emissionszertifikatengesetzes, RdU 2004/2, S. 5ff., 7

³⁶⁶ Hierbei handelt es sich um: Mineralölraffinerien, Anlagen zur Trockendestillation von Kohle, Anlagen zum Rösten von Erzen, Industrieanlagen zur Herstellung von Zellstoff aus Holz.

³⁶⁷ Hierbei handelt es sich um: Feuerungsanlagen, Anlagen zur Herstellung von Roheisen, Zementklinkeranlagen, Anlagen zur Herstellung von Kalk oder Gas, Brennanlagen für keramische Erzeugnisse und Anlagen zur Herstellung von Papier, Pappe oder Karton.

rer Tätigkeiten und Treibhausgase sieht die Art. 24 EH-RL jedoch erst zum Jahre 2008 vor.

Die von Art. 27 Abs. 2 RL vorgesehene Möglichkeit des „Opt-Out“, mithin den Ausschluss bestimmter Anlagen aus dem Emissionshandelssystem bis zum 31.12.2007, hat der österreichische Gesetzgeber nicht genutzt, so dass grundsätzlich alle Anlagen, welche eine in Anhang 1 des EZG aufgeführte Tätigkeit ausführen, zur Teilnahme am Emissionshandelssystem verpflichtet sind. Dagegen hat der österreichische Gesetzgeber von der in Art. 24 Abs. 1 RL vorgesehenen Möglichkeit zur freiwilligen Teilnahme eines Anlagenbetreibers am Emissionshandelssystem (Opt-In) Gebrauch gemacht. Demnach ist gemäß § 2 Abs. 3 EZG Betreibern einer Anlage, in der eine in Anhang 1 des EZG genannten Tätigkeit ausgeführt wird, der freiwillige Beitritt zum Emissionshandelssystem möglich. Zur Ermöglichung des Beitritts muss es sich jedoch um eine Tätigkeit handeln, für deren Einbeziehung in den Anwendungsbereich des EZG das Überschreiten eines Schwellenwertes notwendig ist und deren Kapazität höchstens 50% unterhalb des in Anhang 1 genannten Schwellenwertes liegt. Diese Einschränkung gilt jedoch lediglich für die Handelsperiode 2005-2007³⁶⁸, so dass beginnend zum Jahre 2008 allen Anlagenbetreibern die Möglichkeit zum freiwilligen Beitritt eröffnet wird.³⁶⁹

Nicht vom Anwendungsbereich erfasst werden gemäß § 2 Abs. 5 EZG Anlagen oder Anlagenteile, die für Forschung, Entwicklung und Erprobung neuer Produkte genutzt werden, was insoweit wörtlich aus der Regelung in Anhang I Nr. 1 der Emissionshandelsrichtlinie übernommen wurde. Hierbei soll es ausreichend sein, dass lediglich einer der genannten Zweckbestimmungen gegeben ist; ebenfalls ausreichend ist aufgrund der Formulierung in § 2 Abs. 5 EZG, dass lediglich einzelne Module einer Anlage („Anlagenteile“) nur zeitweise („wenn und soweit“) für einen genannten Zwecke genutzt werden.³⁷⁰ Vom Anwendungsbereich ausgenommen sind weiter Feuerungsanlagen, die keine fossilen Brennstoffe verwenden³⁷¹ und Anlagen für die Verbrennung von Abfällen.³⁷²

c) Begriffbestimmungen

Die zentralen Begriffbestimmungen erfolgen in § 3 EZG. Besondere Bedeutung kommt hier der Bestimmung des Begriffs „Anlage“³⁷³ zu. Insoweit hat der österreichi-

³⁶⁸ § 2 Abs. 3 Nr. 1 EZG

³⁶⁹ § 2 Abs. 3 Nr. 2 EZG

³⁷⁰ *Niederhuber*, Emissionshandel: EU-Richtlinie und nationaler Entwurf eines Emissionszertifikatgesetzes, RdU 2004/2, S. 5ff., 7

³⁷¹ § 2 Abs. 5 EZG

³⁷² Anhang 1 Nr. 1 zum EZG

³⁷³ § 3 Nr. 4 EZG

sche Gesetzgeber die Formulierung aus Art. 3 e) EH-RL unverändert übernommen, die zum einen auf das Merkmal der „Ortsgebundenheit“ und zum anderen auf den Betrieb der Anlage für eine bestimmte Tätigkeit abstellt. Sofern mehrere Produktionseinheiten insbesondere durch gemeinsame Material- und Energieflüsse oder gemeinsame Anlagenmodule in einem technischen Zusammenhang stehen, so bilden diese Produktionseinheiten gemeinsam eine Anlage.³⁷⁴ Besondere Bedeutung kommt dieser Einordnung als eine Anlage für die Bestimmung der für die Einbeziehung in das Emissionshandelssystem erforderlichen Schwellenwerte nach Anhang 1 des EZG zu.

Keine Definition enthält § 3 EZG dagegen für den Begriff des Anlageninhabers, obwohl dieser innerhalb des Gesetzes mehrfach Erwähnung findet.³⁷⁵ Insoweit hatte der Begutachtungsentwurf des EZG vom 20.11.2003 noch den Begriff des „Anlagenbetreibers“ vorgesehen, der jedoch im Rahmen der Regierungsvorlage vom 17.02.2004 durch den nunmehr verwendeten Begriff des „Anlageninhabers“ ersetzt wurde. Eine Legaldefinition wurde als nicht erforderlich erachtet, da der Begriff des „Anlageninhabers“ im tradierten anlagenrechtlichen Verständnis auch für das EZG Geltung beanspruchen sollte.³⁷⁶ Nach geltendem Anlagenrecht und damit auch nach dem EZG ist somit Anlageninhaber derjenige, der die Gewahrsame, d.h. die faktische Verfügungsmacht über die Anlage hat.³⁷⁷

2. Genehmigungen

Gemäß § 4 Abs. 1 EZG dürfen Anlagen, die in den Anwendungsbereich des EZG fallen, ab 01.01.2005 betrieben werden, wenn von der zuständigen Behörde eine entsprechende Genehmigung erteilt wurde. Insoweit tritt die Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen neben die sonst erforderlichen Anlagengenehmigungen.³⁷⁸ Die zuständige Behörde ergibt sich aus § 26 EZG, wonach zunächst der jeweilige Landeshauptmann für die Genehmigung zuständig ist, wenn die wesentlichste Genehmigung nach landesrechtlichen Vorschriften zu beurteilen ist.³⁷⁹ Diese Regelung wurde allgemein als wenig geeignet angesehen, da es sich beim Begriff „wesentlich“ um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, der im Rahmen des EZG keine Le-

³⁷⁴ *Niederhuber*, Emissionshandel: EU-Richtlinie und nationaler Entwurf eines Emissionszertifikatgesetzes, RdU 2004/2, S. 5ff., 8

³⁷⁵ Siehe exemplarisch § 4 Abs. 2 EZG, § 5 Abs. 2 EZG, § 6 Abs. 1 EZG, § 7 Abs. 1 EZG

³⁷⁶ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, § 3 Rn. 3

³⁷⁷ VwGH 21.09.1977, 1823/76

³⁷⁸ *Schmelz/Wallnhöfer*, Emissionshandel- Status quo, *ecolex* 2005, S. 344ff., 344

³⁷⁹ § 26 Nr. 1 EZG

galdefinition erfährt und daher keinen Beitrag zur Rechtssicherheit leisten kann.³⁸⁰ Jedoch kommt der Regelung des § 26 Nr. 1 EZG nur geringe Bedeutung zu, da die Zuständigkeit des Landeshauptmanns nicht für Anlagen gilt, die der Gewerbeordnung³⁸¹ oder dem Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen³⁸² unterliegen. Die Zuständigkeit für den Landeshauptmann ist demnach nur für z.B. Warmwasserheizungsanlagen oder Wohnblöcke mit einer Leistung von weniger als 20 MW eröffnet.³⁸³ In allen anderen und damit der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle besteht die Zuständigkeit für die Genehmigung der Anlage für diejenige Behörde, die nach den Verwaltungsvorschriften des Bundes für die anlagenrechtliche Genehmigung der Anlage zuständig ist.³⁸⁴

Die Genehmigung, die für die erste Handelsperiode bis zum 31.07.2004 zu beantragen war³⁸⁵, ist zu erteilen, wenn der Anlageninhaber in der Lage ist, die entstehenden Emissionen zu überwachen und einen entsprechenden Bericht zu erstatten.³⁸⁶

Die Genehmigung kann „erforderlichenfalls“ Überwachungsauflagen enthalten³⁸⁷, jedoch scheidet die Erteilung von Auflagen aus, wenn das gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 4 EZG bereits im Rahmen des Genehmigungsverfahrens vorzulegende Überwachungskonzept (Monitoring-Konzept) die Vorgaben der Überwachungsverordnung³⁸⁸ erfüllt.³⁸⁹ Ergibt sich jedoch nach Erteilung der Genehmigung, dass die Vorgaben der Überwachungsverordnung durch den Anlageninhaber nicht erfüllt werden, so können nachträglich Auflagen erteilt werden.³⁹⁰

Die Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen gilt nur,³⁹¹ solange die eine anlagenrechtliche Genehmigung aufrecht ist. Die Genehmigung erlischt ebenfalls bei Stilllegung der Anlage³⁹² und auch für den Fall, dass eine Anlage, für die eine Genehmigung erteilt wurde, nicht in Betrieb genommen wird.³⁹³ Durch diese Regelung

³⁸⁰ Brauneis, Übersicht über das Emissionszertifikatengesetz (EZG), GeS 2004, S. 268ff., 269

³⁸¹ Gewerbeordnung, BGBl. Teil I Nr. 194/1994

³⁸² Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen, inzwischen ersetzt durch das Emissionsgesetz für Kesselanlagen vom 01.01.2005, BGBl. I Nr. 150/2004

³⁸³ Schwarzer, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 4 Rn. 6

³⁸⁴ § 26 Nr. 2 EZG

³⁸⁵ § 5 Abs. 4 EZG

³⁸⁶ § 4 Abs. 2 S. 1 EZG

³⁸⁷ § 4 Abs. 3 Nr. 3 EZG

³⁸⁸ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen von Treibhausgasen, BGBl. II Nr. 458/2004

³⁸⁹ Schwarzer, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 4 Rn. 5

³⁹⁰ § 6 Abs. 2 EZG

³⁹¹ § 4 Abs. 6 S. 1 EZG

³⁹² § 4 Abs. 6 S. 3 EZG

³⁹³ § 4 Abs. 6 S. 4 EZG

soll vermieden werden, dass Anlageninhabern Emissionszertifikate zugeteilt werden, die jedoch nicht genutzt und daher weiterveräußert werden können.³⁹⁴

Der Genehmigung gem. § 4 EZG kommt dingliche Wirkung zu, so dass ein Wechsel in der Person des Anlageninhabers zwar gegenüber dem Ministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft anzuzeigen ist³⁹⁵, die Genehmigung im übrigen jedoch unberührt bleibt.³⁹⁶

3. Überprüfung von Treibhausmissionen³⁹⁷

a) Überwachung der Treibhausgasemissionen

Nach § 7 Abs. 1 EZG sind Anlageninhaber verpflichtet, die entstehenden Treibhausgasemissionen gemäß den Bestimmungen des EZG, der dazu ergangenen Verordnungen, den Leitlinien der Europäischen Kommission³⁹⁸ sowie den Auflagen des jeweiligen Genehmigungsbescheids zu überwachen und zu erfassen. Ein entsprechendes Überwachungskonzept hat der Anlagenbetreiber der zuständigen Behörde bereits bei Beantragung der Emissionsgenehmigung vorzulegen.³⁹⁹ Die Grundsätze der Überwachung durch den Anlageninhaber ergeben sich grundsätzlich aus Anhang 2 des EZG. Darüber hinaus hat der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft durch Verordnung für die Überwachung nähere Vorschriften festzulegen, wobei jedoch die in Anhang 2 des EZG festgelegten Grundsätze sowie die Leitlinien der Europäischen Kommission zu berücksichtigen sind.⁴⁰⁰ Von dieser Verordnungsermächtigung hat der zuständige Bundesminister Gebrauch gemacht, so dass zum 04.12.2004 die „Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen von Treibhausgasen“ in Kraft getreten ist.

³⁹⁴ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 4 Rn. 10

³⁹⁵ § 17 Abs. 2 EZG

³⁹⁶ *Brauneis*, Überblick über das Emissionszertifikatengesetz (EZG), GeS 2004, S. 268ff., 269

³⁹⁷ Die folgenden Ausführungen geben lediglich einen Überblick über die Anforderungen an die Überprüfung der Treibhausgasemissionen; die ausführliche Darstellung erfolgt in Kapitel 10.

³⁹⁸ Entscheidung der Kommission vom 29.01.2004 zur Festlegung von Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung betreffend Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und Rates, Abl. EG L 59 vom 26.02.2004

³⁹⁹ § 5 Abs. 1 Nr. 4 EZG

⁴⁰⁰ § 7 Abs. 2 S. 2 EZG

b) Emissionsmeldung

Gemäß § 8 Abs. 1 EZG hat jeder Inhaber einer genehmigten Anlagen dem zuständigen Ministerium binnen drei Monaten nach Endes eines jeden Jahres eine Meldung über die emittierte Menge an Treibhausgasen zu übermitteln. Die Anforderungen an diese Emissionsmeldung ergeben sich aus Anhang 2 des EZG sowie einer gemäß § 8 Abs. 2 EZG zur erlassenden Verordnung.⁴⁰¹ Erfolgt keine Emissionsmeldung binnen drei Monaten nach Ende eines Jahres, so hat der zuständige Bundesminister die Überprüfung auf Grundlage der verfügbaren Unterlagen vorzunehmen, wobei er sich der Hilfe des Umweltbundesamtes bedienen kann.⁴⁰² Die ermittelten Emissionen sind anschließend durch Bescheid festzulegen.⁴⁰³ Nicht vorgesehen dagegen ist ein „Strafzuschlag“ für die unterlassene Emissionsmeldung;⁴⁰⁴ ebenfalls führt die unterlassene Emissionsmeldung nicht dazu, dass der Anlageninhaber nicht mehr berechtigt ist, Emissionszertifikate zu übertragen, bis eine Emissionsmeldung erfolgt ist bzw. die Emissionen durch den zuständige Bundesminister selbst überprüft worden sind.⁴⁰⁵

c) Prüfung

Der Anlageninhaber ist darüber hinaus verpflichtet, der Emissionsmeldung nach § 8 Abs. 1 EZG eine Bescheinigung einer unabhängigen Prüfeinrichtung beizufügen. Danach hat die Prüfeinrichtung einen Bericht über die Validierung zu erstellen, in dem angegeben wird, ob der Bericht gemäß § 8 EZG als zufrieden stellend zu beurteilen ist.⁴⁰⁶ Die Kriterien für die Prüfung durch die unabhängige Prüfeinrichtung ergeben sich aus Anhang 3 zum EZG. Der zuständige Bundesminister hat die Emissionsmeldung als zufrieden stellend anzuerkennen, wenn eine entsprechende Bestätigung der Prüfeinrichtung vorliegt und keine begründeten Zweifel an der Richtigkeit

⁴⁰¹ Insoweit handelt es sich um die Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen von Treibhausgasen, BGBl. II Nr. 458/2004, die sowohl die Anforderungen an die Überwachung (§ 7 Abs. 2 EZG) als auch die Emissionsmeldung (§ 8 Abs. 2 EZG) festlegt.

⁴⁰² § 8 Abs. 3 S. 1 und 2 EZG

⁴⁰³ § 8 Abs. 3 S. 3 EZG

⁴⁰⁴ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, § 8 Rn. 9

⁴⁰⁵ *Brauneis*, Übersicht über das Emissionszertifikatgesetz (EZG), GesS 2004, S. 268ff., 270; dagegen sieht § 9 Abs. 4 EZG S. 1 für den Fall, dass eine Emissionsmeldung als nicht ausreichend anerkannt wurde, ausdrücklich vor, dass der Anlageninhaber bis zur einer zufrieden stellenden Bewertung nicht berechtigt ist, Emissionszertifikate zu übertragen.

⁴⁰⁶ Anhang 3 Nr. 11 zum EZG

der Angaben zu den Gesamtemissionen bestehen.⁴⁰⁷ Bestehen jedoch diese Zweifel, hat der Anlageninhaber diese Zweifel auszuräumen, andernfalls kann der zuständige Bundesminister eine Überprüfung der Emissionsmeldung und des Prüfberichts vornehmen und die Emissionen für das vorausgehende Kalenderjahr durch Bescheid festsetzen.⁴⁰⁸ Liegt bis zum 31.03. eines Jahres keine von einer Prüfeinrichtung als zufrieden stellend bewerte Emissionsmeldung oder eine vom zuständigen Bundesminister als ausreichend geprüft anerkannte Emissionsmeldung vor, so ist der Anlageninhaber nicht mehr berechtigt, Emissionszertifikate zu übertragen, bis eine Meldung als zufrieden stellend bewertet wurde

d) Unabhängige Prüfeinrichtungen

Nachdem der Ermittlung und Prüfung der Emissionen eine entscheidende Bedeutung im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Emissionshandelssystems zukommt⁴⁰⁹, bedürfen die unabhängigen Prüfeinrichtungen einer behördlichen Zulassung. Notwendige Voraussetzung für die Zulassung als unabhängige Prüfeinrichtung ist der Nachweis der erforderlichen Fachkunde.⁴¹⁰ Die Anforderungen an die erforderliche Fachkunde wurden gemäß § 10 Abs. 1 S. 4 EZG durch die am 10.11.2004 in Kraft getretene Fachkundeverordnung⁴¹¹ festgelegt. Nach erfolgter Zulassung besteht jedoch die Möglichkeit des jederzeitigen Widerrufs⁴¹²; darüber hinaus ist einmal innerhalb der jeweiligen Handelsperiode von Amts wegen eine Überprüfung dahingehend vorzunehmen, ob die Zulassungsvoraussetzungen weiterhin vorliegen.⁴¹³

4. Zuteilung von Emissionszertifikaten

Wie bereits ausgeführt, bedürfen Anlageninhaber, die eine in Anhang 1 des EZG genannten Tätigkeiten ausführen, zur Emission von Treibhausgasen einer entsprechende Genehmigung. Durch den Genehmigungsbescheid wird zwar die Verpflichtung statuiert, Zertifikate in bestimmter Menge abzugeben⁴¹⁴, eine Zuteilung von Zertifikaten erfolgt durch die Genehmigung jedoch nicht.⁴¹⁵

⁴⁰⁷ § 9 Abs. 3 S. 1 EZG

⁴⁰⁸ § 9 Abs. 3 S. 2 EZG

⁴⁰⁹ *Senft*, Emissionszertifikatehandel – Handeln, bevor es zu spät ist, *GesS* 2004, S. 276ff., 278; *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 10 Rn 2

⁴¹⁰ § 10 Abs. 1 EZG

⁴¹¹ Verordnung über die Anforderungen an die Fachkunde für die Zulassung unabhängiger Prüfeinrichtungen, *BGBl. II* Nr. 424/2004

⁴¹² siehe zu den einzelnen Widerrufstatbeständen § 10a EZG

⁴¹³ § 10b Abs. 1 EZG

⁴¹⁴ § 18 Abs. 1 S. 1 EZG

⁴¹⁵ *Leitl*, Die Zuteilung von Emissionszertifikaten, *ÖZW* 2003, S. 34ff., 35

Die Zuteilung erfolgt vielmehr durch einen gesonderten Bescheid und vollzieht sich in folgendem Verfahren:

a) Aufstellung eines nationalen Zuteilungsplans

Gemäß § 11 Abs. 1 EZG hat der zuständige Bundesminister zunächst für eine Periode von drei Jahren und beginnend ab 2008 für eine Periode von jeweils fünf Jahren einen nationalen Zuteilungsplan, aus dem vor allem die Gesamtmenge der Emissionszertifikate für die jeweilige Periode sowie die Zuteilung an die Anlageninhaber hervorgehen muss, aufzustellen. Dieser Zuteilungsplan hat eine Liste der unter das EZG fallenden Anlagen unter Angabe der jeder Anlage zuzuteilenden Emissionszertifikate zu enthalten.⁴¹⁶ In den nationalen Zuteilungsplan werden alle Anlagen einbezogen, die spätestens eine Woche vor dem Termin für die Übermittlung des Zuteilungsplans an die Europäische Kommission⁴¹⁷ anlagenrechtlich genehmigt waren.⁴¹⁸ Für Anlagen, die erst nach dem in § 13 Abs. 7 EZG genannten Termin eine anlagenrechtliche Genehmigung erhalten, ist gemäß § 13 Abs. 4 S. 1 EZG eine Reserve für neue Marktteilnehmer⁴¹⁹ von mindestens 1% der Gesamtmenge zu bilden.

Durch § 11 Abs. 2 EZG werden für die Erstellung des nationalen Zuteilungsplans insgesamt sieben Kriterien genannt, die insoweit über die Mindestvorgaben der Emissionshandelsrichtlinie⁴²⁰ hinausgehen, sich jedoch teilweise überschneiden und in einem gegenseitigen Ableitungsverhältnis stehen.⁴²¹

Nachdem der Aufstellung der nationalen Zuteilungsplan Planungscharakter und damit entscheidende Bedeutung für das Funktionieren des Handelssystems zukommt, waren auch in Österreich die Regelungen zur Aufstellung des nationalen Zuteilungsplans Gegenstand umfangreicher Diskussion. Von besonderer Bedeutung war insoweit die Frage der Berücksichtigung des Wirtschaftswachstums. Vergleichbar der deutschen Diskussion sollte der Emissionshandel einerseits das wirtschaftliche Wachstum nicht behindern, andererseits sollten jedoch die vorhandenen Potenziale zur Emissionsreduktion durch den Emissionshandel ausreichend ausgeschöpft werden. Um beide Ziele in bestmöglicher Weise zu berücksichtigen, wurde für § 11 EZG ein zweifacher Kompromiss gefunden. Zum einen finden sich bei der Aufzählung der im Rahmen der Aufstellung des nationalen Zuteilungsplans geltenden Kriterien sol-

⁴¹⁶ § 11 Abs. 6 EZG

⁴¹⁷ Für die Periode 2005 bis 2007 handelte es sich insoweit um den 31.03.2004, für die folgenden Perioden liegt dieser Termin gemäß § 13 Abs. 3 S. 2 EZG mindestens achtzehn Monate vor Beginn der betreffenden Periode

⁴¹⁸ § 13 Abs. 7 S. 1 EZG

⁴¹⁹ siehe hierzu die Definition in § 3 Nr. 5 EZG

⁴²⁰ Art. 9 Abs.1 EH-RL i.V.m. Anhang III

⁴²¹ siehe zu den Einzelheiten *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 11 Rn. 20ff.

che, die dem Klimaschutz dienen, aber auch solche, die den wirtschaftlichen Interessen Österreichs Rechnung tragen.⁴²² Zum anderen wurde nachträglich in § 11 Abs. 1 EZG die Regelung aufgenommen, dass der für den Emissionshandel grundsätzlich zuständige Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft den nationalen Zuteilungsplan im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit sowie dem Bundesminister für Finanzen aufzustellen hat, um einen Interessenausgleich zwischen umwelt- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen zu erreichen.

b) Die Übermittlung des Zuteilungsplans an die Europäische Kommission

Dem nationalen Zuteilungsplan kommt keine rechtliche Verbindlichkeit zu, dieser dient lediglich als nationale und europäische Konsultationsgrundlage.⁴²³ Der Entwurf des nationalen Zuteilungsplans ist zunächst gemäß § 13 Abs. 1 EZG den betroffenen Anlageninhabern zur Kenntnis zu bringen, denen eine Stellungnahmefrist von sechs Wochen eingeräumt wird. Anschließend wird der Entwurf unter Berücksichtigung der abgegebenen Stellungnahmen überarbeitet und nunmehr der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.⁴²⁴ Für die Öffentlichkeit besteht ebenfalls die Möglichkeit, binnen sechs Wochen Stellungnahmen abzugeben, welche bei einer Überarbeitung gemäß § 13 Abs. 3 S. 2 EZG angemessen zu berücksichtigen sind. Das Recht zur Stellungnahme begründet jedoch keine Beschwerdeberechtigung für die beteiligten Personen, sondern stellt lediglich ein Mitwirkungsrecht dar, das nur im Rahmen der Interessenabwägung Berücksichtigung finden kann.⁴²⁵

Nach der Beteiligung der betroffenen Anlageninhaber und der Öffentlichkeit ist der nationale Zuteilungsplan gemäß § 13 Abs. 3 S. 1 EZG mindestens achtzehn Monate vor Beginn der jeweiligen Handelsperiode der Europäischen Kommission vorzulegen, die binnen drei Monaten den Plan oder Teile davon ablehnen kann.⁴²⁶

c) Die Zuteilung der Emissionszertifikate

Die Zuteilung der Emissionszertifikate an die jeweiligen Anlageninhaber erfolgt in einem zweistufigen System. Auf der ersten Stufe legt der zuständige Bundesminister im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit durch Verordnung auf Grundlage des nationalen Zuteilungsplans die Gesamtzahl der Emissionszertifikate sowie die Zuteilung der Emissionszertifikate an die einzelnen Anlagenin-

⁴²² *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 11 Rn. 2

⁴²³ *Leitl*, Die Zuteilung von Emissionszertifikaten, ÖZW 2004, S. 34ff., 36

⁴²⁴ § 13 Abs. 2 EZG

⁴²⁵ *Leitl*, Die Zuteilung von Emissionszertifikaten, ÖZW 2004, S. 34ff., 37

⁴²⁶ Art. 9 Abs. 3 EH-RL

haber fest.⁴²⁷ Die Verordnung hat dabei gemäß § 13 Abs. 4 und 5 EZG dem an die Europäische Kommission übermittelten nationalen Zuteilungsplan zu entsprechen. Die rechtlich verbindliche Zuteilung an die einzelnen Anlageninhaber erfolgt dann auf der zweiten Stufe durch Bescheid des zuständigen Bundesministers.⁴²⁸ Administrativ erfolgt die Zuteilung durch Buchung⁴²⁹ der zugeteilten Emissionszertifikate auf das für jeden Anlageninhaber einzurichtende Konto⁴³⁰ beim nationalen Register.⁴³¹

Die Zuteilungsverordnung⁴³² für die Handelsperiode 2005 bis 2007 sieht eine Gesamtzahl von 99.014.864 Emissionszertifikaten vor, von denen nach Einbehalt einer Reserve von 1%⁴³³ somit 98.024.715 Emissionszertifikate zugeteilt werden.⁴³⁴ Gemäß § 3 Abs. 1 ZuteilungsVO erfolgt die Zuteilung der Emissionszertifikate zunächst auf einzelne in § 3 Abs. 3 ZuteilungsVO genannte Branchen mittels einer Formel, die das Produkt aus Allokationsbasis, Wachstumsfaktor, Potentialfaktor und Erfüllungsfaktor darstellt.⁴³⁵ Die den einzelnen Branchen zugeteilten Emissionszertifikate werden wiederum mittels einer Formel, die das Produkt aus Allokationsbasis, Potentialfaktor der Anlage und Erfüllungsfaktor der Anlage darstellt, auf die jeweiligen Anlagen zugeteilt. Durch Anlage 2 der Zuteilungsverordnung wird die Möglichkeit eröffnet, bei der Verteilung der Emissionszertifikate einen höheren Potentialfaktor anzusetzen, der aufgrund der Berechnungsformel zu einer erhöhten Zuteilungsmenge für diejenigen Anlagen mit erhöhtem Potentialfaktor führt. Eine Erhöhung des Potentialfaktors kann nach Anlage 2 der ZuteilungsVO insbesondere für Brennstoffemissionen aus

⁴²⁷ § 13 Abs. 4 und 5 EZG

⁴²⁸ Das zweistufige System wurde erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens eingeführt, nachdem ursprünglich vorgesehen war, dass auch die tatsächliche Zuteilung durch Verordnung erfolgen soll. Nachdem verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf fehlende Rechtsschutzmöglichkeiten des einzelnen Anlageninhabers erhoben wurde, kam es zu dem nunmehr geltenden kombinierten Modell aus Verordnung und Individualbescheid; siehe hierzu ausführlich *Leitl*, Die Zuteilung von Emissionszertifikaten, ÖZW 2003, S. 34ff., 40.

⁴²⁹ § 17 Abs. 1 S. 1 EZG

⁴³⁰ § 21 Abs. 2 EZG

⁴³¹ § 21 Abs. 1 EZG; das Register wird in Österreich von der Umweltbundesamt GmbH geführt (§ 1 RegisterstellenVO, BGBl. II Nr. 308/2004, in Kraft getreten am 27.07.2004).

⁴³² Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Zuteilung von Emissionszertifikaten und die Handhabung der Reserve (Zuteilungsverordnung), BGBl. II Nr. 18/2005, in Kraft getreten am 22.01.2005

⁴³³ § 11 Abs. 4 S. 1 EZG

⁴³⁴ § 1 ZuteilungsVO

⁴³⁵ siehe hierzu ausführlich § 3 ZuteilungsVO

z.B. Erdgas und Biomasse⁴³⁶, für KWK-Anlagen⁴³⁷ und Anlagen der Fernwärmewirtschaft⁴³⁸ erfolgen.

Für die Handelsperiode 2005 bis 2007 erfolgt die Zuteilung gemäß § 14 Abs. 1 EZG kostenlos. Erst beginnend ab der zweiten Handelsperiode 2008 bis 2012 können Emissionszertifikate versteigert werden (Auctioning).⁴³⁹ Ergänzend zu den zugeteilten Emissionszertifikaten besteht für den Fall höherer Gewalt⁴⁴⁰ und einem damit verbundenen signifikant erhöhten Ausstoß von Treibhausgasen auch die Möglichkeit der Vergabe von zusätzlich nicht übertragbaren Emissionszertifikaten.⁴⁴¹ Gemäß § 16 EZG ist es Anlageninhabern, die dieselbe Tätigkeit ausüben, erlaubt, einem Anlagenpool beizutreten. Eine solche Poolbildung bewirkt, dass die Einhaltung der Verpflichtungen⁴⁴² nach dem EZG nicht durch den einzelnen Anlageninhaber, sondern durch einen für den Anlagenpool zu benennenden Treuhänder zu verantworten ist.

5. Emissionszertifikate

Nach § 18 Abs. 1 EZG hat jeder Anlageninhaber für die Anlage bis spätestens 30.04. jeden Jahres dem zuständigen Bundesminister eine der geprüften Emissionsmeldung gemäß § 9 EZG entsprechende Anzahl an Emissionszertifikaten abzugeben. Zur Erfüllung dieser Abgabepflicht können auch Emissionszertifikate, die in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft ausgegeben wurden, verwandt werden⁴⁴³, was zur Verwirklichung eines europäischen Emissionshandelssystems unerlässlich ist. Nach dem ökonomischen Ansatz des Zertifikatehandels soll es dem Anlagenbetreiber selbst überlassen bleiben, ob bei fehlenden Zertifikaten zusätzliche Zertifikate zugekauft oder aber die eigenen Emissionen reduziert werden. Diesem Ansatz folgend ordnet § 19 Abs. 1 EZG die Übertragbarkeit der Emissionszertifikate zwischen juristischen und natürlichen Personen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft an. Nach österreichischem Recht kommt Emissionszertifikaten der Rechtscharakter einer Ware zu, so dass die für Wertpapiere geltenden Handels- und Abgabenregelungen keine Anwendung finden. Darüber hinaus können Emissionszer-

⁴³⁶ Anlage 2 Nr. 2

⁴³⁷ Anlage 2 Nr. 3

⁴³⁸ Anlage 2 Nr. 4

⁴³⁹ Gemäß § 14 Abs. 2 S. 2 darf der Anteil der zu versteigernden Emissionszertifikate für die Handelsperiode 2008 bis 2012 höchstens 10% betragen; für die folgenden Handelsperioden sieht das EZG keine prozentuale Beschränkung vor.

⁴⁴⁰ § 15 EZG zählt als Fälle höherer Gewalt exemplarisch u.a. Naturkatastrophen und Terrorakte auf

⁴⁴¹ § 15 EZG

⁴⁴² die Pflicht zur Emissionsmeldung nach § 9 EZG verbleibt jedoch beim jeweiligen Anlageninhaber

⁴⁴³ § 18 Abs. 1 S. 3 EZG

tifikate an Warenbörsen gehandelt werden, so dass der Handel nicht den Regulierungen des Börsenrechts unterliegt.⁴⁴⁴

Die Emissionszertifikate sind gemäß § 20 Abs. 1 EZG nur für diejenige Periode gültig, für die sie ausgegeben wurden. Beginnend ab der Handelsperiode 2008 bis 2012 besteht die Möglichkeit, Emissionszertifikate einer Handelsperiode erst in der nächsten Handelsperiode einzusetzen (Banking).⁴⁴⁵ Nicht ermöglicht wird dagegen, neu zugeteilte Emissionszertifikate für eine bereits abgeschlossene Handelsperiode einzusetzen (Borrowing).⁴⁴⁶

6. Schlussbestimmungen

a) Emissionsgrenzwerte

Nachdem Artikel 26 EH-RL anordnet, dass Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 96/91/EG um einen Unterabsatz ergänzt wird, dass Anlagen, die dem Emissionshandelssystem unterliegen, keine Grenzwerte für direkte Emissionen von Kohlendioxidemissionen auferlegt werden dürfen, hat der österreichische Gesetzgeber in Umsetzung dieser Vorgabe die Vorschrift des § 23 Abs. 1 EZG eingeführt. Nach dieser Vorschrift dürfen Anlagen, die in den Anwendungsbereich des EZG fallen, keine Emissionsgrenzwerte für Kohlendioxidemissionen vorgeschrieben werden. Dies kann nur erfolgen, wenn die Notwendigkeit zur Vermeidung von erheblichen lokalen Umweltverschmutzungen (Hot Spots) besteht, was aufgrund der bereits dargestellten globalen Wirkungsweise von Kohlendioxid, das bisher als einziges Treibhausgas vom Anwendungsbereich erfasst wird, nicht eintreten kann. Der Regelung des § 23 EZG kommt in Österreich keine praktische Bedeutung zu, da bisher im österreichischen Anlagengenehmigungsrecht keine Grenzwerte für Kohlendioxidemissionen vorgesehen sind.⁴⁴⁷

b) Sanktionen

Das EZG sieht in § 27 und § 28 EZG Sanktionen zur Durchsetzung der Berichts- und Abgabepflicht vor. So kann gemäß § 27 EZG mit Geldstrafe bestraft werden, wer seiner Überwachungs-⁴⁴⁸ oder Meldepflicht⁴⁴⁹ nicht nachkommt. Legt der Anlageninhaber bis zum 30.04. eines jeden Jahres keine ausreichende Anzahl von Emissionszertifikaten vor, hat dieser für jede Tonne Kohlendioxid, für die kein Emissionszertifi-

⁴⁴⁴ § 22 EZG; siehe hierzu *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 22 Rn. 1/9

⁴⁴⁵ § 20 Abs. 3 EZG

⁴⁴⁶ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 20 Rn. 9

⁴⁴⁷ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 23 Rn. 3

⁴⁴⁸ §§ 4 und 7 EZG

⁴⁴⁹ §§ 8 und 9 EZG

kat vorgelegt hat, in der ersten Handelsperiode eine Sanktionszahlung von 40 Euro zu entrichten, die sich beginnend ab der zweiten Handelsperiode auf 100 Euro erhöht.⁴⁵⁰ Nicht berührt wird durch diese Sanktionszahlung die Verpflichtung, nachträglich eine entsprechende Anzahl an Emissionszertifikaten abzugeben.⁴⁵¹

Ergänzend zu der Sanktionszahlung sieht § 28 Abs. 5 EZG vor, dass die Namen der Anlageninhaber, die gegen die Abgabeverpflichtung verstoßen haben, auf der Homepage des zuständigen Bundesministeriums veröffentlicht werden (Naming and Shaming).

IV. Umsetzung der Linking-RL in österreichisches Recht

Die Umsetzung der Linking-RL in Österreich erfolgte durch eine Änderung des EZG. Zu diesem Zweck wurde am 16.11.2005 im Nationalrat das „Umweltrechtsanpassungsgesetz“ angenommen, das die entsprechenden Änderungen im EZG zur Umsetzung der Linking-RL enthalten sollte. Anschließend erfolgte die verfassungsrechtlich vorgegebene Befassung des Bundesrates mit dem Gesetzesvorschlag. Dieser erhob am 21.12.2005 Einspruch gegen das Gesetz, so dass dieses wiederum dem Nationalrat vorgelegt wurde, der am 02.03.2006 durch Beharrungsbeschluss den Einspruch des Bundesrates verworfen hat. Das Umweltrechtsanpassungsgesetz wurde daher am 16.03.2006 verlautbart und trat am 17.03.2006 in Kraft.⁴⁵² Die Änderungen des EZG entsprechen den Vorgaben der Linking-RL. Lediglich die Verwendung von CER und ERU aus Nuklearanlagen wird nicht nur, wie nun in Art. 11a Abs. 3 EH-RL vorgesehen, für die beiden ersten Handelsperioden untersagt, es erfolgt vielmehr eine unbefristete Untersagung.⁴⁵³ Zur Erfüllung der Abgabepflicht nach § 18 Abs. 1 EZG erlaubt das EZG nunmehr auch die Verwendung von zertifizierten Emissionsreduktionen (CER)⁴⁵⁴ und Emissionsreduktionseinheiten (ERU)⁴⁵⁵, wobei die Verwendung dergestalt erfolgt, dass ERU oder CER in ein sofort wieder abzugebendes Zertifikat des Emissionshandelssystems getauscht werden.⁴⁵⁶ Hinsichtlich der Anerkennung von JI/CDM-Maßnahmen verweist § 19b EZG auf die Vorschriften des Umweltförderungsgesetzes⁴⁵⁷ nebst den aufgrund dieses Gesetzes

⁴⁵⁰ § 28 Abs. 1 und 2 EZG

⁴⁵¹ § 28 Abs. 1 S. 2 EZG

⁴⁵² Umweltrechtsanpassungsgesetz 2005 BGBl. Nr. 34/2006

⁴⁵³ § 18 Abs. 1a EZG

⁴⁵⁴ Hierbei können projektorientierte, zertifizierbare Aktivitäten in Entwicklungsländern bei späteren Emissionen als zertifizierte Emissionsreduktionen (CER) Berücksichtigung finden.

⁴⁵⁵ Emissionsreduktionseinheiten (ERU) können durch Klimaschutzprojekte in anderen Ländern erworben werden.

⁴⁵⁶ § 19a EZG

⁴⁵⁷ Umweltförderungsgesetz – UFG, BGBl. I Nr. 185/1993

erlassenen Richtlinien⁴⁵⁸, welche die Voraussetzungen für die Anerkennung als JI/DM-Maßnahmen begründen.

C. Die Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie in irisches Recht

I. Gesetzgebungsverfahren

Das irische Recht unterscheidet bei der Gesetzgebung zwischen der Primary Legislation durch Acts und der Secondary oder Subordinate Legislation durch Statutory Instruments.⁴⁵⁹ Vergleichbar der Unterscheidung zwischen Gesetz und Verordnung im deutschen Recht werden Acts im Wege der Primary Legislation durch ein parlamentarisches Verfahren erlassen, Statutory Instruments im Wege der Secondary Legislation dagegen beruhen auf einer gesetzlichen Ermächtigung, die dem zuständigen Minister die Befugnis einräumt, detaillierte Regelungen bezüglich des übergeordneten Gesetzes zu erlassen.⁴⁶⁰

Im Hinblick auf Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft sieht Sec. 2 European Communities Act 1972⁴⁶¹ vor, dass diese Rechtsakte beginnend zum 01.01.1973 für die Republik Irland bindendes Recht darstellen und durch Umsetzung Teil des nationalen Rechts werden sollen. Zu diesem Zweck ordnet Sec. 3 European Communities Act an, dass Minister der Republik Irland zur Erfüllung der Vorgaben aus Sec. 2 und damit insbesondere zur Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht⁴⁶² Statutory Instruments im Wege der Secondary Legislation erlassen dürfen, ohne dass es eines parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens bedarf. Voraussetzung für die Umsetzung einer Richtlinie auf Grundlage von Sec. 3 European Communities Act ist jedoch, dass das Statutory Instrument kein nach irischem Recht strafbares Verhalten begründet⁴⁶³, da in diesem Falle der Weg der Primary Legislation angezeigt wäre. Auf Grundlage von Sec. 3 European Communities Act wird in Irland die überwiegende Mehrzahl von Richtlinien in nationales Recht umgesetzt.

⁴⁵⁸ Richtlinien für das österreichische JI/CDM-Programm vom 04.11.2004

⁴⁵⁹ Siehe zum irischen Gesetzgebungsverfahren und der Unterscheidung zwischen Primary und Secondary Legislation insbesondere *Kelly in Hogan/Whyte*, *The Irish Constitution*, Dublin 2003; *O'Malley*, *Sources of Law*, Dublin 2001; *Byrne/McCutcheon*, *The Irish Legal System*, 4th ed., Dublin 2001

⁴⁶⁰ siehe zum irischen Gesetzgebungsverfahren und der Unterscheidung zwischen Primary und Secondary Legislation insbesondere *Kelly in Hogan/Whyte*, *The Irish Constitution*, Dublin 2003; *O'Malley*, *Sources of Law*, Dublin 2001; *Byrne/McCutcheon*, *The Irish Legal System*, 4th ed., Dublin 2001

⁴⁶¹ European Communities Act 1972 (No. 27 of 1972)

⁴⁶² Art. 249 EGV

⁴⁶³ Sec. 3 (3) European Communities Act 1972

Auch für die Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie stellt Sec. 3 European Communities die gesetzliche Grundlage dar. In Ausübung der durch diese Vorschrift eingeräumten Ermächtigung wurde die Emissionshandelsrichtlinie vom Minister for the Environment, Heritage and Local Government (Martin Cullen) durch das Statutory Instrument „European Communities (Greenhouse Emissions Trading) Regulation S.I. No. 437 of 2004“ vom 14.07.2004 umgesetzt.

II. Die Umsetzung der Richtlinie durch das S.I. No. 437 of 2004

Die Umsetzung der Richtlinie erfolgte in Irland durch das S.I. No. 437 of 2004, das aus 24 Artikeln und 5 Anhängen (Schedules) besteht.⁴⁶⁴ Die wesentlichen Inhalte seien im Folgenden dargestellt.

1. Begriffbestimmungen

Die Begriffbestimmungen erfolgen im irischen Recht in Art. 2. Dort erfolgt die Definition von insgesamt 23 Begriffen. Das irische Recht geht damit weit über die Vorgaben der Richtlinie hinaus, die lediglich eine Definition von zehn Begriffen vorsieht.⁴⁶⁵ Wesentliche Bedeutung kommt wie auch in den beiden übrigen betrachteten Rechtsordnungen dem Begriff „installation“ zu, dessen Definition durch den irischen Gesetzgeber im Vergleich zur Vorgabe der Richtlinie erweitert wurde. So weist das irische Recht ausdrücklich darauf hin, dass die Erwähnung des Begriffs „installation“ sich nicht nur auf die Gesamtanlage bezieht, sondern sich vielmehr auch auf lediglich Teile der Anlage beziehen kann. Somit kann Normadressat nicht nur Gesamtanlage, sondern auch nur ein Teil der Anlage sein.⁴⁶⁶ Eine ebenfalls weitreichende Definition erfährt der Begriff „operator“, der über die Vorgaben der Richtlinie hinaus für diejenigen Fälle erweitert wird, in denen eine Anlage nicht in Betrieb genommen wird oder der Betrieb eingestellt wird.⁴⁶⁷ Für den ersten Fall wird derjenige als „operator“ angesehen, der die Anlage im Zeitpunkt der Inbetriebnahme besitzen wird. Für den zweiten Fall wird derjenige als „operator“ definiert, für den die Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen erteilt wurde. Die über die Vorgaben der Richtlinie hinaus erfolg-

⁴⁶⁴ Siehe zu den Grundlagen des Emissionshandels in Irland *Flynn*, Recent Environmental Developments, IPELJ 2005, S. 31ff.; *Harris*, Emissions allowances: a new challenge for corporate Ireland, IPELJ 2005, S. 82ff.; *Editorial*, Carbon emissions reduction- making a start, IPELJ 2004, S. 2; *Editorial*, The National Climate Change Strategy, IPELJ 2000, S. 138

⁴⁶⁵ Art. 3 EH-RL

⁴⁶⁶ Art. 2 (1) S. I. No. 437 of 2004

⁴⁶⁷ Art. 2 (2) S. I. No. 437 of 2004

ten weiteren Definitionen dagegen dienen im Wesentlichen einer Verschlankung des Gesetzestextes durch die Einführung von Kurzbezeichnungen von Gesetzen.⁴⁶⁸

2. Gegenstand und Geltungsbereich der Richtlinie

Hinsichtlich des Gegenstandes und des Geltungsbereichs der Richtlinie vereinigt das irische Recht die Vorgaben aus Art. 2 und 3 EH-RL (Gegenstand und Geltungsbereich der Richtlinie) in einer Vorschrift.

Wie auch in der Richtlinie wird bei der Definition des Gegenstandes der Richtlinie auf die Kosteneffizienz und wirtschaftliche Effizienz des Emissionshandelssystems abgestellt.⁴⁶⁹

Der Geltungsbereich des S.I. No. 437 of 2004 wird durch Art. 3 (2) konkretisiert und orientiert sich wie Art. 2 EH-RL an der Unterscheidung zwischen den erfassten Tätigkeiten und den erfassten Treibhausgasen.

Im Hinblick auf den sachlichen Anwendungsbereich sieht das irische Recht zwar vor, dass die in Schedule 2 genannten Treibhausgase vom Anwendungsbereich erfasst werden. Dort werden insoweit insgesamt sechs Treibhausgase aufgeführt. Erst der weitere Verweis auf die Tätigkeiten in Schedule 1⁴⁷⁰ führt allerdings dazu, dass lediglich das Treibhausgas Kohlendioxid vom Geltungsbereich erfasst ist, da lediglich dieses Treibhausgas bei den dortigen Tätigkeiten genannt wird. Die erfassten Tätigkeiten werden in Schedule 1 aufgeführt und wurden wortgleich aus Anhang I der Richtlinie übernommen.

3. Genehmigungen

Wie von der Richtlinie vorgesehen, untersagt auch das irische Recht in Art. 4 beginnend zum 01.01.2005 den Ausstoß von Emissionen ohne vorherige Genehmigung der zuständigen Behörde. Als zuständige Behörde ist im irischen Recht die Environmental Protection Agency (EPA) vorgesehen, die durch den Environmental Protection Agency Act im Jahre 1992 eingerichtet wurde.⁴⁷¹

Art. 5 gibt durch wörtliche Übernahme des Wortlautes der Richtlinie⁴⁷² die Anforderungen vor, die zur Beantragung einer Genehmigung vorzulegen sind. Ergänzend zur Richtlinie wird im irischen Recht angeordnet, dass der Antragsteller über die von der Richtlinie geforderten Unterlagen alle Informationen zur Verfügung zu stellen hat, die von der zuständigen Behörde für erforderlich erachtet werden.⁴⁷³ Ebenfalls weitge-

⁴⁶⁸ So werden insbesondere Kurzbezeichnungen für Gesetze vorgesehen

⁴⁶⁹ Art. 3 (1) S.I. No. 437 of 2004

⁴⁷⁰ Art. 3 (2) S.I. No. 437 of 2004

⁴⁷¹ Sec. 19 Environmental Protection Agency Act, 1992 (No. 7 of 1992)

⁴⁷² Art.5 EH-RL

⁴⁷³ Art. 5 (e) S.I. No. 437 of 2004: *“any other appropriate information requested by the Agency”*

hend wörtlich übernommen ins irische Recht wurde Art. 6 EH-RL.⁴⁷⁴ Im irischen Recht wurde ergänzend aufgenommen, dass die zuständige Behörde nach Antragstellung bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen die Genehmigung „so schnell wie möglich“ zu erteilen hat.⁴⁷⁵ Im Gegensatz zu Art. 6 EH-RL, hat der irische Gesetzgeber ergänzend vorgesehen, dass in der zu erteilenden Genehmigung Nebenbestimmungen enthalten sein können, deren Erfüllung gegenüber der zuständigen Behörde anzuzeigen sind⁴⁷⁶, sowie Auflagen im Hinblick auf die Zahlungsmodalitäten⁴⁷⁷ bei Nichterfüllung der Abgabepflicht gemäß Art. 12 (3) S.I. No. 327 of 2004. Auch Art. 7 EH-RL, der sich mit Änderungen im Zusammenhang mit der Anlage beschäftigt, wurde durch den irischen Gesetzgeber wörtlich⁴⁷⁸ übernommen, Weiterungen oder Einschränkungen wurden insoweit nicht vorgenommen.

4. Nationaler Zuteilungsplan und Zuteilungsmethode

Der irische Gesetzgeber hat Art. 9 Abs. 1 EH-RL wie auch die in Anhang III der Richtlinie genannten Kriterien im S.I. No. 437 of 2004 und dessen Schedule 3 weitgehend wörtlich übernommen. Nach Art. 9 (1) S.I. No. 437 of 2004 hat die zuständige Behörde den Zuteilungsplan insbesondere unter Berücksichtigung der in Schedule 3 genannten Kriterien aufzustellen. Hierzu hat die EPA die „National Allocation Methodology 2005-2007 (IE-NAM-Final)“ erarbeitet, die definiert, auf welcher Grundlage die Zuteilung der Emissionszertifikate gemäß den Regelungen des S.I. No. 437 of 2004 erfolgt.

Im Hinblick auf die Zuteilungsmethode hat der irische Gesetzgeber die Vorgaben der Richtlinie weitgehend wörtlich übernommen und die Höhe der kostenlosen Zuteilung für die erste Handelsperiode sowie die zweite Handelsperiode entsprechend der Richtlinie mit mindestens 95% bzw. 90% festgelegt.⁴⁷⁹ Der nationale Zuteilungsplan für Irland sieht entsprechend für die Handelsperiode 2005 bis 2007 eine Versteigerung und damit nicht kostenfreie Zuteilung von 0,75% der Zertifikate bzw. 502.200 Zertifikaten vor.⁴⁸⁰ Hintergrund dieser Versteigerung ist die Deckung der durch die Einführung eines Emissionshandelssystems entstehenden Verwaltungskosten.⁴⁸¹

⁴⁷⁴ Art. 6 S.I. No. 437 of 2004

⁴⁷⁵ Art. 6 (1) S.I. No. 437 of 2004: „as soon as practicable after receipt of an application“

⁴⁷⁶ Art. 6 (3) (e) S.I. No. 437 of 2004: „requirements to notify the Agency“

⁴⁷⁷ Art. 6 (3) (g) S.I. No. 437 of 2004: „requirements to pay penalties for non-compliance“

⁴⁷⁸ Es erfolgte gegenüber der Richtlinie lediglich eine Änderung der Syntax

⁴⁷⁹ Art. 10 S.I. No. 437 of 2004

⁴⁸⁰ National Allocation Methodology 2005 – 2007, 1.4

⁴⁸¹ National Allocation Methodology 2005 – 2007, 1.4

5. Zuteilung und Vergabe von Zertifikaten

Der irische Gesetzgeber hat in Abweichung von der im Übrigen weitgehend wörtlichen Übernahme der Richtlinie eine eigenständige Systematik vorgenommen und insoweit in Art. 11 (1) S.I. No. 437 of 2004 zunächst die grundsätzliche Regelung eingeführt, dass für jede Handelsperiode eine Zuteilung von Zertifikaten durch die zuständige Behörde an jede Anlage vorzunehmen ist, aus der ebenfalls ersichtlich ist, welche Anzahl an Zertifikaten für jedes Jahr einer jeden Handelsperiode zugeteilt wird. Diese allgemeine Regelung gilt unabhängig von der jeweiligen Handelsperiode. Erst der folgende Absatz regelt die Voraussetzungen, aufgrund derer die Zuteilungsentscheidung erfolgt. Die Voraussetzungen, insbesondere im Hinblick auf den Zeitpunkt der Zuteilung⁴⁸², entsprechen den Vorgaben der Richtlinie, werden insoweit lediglich um die Vorgabe erweitert, dass die Entscheidung möglichst kurzfristig zu veröffentlichen ist.⁴⁸³ Die zugeteilten Zertifikate werden, wie von der Richtlinie vorgesehen⁴⁸⁴, in Teilmengen zum 28.02. eines jeden Jahres ausgegeben.⁴⁸⁵

6. Übertragung, Abgabe und Löschung von Zertifikaten

Abweichend von Art. 12 Abs. 1 EH-RL sieht das irische Recht nicht vor, dass Zertifikate auch zwischen Personen in Drittländern übertragbar sind, in denen diese Zertifikate aufgrund eines Abkommens für die gegenseitige Anerkennung anerkannt werden.⁴⁸⁶ Wie von der Richtlinie vorgesehen, ordnet auch das irische Recht, dass jeder Anlagenbetreiber bis spätestens 30.04. eines Jahres eine seinem Emissionsbericht entsprechende Anzahl von Zertifikaten abzugeben hat.⁴⁸⁷ Ebenfalls sieht das irische Recht vor, dass diese Zertifikate zu löschen sind.⁴⁸⁸

7. Gültigkeit der Zertifikate

Wie von Art. 13 EH-RL vorgesehen besitzen nach irischem Recht die Zertifikate Gültigkeit für den Zeitraum, für den sie ausgegeben wurden.⁴⁸⁹ Obwohl die Richtlinie bereits zur ersten Handelsperiode die Möglichkeit einräumt, Zertifikate, die gelöscht

⁴⁸² Art. 11 (2) (c) S.I. No. 437 of 2004

⁴⁸³ Art. 11 (2) (d): *as soon as practicable*

⁴⁸⁴ Art. 11 Abs. 4 EH-RL

⁴⁸⁵ Art. 11 (3) S.I. No. 437 of 2004

⁴⁸⁶ Art. 12 (1) S.I. No. 437 of 2004

⁴⁸⁷ Art. 12 (3) S.I. No. 437 of 2004

⁴⁸⁸ Art. 12 (4) S.I. No. 437 of 2004

⁴⁸⁹ Art. 13 (1) S. I. No. 437 of 2004

wurden, durch Zertifikate der laufenden Handelsperiode zu ersetzen (Banking),⁴⁹⁰ sieht das irische Recht eine solche Überführung von Zertifikaten erst für den Übergang von der zweiten zur dritten Handelsperiode vor.⁴⁹¹

8. Monitoring, Reporting und Verification⁴⁹²

Wie von der Richtlinie vorgegeben⁴⁹³ sieht das irische Recht vor, dass der Anlagenbetreiber die Emissionen in Übereinstimmung mit Schedule 4, der wörtlich aus Anhang IV der Richtlinie übernommen wurde, sowie den Monitoring-Guidelines betriebsintern zu überwachen und einen entsprechenden Bericht bis spätestens 31.03 für das vorangegangene Jahr vorzulegen hat,⁴⁹⁴ welcher vorher nach Schedule 5, der ebenfalls wörtlich Anhang V der Richtlinie entspricht, zu prüfen ist.⁴⁹⁵ Sofern ein solcher geprüfter Emissionsbericht nicht bis zum 31.03. vorgelegt ist, können vom Anlagenbetreiber keine weiteren Zertifikate übertragen werden.⁴⁹⁶

9. Sanktionen

Als Sanktion für den Fall, dass die durch den Anlagenbetreiber abgegebenen Zertifikate die getätigten Emissionen nicht abdecken, ist in der ersten Handelsperiode eine Sanktion von 40 EUR und beginnend zur zweiten Handelsperiode von 100 EUR für jede ausgestoßene Tonne Kohlendioxidäquivalent, die nicht durch ein Zertifikat abgedeckt ist, vorgesehen.⁴⁹⁷ Darüber hinaus wird in Übereinstimmung mit der Richtlinie⁴⁹⁸ angeordnet, dass die Zahlung einer Sanktion nicht von einer Abgabeverpflichtung in entsprechender Höhe zum nächsten Abgabetermin befreit.⁴⁹⁹ Ergänzend zu der Sanktionszahlung sieht Art. 16 (2) S.I. No. 437 of 2004 vor, dass die Namen der Anlageninhaber, die gegen die Abgabeverpflichtung verstoßen haben, veröffentlicht werden (Naming and Shaming).

⁴⁹⁰ Art. 13 Abs. 2 und 3 EH-RL

⁴⁹¹ Art. 13 (1) (b) S.I. No. 437 of 2004

⁴⁹² Siehe hierzu ausführlich die Darstellung in Kapitel 10.

⁴⁹³ Art. 14, 15 EH-RL

⁴⁹⁴ Art. 14 (1) und (2) S.I. No. 437 of 2004

⁴⁹⁵ Art. 14 (3) S.I. No. 437 of 2004

⁴⁹⁶ Art. 15 S.I. No. 437 of 2004

⁴⁹⁷ Art. 16 (3) S.I. No. 437 of 2004

⁴⁹⁸ Art. 16 Abs. 3 und 4 EH-RL

⁴⁹⁹ Art. 16 (4) S.I. No. 437 of 2004

10. Register

Der irische Gesetzgeber hat in der Umsetzung der Vorgaben zur Führung eines Registers zur Gewährleistung einer genauen Verbuchung von Vergabe, Übertragung, Besitz und Löschung von Zertifikaten lediglich Art. 19 Abs. 1 und 2 EH-RL weitgehend wörtlich übernommen. Eine Konkretisierung von Vorgaben für die Führung des Registers ist nicht vorgesehen.

11. Opt-In/ Opt-Out

Die Richtlinie ermöglicht die Erweiterung des Anwendungsbereichs (Opt-In)⁵⁰⁰ wie auch die Einschränkung des Anwendungsbereichs (Opt-Out).⁵⁰¹ Der irische Gesetzgeber hat jedoch von der Möglichkeit des Opt-In für Anlagen, welche die in Anhang I aufgeführten Kapazitätsgrenzen nicht erreichen, keinen Gebrauch gemacht. Gleiches gilt für die Möglichkeit des Opt-Out.

12. Force Majeure

Durch Art. 29 EH-RL räumt die Richtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, während der ersten Zuteilungsperiode zusätzliche Zertifikate für den Fall höherer Gewalt zuzuteilen. Das irische Recht sieht daher eine ergänzende Zuteilung von nicht-übertragbaren Zertifikaten vor.⁵⁰²

III. Umsetzung der Linking-RL in irisches Recht

Zum 11.11.2005 wurde in Irland die Linking-RL durch das „European Communities (Greenhouse Gas Emissions Trading) (Amendment) Regulations“ umgesetzt.⁵⁰³ Durch diese Regulations wurde Art. 11 des S.I. No. 437 of 2004 um Absatz (4) ergänzt, der vorsieht, dass die zuständige Behörde die Verwendung von ERU und CER zur Erfüllung der Abgabeverpflichtung aus Art. 12 (3) zulassen kann.⁵⁰⁴ Wie von der Richtlinie vorgesehen, vollzieht sich dies dadurch, dass ein CER oder ERU in

⁵⁰⁰ Art. 24 Abs. 1 EH-RL

⁵⁰¹ Art. 27 EH-RL

⁵⁰² Art. 24 S.I. No. 437 of 2004

⁵⁰³ S.I. No. 706 of 2005 vom 11.11.2005

⁵⁰⁴ Art. 11 (4) S.I. No. 437 of 2004 lautet insoweit: *For the purpose of Article 12 (3), the Agency may, subject to sub-articles (5) and (6), approve the use of emission reduction units or certified emission reduction units through the issue and immediate surrender of one allowance in exchange for one emission reduction unit or one certified emission reduction unit held by an operator in the registry.*

eine Allowance⁵⁰⁵ umgewandelt und unmittelbar anschließend zur Erfüllung der Abgabepflicht⁵⁰⁶ verwendet wird.⁵⁰⁷ Für ERU wird diese Möglichkeit in Übereinstimmung mit der Linking-RL erst beginnend ab dem Jahre 2008 eröffnet.⁵⁰⁸ Wie in Österreich und Deutschland wird auch in Irland nach Art. 11 (6) S.I. No. 437 of 2004 die Nutzung von ERU und CER aus Nuklearanlagen unbefristet untersagt.

⁵⁰⁵ Art. 2 (1) S.I. No. 437 of 2004

⁵⁰⁶ Art. 12 (3) S.I. No. 437 of 2004

⁵⁰⁷ Art. 11 (4) S.I. No. 437 of 2004

⁵⁰⁸ Art. 11 (5) S.I. No. 437 of 2004

Kapitel 9

Vergleichende Darstellung der Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie in Deutschland, Österreich und Irland

A. Vergleichende Darstellung der gesetzlichen Regelungen

In Kapitel 8 wurde dargestellt, wie die Emissionshandelsrichtlinie in Deutschland, Österreich und Irland in nationales Recht umgesetzt wurde. Im Folgenden werden nunmehr die jeweiligen Regelungen vergleichend dargestellt und Unterschiede wie auch Gemeinsamkeiten aufgezeigt.

I. Allgemeine Vorschriften

1. Zweck/Ziel des Gesetzes

Art 1 EH-RL sieht vor, dass mit der Emissionshandelsrichtlinie ein Handelssystem mit Treibhausgasemissionen geschaffen werden soll, um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise eine Emissionsreduktion zu erreichen.

Der von der Richtlinie genannte Zweck der wirtschaftlich effizienten Emissionsreduktion findet – ohne nähere Begründung – in der deutschen Umsetzung keine Erwähnung.⁵⁰⁹ Darüber hinaus soll jedoch nach § 1 TEHG bezweckt werden, dass für Tätigkeiten, die in besonderem Maße Treibhausgas emittieren, ein Handelssystem geschaffen wird, obwohl die Richtlinie eine solche Einschränkung auf diese Tätigkeiten gerade nicht vorsieht. Damit entspricht diese Formulierung des deutschen Gesetzgebers nicht den europarechtlichen Vorgaben; darüber hinaus ist die in § 1 aufgestellte Behauptung unzutreffend, da insbesondere der besonders emissionsintensive Verkehrssektor gerade nicht vom Anwendungsbereich des Emissionshandelssystems erfasst wird.⁵¹⁰

Der österreichische Gesetzgeber dagegen hat in § 1 Abs. 1 EZG die Formulierung aus Art. 1 EH-RL großteils wörtlich übernommen und damit weder den Hinweis auf die wirtschaftliche Effizienz des Handelssystems ausgespart noch eine Einschränkung auf besonders emissionsintensive Tätigkeiten vorgenommen, wie dies der deutsche Gesetzgeber für notwendig erachtete. Über die Vorgaben der Richtlinie

⁵⁰⁹ § 1 TEHG

⁵¹⁰ *Rehbinder/Schmalholz*, Handel mit Emissionen für Treibhausgase in der Europäischen Union, UPR 2002, 1ff., 3

hinaus postuliert der österreichische Gesetzgeber in Absatz 2 jedoch ergänzend das übergeordnete Ziel der österreichischen Klimapolitik, mithin die Erreichung der Reduktionsverpflichtung aus dem Kyoto-Protokoll. Der Emissionshandel stellt insoweit zwar ein bedeutendes Instrument zur Erreichung dieser Zielsetzung dar, jedoch unterstreicht der österreichische Gesetzgeber ausdrücklich, dass alle Sektoren, somit auch die nicht am Emissionshandel beteiligten, einen Beitrag zur Verringerung der Emissionen leisten müssen. § 1 Abs. 2 EZG stellt somit in Form einer Schutzklausel für die am Emissionshandel beteiligten Anlagen, ohne dass dieser Regelung Verordnungscharakter zukäme⁵¹¹, auch in anderen Sektoren Maßnahmen der Bundesregierung in Aussicht, um die Reduktionsziele des Kyoto-Protokolls zu erreichen.

Auch der irische Gesetzgeber hat die Formulierung aus Art. 1 EH-RL ebenfalls wörtlich übernommen.⁵¹² Wie im österreichischen Recht wurde auch im irischen Recht weder der Hinweis der Richtlinie auf wirtschaftliche Effizienz ausgespart noch eine Einschränkung auf besonders emissionsintensive Tätigkeiten vorgenommen, wie es im deutschen Recht erfolgte. Einen Hinweis auf die Möglichkeit weiterer Maßnahmen zur Erreichung der Verpflichtung aus dem Kyoto-Protokoll wie im österreichischen Recht hat der irische Gesetzgeber jedoch unterlassen.

2. Anwendungsbereich/Geltungsbereich

Art. 2 Abs. 1 EH-RL sieht vor, dass die Richtlinie für die in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten und die in Anhang II genannten Treibhausgase gilt. Nachdem Anhang I in seiner zweiten Spalte als Treibhausgas nur Kohlendioxid nennt, wird derzeit nur dieses Treibhausgas von der Richtlinie erfasst. Anhang I der Richtlinie benennt jedoch nicht, wie von Art. 2 EH-RL vorgesehen, Tätigkeiten, sondern vielmehr Anlagen. Gegenwärtig ist das Emissionshandelssystem somit ausschließlich anlagenbezogen und setzt nicht an Tätigkeiten an, sondern vielmehr am Betrieb von Anlagen an.⁵¹³ In der Richtlinie werden beide Begriffe uneinheitlich verwendet, wobei teilweise nur der Begriff „Anlage“⁵¹⁴, teilweise nur der Begriff „Tätigkeit“⁵¹⁵, an einigen Stellen jedoch auch beide Begriffe⁵¹⁶ gemeinsam Verwendung finden. Zur Kennzeichnung der in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Emissionsquellen verwendet die Richtlinie somit uneinheitlich sowohl den Begriff der Tätigkeit als auch der Anlage, die wiederum in Art. 3 Buchst. e) EH-RL eine Legaldefinition erfährt. Erst aus der

⁵¹¹ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, § 1 RN. 1

⁵¹² Art. 3 (1) S.I. No. 437 of 2004

⁵¹³ *Kömer/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 2 Rn. 2

⁵¹⁴ z.B. Art. 11 Abs. 1 S. 1 und Art. 14 Abs. 3 EH-RL

⁵¹⁵ z.B. Art. 14 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1 EH-RL

⁵¹⁶ z.B. Art. 4 und Art. 24 Abs. 3 EH-RL

Systematik von Art. 2 Abs. 1 EH-RL, Anhang I und Art. 3 Buchst. e) EH-RL ergibt sich somit, dass eine Emissionsquelle dann in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, wenn es sich um eine Anlage handelt, die eine in Anhang I aufgeführte Tätigkeit ausführt und ein dort genanntes Treibhausgas emittiert.⁵¹⁷

Im deutschen Recht wurde diese missverständliche Formulierung der Richtlinie in § 1 Abs. 1 S. 1 TEHG übernommen und ebenfalls auf Tätigkeiten in Anhang 1 verwiesen, obwohl dort ausschließlich Anlagen aufgeführt werden. Der deutsche Gesetzgeber hat jedoch nicht nur die uneinheitliche Verwendung der beiden Begriffe übernommen, sondern hat vielmehr eine von der Uneinheitlichkeit der Richtlinie abweichende eigene Uneinheitlichkeit eingeführt.⁵¹⁸ Darüber hinaus wurde die in Art. 3 Buchst. e) EH-RL vorgesehene Legaldefinition der „Anlage“ nicht in den Begriffsbestimmungen des § 3 TEHG vorgenommen, sondern vielmehr bereits im Anwendungsbereich eine umfangreiche Legaldefinition eingefügt, die weit über die Vorgaben der Richtlinie hinausgeht.⁵¹⁹ Nach § 2 Abs. 5 TEHG sind ebenfalls Anlagen nach § 2 EEG vom Anwendungsbereich ausgeschlossen, obgleich auch solche Anlagen nach den Vorgaben der Richtlinie⁵²⁰ vom Anwendungsbereich erfasst sein können.⁵²¹ Obwohl die Richtlinie ein solches „Opt-Out“⁵²² erst nach Zustimmung der Kommission und nur für den Zeitraum bis 31.12.2007 ermöglicht, hat der deutsche Gesetzgeber eine unbefristete Regelung ohne Zustimmung der Kommission erlassen, was einen Verstoß gegen europarechtliche Vorgaben darstellt. Von der Möglichkeit des „Opt-In“⁵²³, somit der Erweiterung des Anwendungsbereich auf Anlagen, welche die in Anhang I der Richtlinie genannten Kapazitätsgrenzen nicht erreichen, hat der deutsche Gesetzgeber im Gegensatz zum österreichischen Recht keinen Gebrauch gemacht

Der österreichische Gesetzgeber hat den Geltungsbereich des EZG dahingehend definiert, dass Anlagen erfasst werden, die eine in Anhang 1 aufgeführte Tätigkeit durchführen, die zu Emissionen der in Anhang 1 aufgeführten Treibhausgasen führt.⁵²⁴ Damit wurde der anlagenbezogenen Ausrichtung des Emissionshandelssys-

⁵¹⁷ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), vor § 2 Rn. 9

⁵¹⁸ So nennt Art. 4 EH-RL Anlagen, § 4 Abs. 1 TEHG dagegen Tätigkeiten

⁵¹⁹ § 2 Abs. 2 und 3 TEHG

⁵²⁰ Anhang I EH-RL

⁵²¹ So kann es sich bei EEG-Anlagen um Feuerungsanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung über 20MW nach Anhang I EH-RL handeln, da auch bei Verwendung von Biomasse der Anwendungsbereich eröffnet ist, der Emissionsfaktor nach Anhang IV (Berechnung) EH-RL allerdings mit 0 anzusetzen ist

⁵²² Art. 27 Abs.1 EH-RL

⁵²³ Art. 24 Abs. 1 EH-RL

⁵²⁴ § 2 Abs. 1 EZG

tems Rechnung getragen und mit lediglich einem Satz die in den Anwendungsbereich des Emissionshandelssystems einbezogenen Emissionsquellen definiert, was im deutschen und irischen Recht wie auch bei der Richtlinie aufgrund es fehlenden Anlagenbezugs erst nach einer systematischen Zusammenschau mehrerer Vorschriften möglich ist.⁵²⁵ Darüber hinaus hat der österreichische Gesetzgeber zur Vermeidung einer späteren Gesetzesänderung bereits in Absatz 2 eine Verordnungsermächtigung eingeführt, welche die Umsetzung der nach Art. 24 Abs. 1 EH-RL eingeräumte Erlaubnis zur Erweiterung des Anwendungsbereichs ermöglicht. Diese Verordnungsermächtigung sieht das TEHG im deutschen Recht nicht vor, so dass es zur Einbeziehung weiterer Tätigkeiten und Treibhausgase einer Änderung des TEHG mit dem damit verbundenen Gesetzgebungsverfahren bedarf. Darüber hinaus sieht das österreichische Recht in § 2 Abs. 3 EZG vor, dass auch Anlagen in den Anwendungsbereich des Handelssystems einbezogen werden können, welche die in Anhang I der Richtlinie genannten Kapazitätsgrenzen nicht erreichen. Der österreichische Gesetzgeber hat damit von der durch die Richtlinie eingeräumten Möglichkeit des „Opt-In“⁵²⁶ Gebrauch gemacht; vergleichbare Erweiterungen des Anwendungsbereichs wurden in Deutschland und Irland dagegen nicht vorgenommen; in Deutschland wurde der Anwendungsbereich vielmehr sogar eingeschränkt.⁵²⁷

Im irischen Recht wurde zur Definition des Anwendungsbereichs der Wortlaut der Richtlinie wörtlich übernommen.⁵²⁸ Damit kann der Anwendungsbereich des Gesetzes auch erst durch den systematischen Zusammenhang von Art. 3 (2), Schedule 1 und Art. 2 des Gesetzes erkannt werden, nachdem in den Regelungen des Anwendungsbereichs auf Tätigkeiten nach Schedule 1 abgestellt wird, dort jedoch lediglich Anlagen aufgeführt werden. Wie auch im europäischen Recht verweist das irische Recht hinsichtlich der einzubeziehenden Treibhausgase auf einen gesonderten Anhang, der sämtliche Treibhausgase, die möglicherweise zukünftig vom Emissionshandel erfasst sein sollen, auführt.⁵²⁹ Hieraus lässt sich jedoch wie auch bei der Richtlinie nicht schließen, dass alle dort aufgeführten Treibhausgase vom Anwendungsbereich erfasst sind. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass sowohl der europäische Gesetzgeber in Anhang I wie auch der irische Gesetzgeber in Schedule 1 lediglich das Treibhausgas Kohlendioxid genannt haben. Das irische Recht setzt die

⁵²⁵ so ergibt sich dies in der Richtlinie erst aus dem systematischen Zusammenhang von Art. 2 Abs. 1 EH-RL, Anhang I und Art. 3 e) EH-RL; im deutschen Recht wird in § 2 Abs.1 S.1 TEHG zunächst auf „Tätigkeiten“, in den Absätzen 2 und 3 dagegen auf den Begriff der „Anlage“ abgestellt, ohne den Zusammenhang jedoch zu erläutern.

⁵²⁶ Art. 24 Abs. 1 EH-RL

⁵²⁷ siehe hierzu § 2 Abs. 5 TEHG, der den Ausschluss von Anlagen nach § 2 EEG vorsieht

⁵²⁸ Art. 3 (2) S.I. No. 437 of 2004

⁵²⁹ Schedule 2 S.I. No. 437 of 2004

Richtlinie hinsichtlich der Definition des Anwendungsbereichs somit exakt nach der Systematik der Richtlinie um. Der deutsche und der österreichische Gesetzgeber dagegen haben auf eine vollständige Aufzählung aller Treibhausgase, die möglicherweise zukünftig in den Anwendungsbereich einbezogen werden sollen, in einem gesonderten Anhang verzichtet. Insoweit wurde für die Definition des Anwendungsbereichs in beiden Ländern ein Verweis auf den jeweiligen Anhang 1, der eine Definition der Tätigkeiten und Anlagen nebst den gegenwärtig erfassten Treibhausgasen vornimmt, als ausreichend erachtet. Eine weitere Unterscheidung zwischen den drei hier dargestellten nationalen Gesetzen besteht darin, dass Anlagen, die nach den Vorgaben der Richtlinie unabhängig von deren Emissionsintensivität nicht vom Anwendungsbereich erfasst sind⁵³⁰, im deutschen und österreichischen Recht im Rahmen des Anwendungsbereichs⁵³¹ definiert werden, im irischen Recht dagegen im Rahmen der Begriffbestimmungen.⁵³²

3. Begriffbestimmungen

Sowohl der österreichische als auch der irische Gesetzgeber haben im Rahmen der Begriffbestimmungen den von der Richtlinie vorgegebenen Begriff „Zertifikat“⁵³³ bzw. „Allowance“⁵³⁴ übernommen. Der deutsche Gesetzgeber dagegen hat den Begriff „Berechtigung“ eingeführt,⁵³⁵ obwohl der Bundesrat ausdrücklich die Verwendung des Begriffs „Zertifikat“ vorgeschlagen hatte, um den Charakter als handelbares Recht zu verdeutlichen.⁵³⁶ Ein überzeugender Grund für die dennoch erfolgte Bezeichnung als „Berechtigung“ ist insoweit nicht ersichtlich.

Der Begriff des „operator“⁵³⁷ wurde im irischen Recht wortgleich aus der Richtlinie übernommen.

Im österreichischen Recht war ursprünglich ebenfalls vorgesehen, eine Definition für den Begriff „Betreiber“ einzuführen, diese wurde jedoch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens für entbehrlich gehalten, da der im österreichischen Recht tradierte Begriff und die Definition des „Anlageninhaber“ auch im EZG maßgeblich sein sollte und daher keiner eigenständigen Bestimmung bedurfte.⁵³⁸

⁵³⁰ nach Anhang I Nr. 1 EH-RL handelt es sich hierbei um Forschungs-, Entwicklungs- und Prüfungsanlagen

⁵³¹ § 2 Abs. 4 TEHG und § 2 Abs. 5 EZG

⁵³² Art. 2 (5) S.I. No. 437 of 2004

⁵³³ § 3 Nr. 1 EZG

⁵³⁴ Art. 2 (1) S.I. No. 437 of 2004

⁵³⁵ § 3 Abs. 3 TEHG

⁵³⁶ BT-Drs. 15/2540, S. 6f.

⁵³⁷ Art. 3 f) EH-RL

⁵³⁸ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, § 3 Rn. 3

Obwohl auch im deutschen Recht der Begriff „Betreiber“ im Immissionsschutzrecht bereits hinreichend definiert wurde⁵³⁹, hat es der deutsche Gesetzgeber für notwendig erachtet, den Begriff „Verantwortlicher“⁵⁴⁰ einzuführen, dessen Definition jedoch von der des „Betreiber“ aus dem Immissionsschutzrecht abweicht und um das Merkmal des wirtschaftlichen Risikos erweitert. Hintergrund für diese Erweiterung der Definition sollte nach dem Bericht des Umweltausschusses die Einbeziehung von Vorschlägen der öffentlichen Anhörung sein.⁵⁴¹ Der Bundesrat dagegen hatte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die ersatzlose Streichung der Definition in § 3 TEHG und die Verwendung des Begriffs „Betreiber“ gefordert, da dieser Begriff bereits hinreichend definiert sei und das Merkmal des wirtschaftlichen Risikos im Einzelfall erheblichen Prüfungsbedarf hervorrufen könnte.⁵⁴² Ohne nähere Begründung wurde diesem Vorschlag jedoch nicht gefolgt.

II. Genehmigung und Überwachung von Emissionen

1. Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen

Die Richtlinie regelt in den Art. 4, dass beginnend zum 01.01.2005 Anlagen, die eine in Anhang I aufgeführte Tätigkeit durchführen, hierzu einer Genehmigung bedürften. Die erforderlichen Angaben und Unterlagen für die Genehmigungsbeantragung schreibt Art. 5 vor, Art. 6 statuiert die für die Genehmigungserteilung notwendigen Voraussetzungen sowie den Inhalt der Genehmigung. Vorgaben zu den Pflichten des Betreibers bei Änderungen im Zusammenhang mit einer Anlage setzt Art. 7 der Richtlinie. Der europäischen Gesetzgeber regelt somit die Genehmigungspflicht sowie das Genehmigungsverfahren in insgesamt vier Artikeln.

Im irischen Recht wurde diese Unterteilung in vier Artikel⁵⁴³ übernommen. So ordnet Art. 4 S.I. No. 437 of 2004 die Genehmigungspflicht für die Emission von Treibhausgasen beginnend zum 01.01.2005 an. Art. 5 des Gesetzes gibt durch wörtliche Übernahme des Wortlautes der Richtlinie⁵⁴⁴ die Anforderungen vor, die zur Beantragung einer Genehmigung vorzulegen sind. Ergänzend sind alle Informationen zur Verfügung zu stellen hat, die von der zuständigen Behörde für erforderlich erachtet wer-

⁵³⁹ siehe hierzu *Jarass*, Bundes-Immissionsschutzgesetz, § 3 Rn. 81ff.

⁵⁴⁰ § 3 Abs. 5 TEHG

⁵⁴¹ BT-Drs. 15/2681, S. 10

⁵⁴² BT-Drs. 15/2540, S. 7

⁵⁴³ Art. 4 bis 7 S.I. No. 437 of 2004

⁵⁴⁴ Art.5 EH-RL

den.⁵⁴⁵ Im irischen Recht wurde in Art. 6 über die Richtlinie hinaus aufgenommen, dass die zuständige Behörde nach Antragstellung bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen die Genehmigung „so schnell wie möglich“ zu erteilen hat.⁵⁴⁶ Auch Art. 7 EH-RL wurde wörtlich⁵⁴⁷ in Art. 7 S.I. No. 437 of 2004 übernommen.

Der österreichische Gesetzgeber hat eine Umsetzung der Art. 4 bis 7 EH-RL in den §§ 4 bis 6 EZG vorgenommen und damit lediglich die Anordnung der Genehmigungspflicht nicht in einem eigenen Paragraphen wie im irischen Recht⁵⁴⁸ geregelt.⁵⁴⁹ § 4 Abs. 2 bis 6 setzen insoweit Art. 6 EH-RL um, wobei der österreichische Gesetzgeber ergänzend Vorschriften eingeführt hat, die das Verhältnis des EZG zu bereits vorhandenen Anlagengenehmigungen regeln. So ordnet § 4 Abs. 5 EZG ausdrücklich an, dass die Genehmigung nach dem EZG die Geltung der anlagenrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen unberührt lässt und damit für die Emission von Treibhausgasen ein neben dem anlagenrechtlichen gesondertes Genehmigungsverfahren durchzuführen ist.⁵⁵⁰ Der österreichische Gesetzgeber hat damit wie auch der deutsche Gesetzgeber ein doppelspuriges Genehmigungsverfahren nach Anlagenrecht und EZG geschaffen. Wie die weitere Darstellung zeigen wird, stellt sich die Situation im Hinblick auf das Genehmigungsverfahren im deutschen Recht jedoch ungleich komplizierter dar. Darüber hinaus knüpft das EZG die Gültigkeit der Genehmigung an das Vorliegen der anlagenrechtlichen Genehmigung.⁵⁵¹ Auch die Stilllegung der Anlage führt im österreichischen Recht kraft Gesetzes zum Erlöschen der Genehmigung.⁵⁵² Entsprechende ausführliche Regelungen zur Geltungsdauer der Genehmigung finden sich im irischen Recht nicht.

Darüber hinaus hat österreichische Gesetzgeber in § 5 Abs. 3 EZG vorgesehen, dass die Antragsunterlagen eine Zusammenfassung von höchstens fünf Seiten zu enthalten haben. Eine solche quantitative Begrenzung sieht weder die Richtlinie⁵⁵³ noch das TEHG⁵⁵⁴ noch das S.I. No. 437 of 2004⁵⁵⁵ vor.

Ebenfalls gibt das österreichische Recht der zuständigen Behörde eine Vorgabe dahingehend, dass über Anträge binnen fünf Monaten nach Vorliegen der vollständigen

⁵⁴⁵ Art. 5 (e) S.I. No. 437 of 2004: *“any other appropriate information requested by the Agency”*

⁵⁴⁶ Art. 6 (1) S.I. No. 437 of 2004: *„as soon as practicable after receipt of an application“*

⁵⁴⁷ Es erfolgte gegenüber der Richtlinie lediglich eine Änderung der Syntax

⁵⁴⁸ Art. 4 S.I. No. 437 of 2004

⁵⁴⁹ Die Genehmigungspflicht wird durch § 4 Abs.1 EZG angeordnet

⁵⁵⁰ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, § 4 Rn. 2

⁵⁵¹ § 4 Abs. 6 S.1 EZG

⁵⁵² § 4 Abs. 6 S. 3 EZG

⁵⁵³ Art. 5 S. S. 2 EH-RL

⁵⁵⁴ § 4 Abs. 3 S. 3 TEHG

⁵⁵⁵ Art. 5 (f) S.I. No. 437 of 2004

Unterlagen zu entscheiden ist.⁵⁵⁶ Das irische Recht sieht insoweit die Erteilung der Genehmigung „as soon as practicable“ vor⁵⁵⁷; lediglich der deutsche Gesetzgeber hat von der Vorgabe einer Frist zur Erteilung der Genehmigung abgesehen.

Der deutsche Gesetzgeber hat es anders als die beiden anderen hier betrachteten Länder für angezeigt erachtet, die Art. 4 bis 7 EH-RL in einer einzigen Vorschrift⁵⁵⁸ umzusetzen. Die Bedeutung von § 4 Abs. 1 TEHG erschließt sich zunächst nicht, da alle Anlagen nach § 4 Abs. 1 BImSchG – nur solche werden vom Anwendungsbereich des TEHG erfasst – mithin bereits über eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung verfügen. Damit kommt es nach § 4 Abs. 1 TEHG wie auch im österreichischen Recht zu einem doppelspurigen System der Genehmigungspflicht.⁵⁵⁹ Nach dem Wortlaut des § 4 Abs. 1 TEHG würde somit jede Anlage neben der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung eine Genehmigung zur Freisetzung von Treibhausgasen benötigen. Um diese Problematik zu lösen, wurden zur Vermeidung eines doppelten Genehmigungsverfahrens nach BImSchG und TEHG auf Vorschlag des Vermittlungsausschusses die Regelungen des § 4 Abs. 6 bis 8 TEHG eingeführt.⁵⁶⁰ § 4 Abs. 6 TEHG sieht nunmehr vor, dass für Anlagen, die einer Genehmigung nach dem BImSchG bedürfen, die immissionsschutzrechtliche Genehmigung gleichzeitig die Genehmigung nach dem TEHG darstellt. Darüber hinaus finden § 4 Abs. 2 bis 5 TEHG im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren Anwendung. Die Regelung des § 4 Abs. 6 TEHG betrifft nach ihrem Wortlaut jedoch lediglich Anlagen, die noch keine immissionsschutzrechtliche Genehmigung besitzen. Da vom Anwendungsbereich gegenwärtig lediglich Anlagen erfasst werden, die bereits nach § 4 BImSchG einer Genehmigung bedürfen, erfasst § 4 Abs. 6 TEHG nur Neuanlagen, die zum Betrieb einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen. Unbeantwortet bleibt damit jedoch die Frage, in welcher Art und Weise bereits vorhandenen, nach dem BImSchG genehmigungsbedürftigen Anlagen, eine Genehmigung nach § 4 Abs. 1 TEHG erteilt werden wird. Im Hinblick auf bei Inkrafttreten des TEHG bereits vorhandenen Anlagen sieht § 4 Abs. 7 TEHG daher eine Fiktion dergestalt vor, dass bei Altanlagen die Anforderungen nach §§ 5 und 6 TEHG⁵⁶¹ als vorhanden anzusehen sind. Eine gesonderte Genehmigung nach § 4 Abs. 1 TEHG ist indes gerade nicht vorgesehen, vielmehr schreibt § 4 Abs. 7 S. 3 TEHG anstelle eines Genehmigungsverfahrens lediglich die Anzeige an die zuständige Behörde vor.

⁵⁵⁶ § 5 Abs. 5 S. 1 EZG

⁵⁵⁷ Art. 6 (1) S.I. No. 437 of 2004

⁵⁵⁸ § 4 TEHG

⁵⁵⁹ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 4 Rn. 1

⁵⁶⁰ BT-Drs. 15/3250, S. 1ff., 2/3

⁵⁶¹ Somit die Berichts- und Abgabepflicht

Im Ergebnis kommt daher der Genehmigung nach § 4 Abs. 1 TEHG entgegen dem Wortlaut keine eingeständige Bedeutung zu⁵⁶², solange der Anwendungsbereich des TEHG lediglich Anlagen erfasst, die ebenfalls einer Genehmigung nach § 4 BImSchG bedürfen. Für Neuanlagen wird insoweit die Genehmigung gemäß § 4 Abs. 6 S. 1 TEHG von der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung mit umfasst. Altanlagen bedürfen lediglich einer Anzeige an die zuständige Behörde⁵⁶³, wobei die Erfüllung der Berichts- und Abgabepflicht nach §§ 5 und 6 TEHG fingiert wird⁵⁶⁴.

2. Monitoring, Reporting und Verification von Emissionen

Bezüglich Monitoring, Reporting und Verification im deutschen⁵⁶⁵, österreichischen⁵⁶⁶ und irischen⁵⁶⁷ Recht wird auf die ausführliche Darstellung in Kapitel 10 verwiesen.

III. Zuteilung von Zertifikaten

1. Nationaler Zuteilungsplan

Art. 9 EH-RL sieht vor, dass die Mitgliedstaaten für jede Handelsperiode einen nationalen Plan aufstellen, aus dem ersichtlich ist, wie viele Zertifikate auf welche Anlagen verteilt werden sollen. Zur Aufstellung dieses nationalen Zuteilungsplans gibt die Richtlinie in Anhang III insgesamt zwölf Kriterien⁵⁶⁸ vor, die bei der Aufstellung zu berücksichtigen sind. Ergänzend wurde durch die Kommission wie von der Richtlinie vorgegeben⁵⁶⁹ durch Mitteilung vom 07.01.2004 eine unverbindliche Anleitung zur Anwendung der in Anhang III der Richtlinie aufgeführten Kriterien erarbeitet.⁵⁷⁰ Ab-

⁵⁶² Körner/Vierhaus, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, Einleitung Rn. 64

⁵⁶³ § 4 Abs. 7 S. 3 TEHG

⁵⁶⁴ § 4 Abs. 7 S. 1 TEHG

⁵⁶⁵ § 5 TEHG

⁵⁶⁶ § 7 bis 10b EZG

⁵⁶⁷ Art. 14 S.I. No. 437 of 2004

⁵⁶⁸ Es handelt sich insoweit um die folgenden Kriterien (Anhang III Nr. 1 bis 12): Kyoto-Verpflichtung des Mitgliedsstaates, Fortschritte der Mitgliedsstaaten, Vereinbarkeit mit dem vorhandenen Reduktionspotential, Vereinbarkeit mit übrigen Gemeinschaftsrecht, Vermeidung von Ungleichbehandlung, Berücksichtigung von neuen Marktteilnehmern, Berücksichtigung von Vorleistungen, Berücksichtigung sauberer Technologien, Beteiligung der Öffentlichkeit, Liste der Anlagen mit entsprechender Zertifikatsmitteilung, Berücksichtigung außereuropäischen Wettbewerbs, Festlegung einer Obergrenze für die Berücksichtigung von JI/CDM-Maßnahmen

⁵⁶⁹ Art. 9 Abs. 1 S. 3 EH-RL

⁵⁷⁰ Mitteilung der Kommission über Hinweise zur Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei der Anwendung der in Anhang III der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des

gesehen von den Kriterien der Berücksichtigung von Vorleistungen (Anhang III Nr. 7) sowie der Berücksichtigung außereuropäischen Wettbewerbs (Anhang III Nr. 11), deren Beachtung fakultativ ist, sind alle übrigen Kriterien obligatorisch und sind daher im Rahmen der Zuteilungsentscheidung anzuwenden.

Der irische Gesetzgeber hat Art. 9 EH-RL wie auch die in Anhang III der Richtlinie genannten Kriterien im S.I. No. 437 of 2004 und dessen Schedule 3 weitgehend wörtlich übernommen. Nach Art. 9 (1) S.I. No. 437 of 2004 hat die zuständige Behörde den Zuteilungsplan insbesondere unter Berücksichtigung der in Schedule 3 genannten Kriterien aufzustellen.

Der österreichische Gesetzgeber hat sich indes für eine andere Weise der Umsetzung entschieden und die in Anhang III der Richtlinie genannten Kriterien nicht in einem gesonderten Anhang dargestellt, sondern diese in die gesetzlichen Regelung einbezogen.⁵⁷¹ Die Kriterien wurden jedoch nicht wie im irischen Recht wörtlich und der in der von der Richtlinie aufgeführten Reihenfolge übernommen, es wurde vielmehr eine eigene Akzentuierung und Unterteilung vorgenommen.⁵⁷² Wie von der Richtlinie vorgegeben kann nach österreichischem Recht die Berücksichtigung von außereuropäischem Wettbewerb⁵⁷³ lediglich als fakultatives Kriterium herangezogen werden⁵⁷⁴, die Möglichkeit der Berücksichtigung von Vorleistungen⁵⁷⁵ wird in § 11 Abs. 2 Nr. 1 EZG nur impliziert, nicht jedoch ausdrücklich angeordnet.⁵⁷⁶ Ergänzend wurden auch neue, von der Richtlinie nicht aufgeführte Kriterien aufgenommen. So hat der österreichische Gesetzgeber neben den von der Richtlinie vorgegebenen Kriterien die weiteren Kriterien Berücksichtigung der Bedeutung von KWK-Anlagen

Rates aufgelisteten Kriterien sowie über die Bedingungen für den Nachweis höherer Gewalt, KOM (2003) 830

⁵⁷¹ §11 Abs. 2 bis 6 EZG

⁵⁷² So finden sich die von der Richtlinie vorgegeben Kriterien (Anhang III Nr. 1 bis 12) im österreichischen Recht wie folgt wieder: Kyoto-Verpflichtung des Mitgliedsstaates (§ 11 Abs. 2 Nr. 6 EZG), Fortschritte der Mitgliedsstaaten (§ 11 Abs. 2 Nr. 7 EZG), Vereinbarkeit mit dem vorhandenen Reduktionspotential (§ 11 Abs. Nr.1), Vereinbarkeit mit übrigen Gemeinschaftsrecht (§ 11 Abs. 2 Nr. 3 EZG), Vermeidung von Ungleichbehandlung (§ 11 Abs. 2 Nr. 4 EZG), Berücksichtigung von neuen Marktteilnehmern (§ 11 Abs. 4), Berücksichtigung von Vorleistungen (§ 11 Abs. 2 Nr. 1 EZG), Berücksichtigung sauberer Technologien (§ 11 Abs. 2 Nr. 1 EZG), Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 13 EZG), Liste der Anlagen mit entsprechender Zertifikatsmitteilung (§ 11 Abs. 6 EZG), Berücksichtigung außereuropäischen Wettbewerbs (§ 11 Abs. 5 EZG), Festlegung einer Obergrenze für die Berücksichtigung von JI/CDM-Maßnahmen

⁵⁷³ Anhang III Nr. 11 EH-RL

⁵⁷⁴ § 11 Abs. 5 EZG

⁵⁷⁵ Anhang III Nr. 7 EH-RL

⁵⁷⁶ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, § 11 Rn. 23

und Fernwärmeerzeugung⁵⁷⁷ sowie Berücksichtigung der Versorgungssicherheit mit elektrischer Energie⁵⁷⁸ eingeführt.

Abweichend von den Vorgaben der Richtlinie gibt das österreichische Recht ebenfalls Vorgaben, welche Kriterien auf der jeweiligen Entscheidungsebene heranzuziehen sind, wobei das EZG insoweit zwischen den Ebenen der Festlegung der Gesamtzahl der Emissionszertifikate, der Zuteilung auf bestimmte Tätigkeiten und der Zuteilung an einzelne Anlagen unterscheidet.⁵⁷⁹ Nachdem das irische Recht die Richtlinie weitgehend wortgleich übernommen hat, lässt sich dort wie auch im deutschen Recht eine entsprechende Unterscheidung zwischen verschiedenen Ebenen nicht erkennen.

Der deutsche Gesetzgeber hat Art. 9 EH-RL durch § 7 EZG umgesetzt. Der deutsche Gesetzgeber hat sich jedoch weder an der irischen Umsetzung der Vorgaben aus Anhang III der Richtlinie durch einen ebenfalls gesonderten Anhang noch an der entsprechenden österreichischen Umsetzung durch Einfügung der Kriterien in das EZG orientiert, sondern die Umsetzung vielmehr nur rudimentär vorgenommen. Das einzige Kriterium, das nach § 7 TEHG bei der Erstellung des nationalen Zuteilungsplans gelten soll, ist demnach, dass die Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate in einem angemessenen Verhältnis zu Emissionen aus volkswirtschaftlichen Sektoren stehen soll, die nicht in den Anwendungsbereich des TEHG fallen.⁵⁸⁰ Angesprochen ist damit das in Anhang III der Richtlinie benannte Kriterium der sektoralen Gleichbehandlung.⁵⁸¹ Für eine Berücksichtigung der übrigen elf Kriterien, die durch Anhang III der Richtlinie exemplarisch als „objektive und transparente Kriterien“ im Sinne von Art. 9 EH-RL definiert werden, finden im deutschen Recht im Rahmen der Erstellung des nationalen Zuteilungsplans dagegen keine verbindlichen Vorgaben. Insoweit steht es zwar jedem Mitgliedstaat frei, die Vorgaben der Richtlinie in Form eines Gesetzes vorzunehmen, eine reine Verwaltungspraxis ist jedoch nicht ausreichend.⁵⁸² Demnach liegt in Deutschland keine richtlinienkonforme Umsetzung vor, wenn zwar der nationale Zuteilungsplan den Kriterien in Anhang III der Richtlinie entspricht, jedoch eine für die Exekutive verbindliche Grundlage für die Anwendung dieser Kriterien nicht vorhanden ist.⁵⁸³

⁵⁷⁷ § 11 Abs. 2 Nr. 2 EZG

⁵⁷⁸ § 11 Abs. 2 Nr. 5 S.2 EZG

⁵⁷⁹ § 11 Abs. 3 EZG

⁵⁸⁰ § 7 S. 4 TEHG

⁵⁸¹ Anhang III Nr. 1 EH-RL

⁵⁸² siehe hierzu exemplarisch EuGH Urteil vom 11.12.1997 (Rs. C 83/97) Slg. 1997 I-7191; EuGH Urteil vom 16.11.2000 (Rs. C-214/98, Slg. 2000 I-9601

⁵⁸³ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 7 Rn. 20

2. Zuteilungsmethode

Die Richtlinie sieht vor, dass für die erste Handelsperiode 2005 bis 2007 mindestens 95%, für die zweite Handelsperiode 2008 bis 2012 mindestens 90% der Zertifikate kostenlos zuzuteilen sind.⁵⁸⁴

Wiederum hat der irische Gesetzgeber die Vorgaben der Richtlinie weitgehend wörtlich übernommen und die Höhe der kostenlosen Zuteilung für die erste Handelsperiode sowie die zweite Handelsperiode entsprechend der Richtlinie mit mindestens 95% bzw. 90% festgelegt.⁵⁸⁵

Der österreichische Gesetzgeber dagegen hat sich entschieden, die von der Richtlinie eingeräumte Möglichkeit der entgeltlichen Ausgabe von 5% der Zertifikate für die erste Handelsperiode nicht zu nutzen, sondern hat in § 14 Abs. 1 EZG angeordnet, dass die Zuteilung für die erste Handelsperiode 2005 bis 2007 kostenlos erfolgt. Für die folgende Handelsperiode eröffnet das EZG in Übereinstimmung mit der Richtlinie und auch dem irischen Recht die Möglichkeit höchstens 10% der Zertifikate durch Versteigerung zuzuteilen, wobei die Modalitäten der Versteigerung durch Verordnung festzulegen sind.⁵⁸⁶ Die ab dem Jahre 2013 beginnenden Handelsperioden unterliegen im österreichischen Recht keiner Beschränkung im Hinblick auf die Höhe der zu versteigernden Zertifikate mehr.⁵⁸⁷

Im deutschen Recht überlässt der Gesetzgeber die Entscheidung, welcher Anteil der Zertifikate kostenlos zuzuteilen ist, nicht dem TEHG, sondern dem jeweiligen Zuteilungsgesetz (gegenwärtig ZuG 2007), welches auf Grundlage des nationalen Zuteilungsplans zu beschließen ist.⁵⁸⁸ Im Rahmen des ZuG 2007 sieht § 18 vor, dass die Zuteilung für diese Periode kostenlos erfolgt. Vorgaben für die Zuteilung in den folgenden Perioden, wie durch die Richtlinie, das irische und österreichische Recht festgelegt, finden sich im deutschen Recht dagegen nicht.⁵⁸⁹

⁵⁸⁴ Art. 10 EH-RL

⁵⁸⁵ Art. 10 S.I. No. 437 of 2004

⁵⁸⁶ § 14 Abs. 2 S. 2 und 3 EZG

⁵⁸⁷ § 14 Abs. 2 S. 1 EZG

⁵⁸⁸ § 7 S. 1 TEHG

⁵⁸⁹ Kömer/Vierhaus, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 18 ZuG Rn. 4

3. Zuteilung und Vergabe von Zertifikaten

Für die erste Handelsperiode sieht die Richtlinie vor, dass spätestens drei Monate vor deren Beginn die Zuteilung auf Grundlage des nationalen Zuteilungsplans⁵⁹⁰ zu erfolgen hat.⁵⁹¹ In den folgenden Handelsperioden muss die Zuteilung spätestens zwölf Monate vor deren jeweiligem Beginn stattgefunden haben.⁵⁹²

Die tatsächliche Vergabe der zugeteilten Zertifikate erfolgt in Teilmengen zum jeweils 28.02. eines jeden Jahres.⁵⁹³

Der irische Gesetzgeber hat in Art. 11 (1) S.I. No. 437 of 2004 zunächst die grundsätzliche Regelung eingeführt, dass für jede Handelsperiode eine Zuteilung von Zertifikaten durch die zuständige Behörde an jede Anlage vorzunehmen ist.

Die weiteren Voraussetzungen, insbesondere im Hinblick auf den Zeitpunkt der Zuteilung⁵⁹⁴, entsprechen den Vorgaben der Richtlinie.⁵⁹⁵ Die zugeteilten Zertifikate werden, wie von der Richtlinie vorgesehen⁵⁹⁶, in Teilmengen zum 28.02. eines jeden Jahres ausgegeben.⁵⁹⁷

Im österreichischen Recht wurde Art. 11 EH-RL durch die §§ 13,17 EZG umgesetzt. Hierbei hat sich der österreichische Gesetzgeber für ein zweistufiges System der Zuteilung entschieden. So war in der ursprünglichen Regierungsvorlage vorgesehen, dass die Zuteilung auch auf die einzelnen Anlagen durch eine Verordnung erfolgt.⁵⁹⁸ Aufgrund von verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen eine solche Form der Zuteilung erhoben wurden,⁵⁹⁹ wurde eine Änderung in ein zweistufiges System vorgenommen, so dass die Zuteilung auf die einzelnen Sektoren durch Verordnung, die Zuteilung an die einzelnen Anlagen dagegen durch Bescheid erfolgt.⁶⁰⁰ Von der Ver-

⁵⁹⁰ Art. 9 EH-RL

⁵⁹¹ Art. 11 Abs. 1 EH-RL

⁵⁹² Art. 11 Abs. 2 EH-RL

⁵⁹³ Art. 11 Abs. 4 EH-RL

⁵⁹⁴ Art. 11 (2) (c) S.I. No. 437 of 2004

⁵⁹⁵ Art. 11 (2) (d): *as soon as practicable*

⁵⁹⁶ Art. 11 Abs. 4 EH-RL

⁵⁹⁷ Art. 11 (3) S.I. No. 437 of 2004

⁵⁹⁸ *Leitl*, Die Zuteilung von Emissionszertifikaten, ÖZW 2004, S. 34ff., 37

⁵⁹⁹ So geht der VfGH in Österreich in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die österreichische Bundesverfassung streng zwischen generellen Normen und individuellen Normen zu unterscheiden hat; aufgrund dieser Trennung dürfen individuelle Normen nicht in Form genereller Normen, mithin somit Bescheide nicht in Form von Verordnungen ergehen, VfSlg. 3820/1960; 6490/1971, 9499/1982, 11.590/1987; siehe zur dieser verfassungsrechtlichen Problematik ausführlich *Leitl*, Die Zuteilung von Emissionszertifikaten, ÖZW 2004, S. 34ff., 41ff.

⁶⁰⁰ § 13 Abs. 4 und 5 EZG

ordnungsermächtigung in § 13 Abs. 4 EZG für die erste Handelsperiode hat der österreichische Gesetzgeber durch die Zuteilungsverordnung⁶⁰¹ Gebrauch gemacht. Wie von der Richtlinie vorgegeben, war die Zuteilung durch Bescheid für die erste Handelsperiode spätestens bis 30.09.2004 durchzuführen, für alle folgenden Handelsperioden hat dies bis spätestens zwölf Monate vor deren Beginn zu erfolgen.⁶⁰² Für das Zuteilungsverfahren gelten die Grundsätze des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG).⁶⁰³ Dies bedeutet zum einen, dass der Zuteilungsbescheid von Amts wegen ergeht. Ein Antrag des Anlageninhabers ist somit nicht vorgesehen und wäre daher unzulässig. Zum anderen ist der einer Zuteilungsentscheidung zugrunde zu legende Sachverhalt von der zuständigen Behörde von Amts wegen zu ermitteln, es ist Parteiengehör zu gewähren und die Entscheidung bedarf einer Begründung.⁶⁰⁴

Die tatsächliche Vergabe der durch Bescheid zugeteilten Zertifikate erfolgt im österreichischen Recht durch Buchung eines jeweils gleichen Teils der Gesamtmenge der Zertifikate auf das Konto jeder Anlage im Register⁶⁰⁵ bis zum 28.02. jeden Jahres.⁶⁰⁶

Der deutsche Gesetzgeber dagegen hat eine Umsetzung von Art. 11 EH-RL gewählt, die grundlegend von derjenigen in Österreich abweicht. So sieht zwar auch das TEHG wie das EZG ein zweistufiges System der Zuteilung vor, jedoch bestehen hierbei wesentliche Unterschiede. Nach § 7 S. 2 TEHG wird auf Grundlage des nationalen Zuteilungsplans eine Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan erlassen. Im Gegensatz zum österreichischen Gesetzgeber hat der deutsche Gesetzgeber es insoweit für notwendig erachtet, die Grundlagen der Zuteilungsentscheidung nicht durch eine Verordnung⁶⁰⁷ festzulegen, sondern vielmehr durch ein Gesetz, gegenwärtig das Zuteilungsgesetz 2007 (ZuG 2007)⁶⁰⁸. Begründet wird dies vor allem mit dem verfassungsrechtlich verankerten Gesetzesvorbehalt. Danach dürfen wesentliche Entscheidungen mit weitreichenden Auswirkungen auf die Grundrechte der Betroffenen nach der Wesentlichkeitsrechtsprechung des BVerfG nur durch das Parlament selbst getroffen werden.⁶⁰⁹

⁶⁰¹ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Zuteilung von Emissionszertifikaten und die Handhabung der Reserve (Zuteilungsverordnung), BGBl. II Nr. 18/2005, in Kraft seit 22.01.2005

⁶⁰² § 13 Abs. 4 und 5 EZG

⁶⁰³ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG), BGBl. I Nr. 51 /1991

⁶⁰⁴ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 13 Rn. 20

⁶⁰⁵ § 21 EZG

⁶⁰⁶ § 17 Abs. 1 EZG

⁶⁰⁷ § 13 Abs. 4 und 5 EZG

⁶⁰⁸ Gesetz vom 26.08.2004, BGBl. I S. 2211

⁶⁰⁹ BVerfGE 34, 165ff., 192; 49, 89ff., 127

Die Zuteilungsentscheidung für jede einzelne Anlage dagegen erfolgt wie auch in Österreich durch einen Verwaltungsakt.⁶¹⁰ Abweichend vom österreichischen Recht, das eine Zuteilung durch Bescheid von Amts wegen ohne vorherigen Antrag vorsieht, setzt nach § 10 Abs. 1 S. 1 TEHG die Zuteilung jedoch einen schriftlichen Antrag bei der zuständigen Behörde voraus. Zu diesem Zweck begründet § 9 Abs. 1 TEHG einen Anspruch des Verantwortlichen⁶¹¹ auf Zuteilung von Zertifikaten. Diese Systematik des TEHG führt dazu, dass abweichend von der grundsätzlich im Verwaltungsverfahren geltenden *Offizialmaxime*⁶¹² das Zuteilungsverfahren erst durch einen entsprechenden Antrag eingeleitet wird. Dies bedeutet, dass es ohne Antrag zu keiner Zuteilung kommen kann.⁶¹³

Der Inhalt des Antrags wird in § 10 Abs. 1 TEHG nur ansatzweise geregelt. Jedoch hat der Antragsteller zu berücksichtigen, dass zumindest das gegenwärtig geltende ZuG 2007 mehrere Sonderzuteilungsregeln⁶¹⁴ enthält, die nur dann von der zuständigen Behörde berücksichtigt werden, wenn dies entsprechend beantragt wurde.⁶¹⁵ Ergänzend ist vorgesehen, dass der Antragsteller die zur Prüfung des Anspruchs auf Zuteilung erforderlichen Unterlagen beizufügen hat.⁶¹⁶ Welche Unterlagen als erforderlich anzusehen sind, hat der deutsche Gesetzgeber für die erste Handelsperiode in der auf § 10 Abs. 5 TEHG gestützten Zuteilungsverordnung 2007 (ZuV 2007)⁶¹⁷ festgelegt. Die im Antrag gemachten Angaben sind darüber hinaus durch eine von der zuständigen Behörde bekannt gegebenen sachverständige Stelle zu verifizieren.⁶¹⁸ Der Inhalt dieser Verifizierungspflicht ergibt sich hierfür aus § 14 ZuV 2007. Obwohl es sich bei der Zuteilungsentscheidung um ein Verwaltungsverfahren handelt, für welches grundsätzlich der Untersuchungsgrundsatz gilt,⁶¹⁹ werden dem An-

⁶¹⁰ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 10 Rn. 29

⁶¹¹ § 3 Abs. 5 TEHG

⁶¹² § 22 Abs. 1 S. 1 VwVfG

⁶¹³ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 10 Rn. 4

⁶¹⁴ Zuteilung auf Basis historischer Emissionen (§ 7 Abs. 1 ZuG 2007), Zuteilung auf Basis angemeldeter Emissionen (§ 8 Abs. 1 ZuG 2007), Härtefall wegen erheblicher Abweichung von der Basisperiode (§ 7 Abs. 10 ZuG 2007), Härtefall wegen sonstiger Umstände (§ 7 Abs. 11 ZuG 2007), Option auf Zuteilung nach Benchmarks (§ 7 Abs. 12 ZuG 2007), Zuteilung für Neuanlagen als Ersatzanlagen (§ 10 Abs. 1 ZuG 2007), Zuteilung für zusätzliche Neuanlagen (§ 11 Abs. 1 ZuG 2007), Sonderzuteilung für frühzeitige Emissionsminderungen (§ 12 Abs. 1 ZuG 2007), Zuteilung für prozessbedingte Emissionen (§ 13 Abs. 1 ZuG 2007)

⁶¹⁵ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 10 Rn. 9, *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 10 Rn. 5

⁶¹⁶ § 10 Abs. 1 S. 2 TEHG

⁶¹⁷ Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsverordnung 2007 – ZuV 2007) vom 21.08.2004, BGBl. I S. 2255

⁶¹⁸ § 10 Abs. 1 S. 3 und 4 TEHG

⁶¹⁹ § 24 Abs. 1 S. 1 VwVfG

tragsteller durch das TEHG und die ZuV 2007 umfangreiche Mitwirkungspflichten auferlegt, die weit über die Anforderungen aus § 26 Abs. 2 S. 1 VwVfG hinausgehen dürften⁶²⁰ und dem irischen und österreichischen Recht im Rahmen der Zuteilungsentscheidung in diesem Umfang gänzlich unbekannt sind. Zwar besteht seitens der Behörde eine Beratungspflicht⁶²¹, jedoch führen fehlende Angaben in Anträgen grundsätzlich zu fehlender Bescheidungsfähigkeit mit der Folge, dass der Antrag zurückzuweisen ist.⁶²² Einen offensichtlichen Verstoß gegen die Vorgaben der Richtlinie⁶²³ enthält § 10 TEHG im Hinblick auf den Zeitpunkt der Zuteilungsentscheidung. So sieht das TEHG vor, dass Zuteilungsanträge für die erste Handelsperiode spätestens sechs Wochen nach Ablauf der Antragsfrist zu ergehen haben.⁶²⁴ Nachdem die Antragsfrist drei Wochen nach Inkrafttreten des ZuG 2007, das zum 31.08.2004 erfolgte, endet, hatte die zuständige Behörde die Zuteilungsentscheidung erst zum 02.11.2004 zu erlassen, die Richtlinie dagegen sah dies verbindlich bis zum 30.09.2004 vor.⁶²⁵ Ebenfalls sieht die Richtlinie für die folgenden Handelsperioden für die Zuteilungsentscheidung eine Frist von mindestens zwölf Monaten vor deren Beginn vor.⁶²⁶ Das TEHG ordnet die Zuteilungsentscheidung dagegen lediglich bis spätestens drei Monate vor Beginn der Handelsperiode an.⁶²⁷ Ein Grund für diese Abweichung ist aus den vorhandenen Gesetzesmaterialien insoweit nicht ersichtlich. Sowohl das irische als auch das österreichische Recht dagegen haben den verbindlichen Vorgaben der Richtlinie im Hinblick auf den Zeitpunkt der Zuteilungsentscheidung exakt Folge geleistet.

Die tatsächliche Ausgabe der Zertifikate stellt entgegen der Zuteilungsentscheidung keinen Verwaltungsakt dar, sondern erfolgt wie auch im österreichischen Recht⁶²⁸ als Realakt⁶²⁹ durch Eintragung einer der Zuteilungsentscheidung entsprechenden Menge auf das Konto des Antragstellers beim Emissionshandelsregister.⁶³⁰

4. Übertragung, Abgabe und Löschung von Zertifikaten

Art. 12 Abs. 3 EH-RL begründet eine der Hauptpflichten des Betreibers, mithin eine seinem Emissionsbericht entsprechende Anzahl von Zertifikaten bis spätestens

⁶²⁰ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 10 Rn. 11

⁶²¹ § 25 VwVfG

⁶²² *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 10 Rn. 10

⁶²³ Art. 11 EH-RL

⁶²⁴ § 10 Abs. 4 S. 3 TEHG

⁶²⁵ Art. 11 Abs. 1 S. 2 EH-RL

⁶²⁶ Art. 11 Abs. 2 S. 2 EH-RL

⁶²⁷ § 10 Abs. 4 S. 1 TEHG

⁶²⁸ § 17 Abs. 1 EZG

⁶²⁹ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 19 ZuG 2007, Rn. 5

⁶³⁰ § 9 Abs. 2 TEHG, § 19 ZuG 2007, § 25 TEHG

30.04. eines jeden Jahres abzugeben. Darüber hinaus wird durch Art. 12 EH-RL angeordnet, dass Zertifikate innerhalb der Gemeinschaft übertragbar sind⁶³¹, dass Zertifikate in allen Mitgliedsstaaten zur Erfüllung der Abgabepflicht Verwendung finden können⁶³² und dass Zertifikate auf Antrag des Inhabers jederzeit zu löschen sind.⁶³³

Der irische Gesetzgeber sieht abweichend von der Richtlinie⁶³⁴ nicht vor, dass Zertifikate auch zwischen Personen in Drittländern übertragbar sind, in denen diese Zertifikate aufgrund eines Abkommens für die gegenseitige Anerkennung anerkannt werden.⁶³⁵ Die übrige Umsetzung entspricht den Vorgaben der Richtlinie, wobei im Gegensatz zu den meisten übrigen Regelungen keine wortgleiche Übernahme erfolgt ist, sondern sowohl systematisch als auch im Wortlaut Änderungen eingeführt wurden.⁶³⁶

Der österreichische Gesetzgeber hat anders als das irische Recht eine Unterscheidung zwischen der Abgabeverpflichtung (§ 18 EZG) und der Übertragbarkeit (§ 19 EZG) vorgenommen. Das irische Recht setzte dagegen beide Aspekte, wie auch in der Richtlinie vorgesehen, in lediglich einer gesetzlichen Regelung um.⁶³⁷ Entgegen dem irischen Recht räumt der österreichische Gesetzgeber ausdrücklich die Möglichkeit ein, dass auch Zertifikate aus Drittländern, mit denen Abkommen bestehen, zur Erfüllung der Abgabeverpflichtung verwendet werden können.⁶³⁸

Auch der deutsche Gesetzgeber hat im Hinblick auf diesen Regelungsbereich wie auch das irische Recht eine Umsetzung in lediglich einem Paragraphen vorgesehen (§ 6 TEHG). Allerdings findet sich die Vorgabe der Richtlinie, dass Zertifikate nach Erfüllung der Abgabeverpflichtung zu löschen sind,⁶³⁹ nicht im TEHG, sondern vielmehr in § 20 S. 2 ZuG 2007. Dies führt dazu, dass im deutschen Recht diese Vorgabe der Richtlinie in jedem Zuteilungsgesetz gesondert geregelt werden muss, da eine allgemein gehaltene Regelung im TEHG fehlt.

⁶³¹ Art. 12 Abs. 1 EH-RL

⁶³² Art. 12 Abs. 2 EH-RL

⁶³³ Art. 12 Abs. 4 EH-RL

⁶³⁴ Art. 12 Abs. 1 (b) EH-RL

⁶³⁵ Art. 12 (1) S.I. No. 437 of 2004

⁶³⁶ So stellt der irische Gesetzgeber im Rahmen der Übertragbarkeit (Art. 12 (2) S.I. No. 437 of 2004) nicht explizit auf Zertifikate aus anderen Mitgliedstaaten ab, sondern verweist lediglich auf die Verwendung von Zertifikate, die durch eine „competent authority“ ausgegeben wurden, womit alle zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erfasst sein sollen

⁶³⁷ Art. 12 S.I. No. 437 of 2004

⁶³⁸ § 19 Abs. 1 EZG

⁶³⁹ Art. 12 Abs. 3 EH-RL

5. Gültigkeit der Zertifikate

Durch Art. 13 EH-RL erfolgt die Festlegung der Gültigkeitsdauer der Zertifikate. Diese gelten für den Zeitraum derjenigen Handelsperiode, für die sie ausgegeben wurden⁶⁴⁰ und werden jeweils für die vorherige Handelsperiode vier Monate nach Beginn einer neuen Handelsperiode gelöscht.⁶⁴¹ Jedoch räumt die Richtlinie beginnend mit der ersten Handelsperiode die Möglichkeit ein, dass Zertifikate, die gelöscht wurden, durch Zertifikate der laufenden Handelsperiode ersetzt werden können (Banking).⁶⁴²

Der österreichische Gesetzgeber hat sich entgegen der von der Richtlinie eingeräumten Möglichkeit dafür entschieden, eine Überführung (Banking) von der ersten zur zweiten Handelsperiode nicht zu gestatten, sondern diese Möglichkeit erst für eine Überführung von der zweiten zur dritten Handelsperiode zu schaffen.⁶⁴³ Diese Überführung erfolgt von Amts wegen, so dass es keines Antrages bedarf.

Auch das irische Recht hat eine Überführung von Zertifikaten erst für den Übergang von der zweiten zur dritten Handelsperiode erlaubt und dies für die erste Handelsperiode ausdrücklich ausgeschlossen.⁶⁴⁴

Diesen Ausschluss sieht auch das deutsche Recht vor, wobei dies wiederum nicht aus dem TEHG selbst ersichtlich wird, sondern vielmehr über die Verweisung des § 6 Abs. 4 S. 5 TEHG i.V.m. § 20 S. 1 ZuG 2007. Der deutsche Gesetzgeber hat es hierzu insoweit als notwendig erachtet, in § 6 Abs. 4 S. 5 TEHG eine gesetzestech-nisch unnötige gesetzliche Ermächtigung für eine gesetzliche Regelung⁶⁴⁵ aufzunehmen, was der Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu Recht beanstandet hat.⁶⁴⁶

6. Handelsregister

Die Richtlinie sieht vor, dass alle Mitgliedstaaten ein Register einrichten, dass die Verbuchung von Vergabe, Besitz, Übertragung und Löschung von Zertifikaten gewährleistet.⁶⁴⁷ Hierbei eröffnet die Richtlinie die Möglichkeit, dass Mitgliedstaaten ein gemeinsames Register führen.⁶⁴⁸ Zur Regelung der Einzelheiten in Bezug auf die

⁶⁴⁰ Art. 13 Abs. 1 EH-RL

⁶⁴¹ Art. 13 Abs. 2 und 3 EH-RL

⁶⁴² Art. 13 Abs. 2 und 3 EH-RL

⁶⁴³ § 20 Abs. 2 und 3 EZG

⁶⁴⁴ Art. 13 (1) (b) S.I. No. 437 of 2004

⁶⁴⁵ *Kömer/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 6 Rn. 20

⁶⁴⁶ BT-Drs. 15/2540, S. 17

⁶⁴⁷ Art. 19 Abs. 1 S. 1 EH-RL

⁶⁴⁸ Art. 19 Abs. 1 S. 2 EH-RL

Führung eines Registers schreibt die Richtlinie in Art. 19 Abs. 3 EH-RL vor, dass die Kommission eine Verordnung über ein sicheres Registrierungssystem in Form standardisierter elektronischer Datenbanken erlässt. Dies ist inzwischen durch die Registerverordnung (EU-RegV)⁶⁴⁹ vom 21.12.2004 erfolgt. In dieser EU-RegV werden den Mitgliedstaaten umfangreiche Vorgaben für das Registerwesen in insgesamt 75 Artikeln und 16 Anhängen auferlegt.⁶⁵⁰ Hierbei nennt insbesondere Anhang V der Verordnung mehrere Regelungsbereiche, die von den Mitgliedsstaaten näher auszugestalten sind.⁶⁵¹

Im österreichischen Recht wurde Art. 19 EH-RL dergestalt umgesetzt, dass zunächst grundsätzlich in § 19 Abs. 1 S. 1 EZG die Führung eines Registers angeordnet wird. Die nähere Ausgestaltung dieses Registers soll nach dem Willen des österreichischen Gesetzgebers durch eine nationale Verordnung⁶⁵² sowie die bereits in Kraft getretene EU-RegV erfolgen.⁶⁵³ Von der nationalen Verordnungsermächtigung zur näheren Ausgestaltung hat der österreichische Gesetzgeber bisher keinen Gebrauch gemacht, sondern durch die Registerstellenverordnung⁶⁵⁴, die auf der Ermächtigungsgrundlage des § 19 Abs. 1 S. 2 EZG beruht, lediglich die Zuständigkeit des Umweltbundesamtes für die Führung des Registers begründet. Insoweit ergeben sich die Vorgaben für die Führung des Registers gegenwärtig direkt aus der europäischen EU-RegV. Die Möglichkeit der Führung des Registers gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten sieht das österreichische wie im Übrigen auch das deutsche Recht im Gegensatz zum irischen Recht⁶⁵⁵ nicht vor.

Auch das deutsche Recht enthält in § 14 Abs. 1 S. 1 TEHG lediglich eine Blankettverweisung auf die EU-RegV.⁶⁵⁶ Obwohl die EU-RegV in Anhang V die Möglichkeit zur nationalen Ausgestaltung von Regelungsbereichen eröffnet, hat der deutsche wie

⁶⁴⁹ Verordnung (EG) Nr. 2216/2004 der Kommission vom 21. Dezember 2004 über ein standardisiertes Registrierungssystem gemäß Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Entscheidung 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

⁶⁵⁰ hierbei werden insgesamt sieben Themenbereiche behandelt: Gegenstand der Verordnung, Aufbau und Sicherheit der Register, Inhalt der Register, Überprüfung von Registervorgängen, Vorschriften über einzelne Vorgänge, Informationsanforderungen, Gebühren

⁶⁵¹ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 14 Rn. 58

⁶⁵² § 19 Abs. 1 S. 4 EZG

⁶⁵³ § 19 Abs. 1 EZG

⁶⁵⁴ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Betrauung einer Registerstelle für die technische Durchführung des Registers für den Emissionshandel und die Führung des nationalen Registers (Registerstellenverordnung), BGBl. II Nr.38/2004, in Kraft seit 27.07.2004

⁶⁵⁵ Art. 19 (1) S.I. No. 437 of 2004

⁶⁵⁶ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 14 Rn. 13

auch der österreichische Gesetzgeber von einer vorhandenen Verordnungsermächtigung⁶⁵⁷ keinen Gebrauch gemacht und grundsätzlich auf die Vorgaben der EU-RegV verwiesen. Abweichend vom österreichischen Recht, welches ausschließlich auf die EU-RegV verweist, hat der deutsche Gesetzgeber zumindest Regelungen im Hinblick auf Arten von Konten⁶⁵⁸, Voraussetzungen für die Einrichtung von Konten⁶⁵⁹ und die Führung von Verzeichnissen⁶⁶⁰ im TEHG eingeführt, wobei diese Regelungen den bereits in der EU-RegV vorgesehenen Anforderungen entsprechen und ihnen daher kein eigener Regelungsgehalt zukommt.⁶⁶¹ Im Gegensatz zum österreichischen Recht bedurfte es im deutschen Recht keiner Verordnungsermächtigung zur Bestimmung der für die Führung des Registers zuständigen Stelle; als zuständige Stelle wurde insoweit bereits durch § 20 Abs. 1 S. 2 TEHG wie auch in Österreich⁶⁶² das jeweilige Umweltbundesamt festgelegt.

Der irische Gesetzgeber hat in seiner Umsetzung lediglich Art. 19 Abs. 1 und 2 EH-RL weitgehend wörtlich übernommen. Eine Konkretisierung von Vorgaben für die Führung des Registers ist nicht vorgesehen. So unterlässt das S.I. No. 437 of 2004 sogar einen Hinweis auf die Geltung der EU-RegV, sondern geht offensichtlich selbstverständlich aufgrund der direkten Geltung einer europäischen Verordnung von deren Geltung aus. Im Gegensatz zum deutschen und österreichischen Recht besteht die Möglichkeit, gemeinsam mit anderen Mitgliedsstaaten das Register zu führen.⁶⁶³

IV. Schlussbestimmungen

1. Opt-In/ Opt-Out

Die Richtlinie eröffnet sowohl die Möglichkeit, den Anwendungsbereich zu erweitern (Opt-In)⁶⁶⁴ als auch die Möglichkeit, den Anwendungsbereich einzuschränken (Opt-Out).⁶⁶⁵ Die Möglichkeit des Opt-Out steht den Mitgliedstaaten jedoch nur für die erste Handelsperiode zu.⁶⁶⁶ In Bezug auf das Opt-In besteht zum einen die Möglichkeit, bereits beginnend zum Jahre 2005 den Anwendungsbereich auf Anlagen zu

⁶⁵⁷ § 14 Abs. 4 TEHG

⁶⁵⁸ § 14 Abs. 1 S. 2 TEHG

⁶⁵⁹ § 14 Abs. 2 S.1 und 3 TEHG

⁶⁶⁰ § 14 Abs. 1 S. 3 TEHG

⁶⁶¹ Siehe insoweit ausführlich *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 14 Rn. 13ff.

⁶⁶² § 1 Registerstellenverordnung

⁶⁶³ Art. 19 (1) S.I. No. 437 of 2004

⁶⁶⁴ Art. 24 Abs. 1 EH-RL

⁶⁶⁵ Art. 27 EH-RL

⁶⁶⁶ Art. 24 Abs. 1 EH-RL

erweitern, welche die in Anhang I aufgeführten Kapazitätsgrenzen nicht erreichen.⁶⁶⁷ Zum anderen kann beginnend zum Jahre 2008 der Anwendungsbereich auf andere Tätigkeiten und Treibhausgase als die in Anhang I bzw. Anhang II genannten erweitert werden.⁶⁶⁸

Der irische Gesetzgeber hat von der Möglichkeit des Opt-In für Anlagen, welche die in Anhang I aufgeführten Kapazitätsgrenzen nicht erreichen, keinen Gebrauch gemacht. Allerdings begründet das irische Recht in Art. 22 (1) S.I. No. 437 of 2004 für die zuständige Behörde bereits das Recht, mit Zustimmung des Ministers beginnend ab dem Jahre 2008 den Anwendungsbereich um weitere Tätigkeiten und Treibhausgase zu erweitern.

In Österreich dagegen sieht § 2 Abs. 3 EZG vor, dass auch Anlagen, welche die in Anhang I der Richtlinie genannten Kapazitätsgrenzen unterschreiten, in das Emissionshandelssystem einbezogen werden, wobei die Einbeziehung dieser Anlagen nur auf Antrag und damit freiwillig erfolgt.⁶⁶⁹ In Österreich ist darüber hinaus bereits in § 2 Abs. 2 EZG eine Verordnungsermächtigung vorgesehen, um beginnend zum Jahre 2008 weitere Tätigkeiten und Treibhausgase, wie von der Richtlinie vorgesehen,⁶⁷⁰ einzubeziehen, so dass es – anders als im deutschen Recht – keiner Gesetzesänderung bedarf.

Bezüglich eines Opt-Out hat das deutsche Recht zwar in § 2 Abs. 5 TEHG Anlagen nach § 2 EEG aus dem Anwendungsbereich des TEHG ausgeschlossen, die nach Art. 27 Abs. 1 EH-RL notwendige Zustimmung wurde jedoch nicht eingeholt.⁶⁷¹ Eine Begrenzung auf die erste Handelsperiode sieht das TEHG ebenfalls nicht vor. Ein Opt-In im Hinblick auf Anlagen, welche die in Anhang I der Richtlinie genannten Kapazitätsgrenzen unterschreiten, ist wie auch im irischen Recht im TEHG nicht vorgesehen. Anders als im österreichischen Recht bedarf es im deutschen Recht zur Erweiterung des Anwendungsbereichs auf nicht in Anhang I der Richtlinie genannte Tätigkeiten und Treibhausgase beginnend zum Jahre 2008⁶⁷² einer förmlichen Gesetzesänderung. Dies beruht auf der Tatsache, dass der deutsche Gesetzgeber keine dem österreichischen Recht entsprechende Verordnungsermächtigung vorgese-

⁶⁶⁷ Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 EH-RL

⁶⁶⁸ Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 EH-RL

⁶⁶⁹ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 2 Rn. 23

⁶⁷⁰ Art. 27 EH-RL

⁶⁷¹ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 2 Rn. 39

⁶⁷² Art. 27 Abs. 1 UAbs. 1 EH-RL

hen hat, so dass die Erweiterung des Anwendungsbereichs mit erheblich größerem Aufwand verbunden ist als der Erlass einer Verordnung im österreichischen Recht.⁶⁷³

2. Sanktionen

Wie von der Richtlinie vorgegeben⁶⁷⁴, sehen sowohl das irische als auch das deutsche und österreichische Recht vor, dass für den Fall, dass durch den Anlagenbetreiber abgegebenen Zertifikate die getätigten Emissionen nicht abdecken, in der ersten Handelsperiode eine Sanktion von 40 EUR und beginnend zur zweiten Handelsperiode von 100 EUR für jede ausgestoßene Tonne Kohlendioxidäquivalent, die nicht durch ein Zertifikat abgedeckt ist, vor.⁶⁷⁵ Hierbei sieht das österreichische Recht abweichend vom irischen und deutschen Recht bereits eine Zweckbestimmung für die erhobenen Sanktionen, mithin die Förderung von JI/CDM-Maßnahmen vor.⁶⁷⁶ In allen drei Ländern wird darüber hinaus zutreffend angeordnet, dass die Zahlung einer Sanktion nicht von einer Abgabeverpflichtung in entsprechender Höhe zum nächsten Abgabetermin befreit.⁶⁷⁷ Das deutsche Recht sieht darüber hinaus eine Erweiterung dergestalt vor, dass für den Fall, dass auch im folgenden Kalenderjahr diese Abgabeverpflichtung aus dem Vorjahr nicht fristgerecht erfüllt wird, bei der neuerlichen Ausgabe von Zertifikaten eine entsprechende Anzahl an Zertifikaten in Abzug gebracht wird,⁶⁷⁸ was im österreichischen und irischen Recht nicht möglich ist.

3. Force Majeure

Das irische wie auch das österreichische Recht sehen vor, dass für den Fall höherer Gewalt eine ergänzende Zuteilung von jedoch nicht-übertragbaren Zertifikaten erfolgen kann.⁶⁷⁹ Im Gegensatz zum irischen Recht nimmt das österreichische Recht ergänzend eine nicht abschließende Aufzählung von Fällen höherer Gewalt vor.⁶⁸⁰ Abweichend von den Vorgaben der Richtlinie⁶⁸¹ sieht das österreichische Recht jedoch keine Beschränkung der zusätzlichen Zuteilung von Zertifikaten aufgrund höherer Gewalt nur auf die erste Handelsperiode vor, wie sie das irische Recht im Einklang mit der Richtlinie ausdrücklich vornimmt.⁶⁸²

⁶⁷³ Kömer/Vierhaus, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 2 Rn. 7

⁶⁷⁴ Art. 16 Abs. 3 und 4 EH-RL

⁶⁷⁵ § 28 Abs. 1 und 2 EZG; § 18 Abs. 1 S. 1 TEHG, Art. 16 (3) S.I. No. 437 of 2004

⁶⁷⁶ § 28 Abs. 4 EZG

⁶⁷⁷ § 28 Abs. 1 und 2 EZG; § 18 Abs. 2 S. 1 TEHG, Art. 16 (4) S.I. No. 437 of 2004

⁶⁷⁸ § 18 Abs. 3 S. 2 TEHG

⁶⁷⁹ § 15 EZG; Art. 24 S.I. No. 437 of 2004

⁶⁸⁰ § 15 EZG; z.B. Naturkatastrophen, Terrorakte

⁶⁸¹ Art. 29 Abs. 1 EH-RL

⁶⁸² Art. 24 S.I. No. 437 of 2004

Eine grundlegend abweichende Regelung hat der deutsche Gesetzgeber vorgenommen. So sieht das deutsche Recht nicht wie die Richtlinie, das irische und das österreichische Recht eine zusätzliche Zuteilung von Zertifikaten vor, sondern ermöglicht lediglich der zuständigen Behörde, die durch eine unterlassene Abgabe von Zertifikaten verwirkte Sanktion zu erlassen, wenn der Abgabepflicht aufgrund höherer Gewalt nicht nachgekommen werden konnte.⁶⁸³ Nach der Gesetzesbegründung sollte hierdurch eine Korrektiv zu der verschuldensunabhängigen Sanktionierung in § 18 Abs. 1 TEHG Rechnung geschaffen werden.⁶⁸⁴

4. Anlagenpool

Die Richtlinie gibt in Art. 28 EH-RL vor, dass von Anlagenbetreibern Anlagenpools gebildet werden können, die im Wesentlichen bewirken, dass die Gesamtzahl der Zertifikate an einen Treuhänder ausgegeben wird, der auch die Abgabeverpflichtung zu erfüllen hat.⁶⁸⁵ Obwohl die Richtlinie keine Vorgabe dafür gibt, bis zu welchem Zeitpunkt die Bildung eines Pools beantragt werden muss, sieht das deutsche Recht eine Frist bis spätestens fünf Monate⁶⁸⁶, das österreichische Recht eine Frist bis spätestens 90 Tagen⁶⁸⁷ vor Beginn der Handelsperiode vor. Das deutsche Recht sieht jedoch keine Regelung vor, wie zu verfahren ist, wenn ein Teilnehmer während einer Handelsperiode entscheidet, aus dem Anlagenpool auszuschneiden. Da jedoch der Treuhänder zum Zeitpunkt der Zuteilung der Zertifikate Anspruchsberechtigter war, dürfte keine Veranlassung der zuständigen Behörde bestehen, auch bei Ausscheiden eines Teilnehmers aus dem Anlagenpool diesem die entsprechenden Zertifikate zuzuteilen; insoweit muss im Innenverhältnis des Anlagenpools eine Übertragungsverpflichtung des Treuhänders auf den ausscheidenden Teilnehmer festgelegt werden.⁶⁸⁸ Der österreichische Gesetzgeber hat diese Schwierigkeit dagegen erkannt und ausdrücklich geregelt, dass ein Ausscheiden aus dem Anlagenpool nur mit Jahresende zulässig ist, so dass für das folgende Jahr die Zertifikate wieder an den ausgeschiedenen Anlagenbetreiber zuzuteilen sind.⁶⁸⁹ Die im deutschen Recht mögliche Problematik kann somit im österreichischen Recht nicht auftreten. Das irische Recht sieht die Bildung von Anlagenpools dagegen nicht vor.

⁶⁸³ § 18 Abs. 1 S. 2 TEHG

⁶⁸⁴ BR-Drs. 14/04, S. 34

⁶⁸⁵ Art. 28 EH-RL

⁶⁸⁶ § 24 Abs. 3 TEHG

⁶⁸⁷ § 15 Abs. 2 S.1 EZG

⁶⁸⁸ Kömer/Vierhaus, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 24 Rn. 15

⁶⁸⁹ § 16 Abs. 5 EZG

B. Zusammenfassung und Bewertung

I. Umsetzung in irisches Recht

Die Umsetzung der Richtlinie in irisches Recht erfolgte, wie die Darstellung gezeigt hat, weitgehend durch die wortgleiche Übernahme der Richtlinie in das S.I. No. 437 of 2004. Hierbei gilt jedoch zu beachten, dass die Richtlinie lediglich Eckpunkte für ein Emissionshandelssystem vorgibt und somit wesentliche Fragen der Ausgestaltung den Mitgliedstaaten überlasst.⁶⁹⁰ Folglich stellt die Umsetzung der Richtlinie durch das S.I. No. 437 of 2004 ebenfalls lediglich Eckpunkte für die Einführung des Emissionshandelssystems in Irland auf. Wie auch die Richtlinie bedarf somit auch das S.I. No. 437 of 2004 der Ausgestaltung durch weitere Vorgaben. Besondere Bedeutung kommt hierbei der Environmental Protection Agency (EPA) zu, der durch Art. 18 S.I. No. 437 of 2004 die umfassende Verantwortung zur Einführung des Emissionshandelssystems übertragen wurde. Die EPA hat hierzu inzwischen zu allen wesentlichen Fragen, die einer Ausgestaltung bedurften, Guidance Notes veröffentlicht, die detaillierte Vorgaben für das Verhalten der Anlagenbetreiber insbesondere in den Bereichen Monitoring, Reporting und Verification aufstellen.⁶⁹¹ Im Hinblick auf das ebenfalls ausfüllungsbedürftige Zuteilungsverfahren hat die EPA die „National Allocation Methodology (IE-NAM-Final)“ erarbeitet, die die Grundlage sowie den Ablauf der Zuteilung für die jeweilige Zuteilungsperiode darstellt.

Der irische Gesetzgeber hat sich somit dafür entschieden, lediglich die Eckpunkte des Emissionshandels verbindlich vorzugeben, die konkrete Ausgestaltung des Emissionshandelssystems wurde dagegen ausschließlich der EPA übertragen. Diese gibt wiederum den Anlagenbetreibern durch rechtlich unverbindliche Guidance Notes detaillierte Anleitungen, bei deren Erfüllung die EPA von der Einhaltung der Vorschriften des S.I. No. 437 of 2004 ausgeht. Dieser Weg der Umsetzung der Richtlinie zeichnet sich somit durch ein besonders hohes Maß an Flexibilität aus, da aufgrund der nur wenigen bindenden gesetzlichen Vorgaben der EPA kurzfristige Anpassungen des Emissionshandelssystems zukünftige europarechtliche Entwicklungen oder aber auch zukünftige nationale Entwicklungen ohne gesetzliches Verfahren ermöglicht werden. Zum anderen drückt der irische Gesetzgeber durch diese Vorgehensweise ein erhebliches Vertrauen in die EPA aus, ein funktionsfähiges Emissionshandelssystem einzuführen.

⁶⁹⁰ Kömer/Vierhaus, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, Einl. Rn. 45

⁶⁹¹ Siehe hierzu die ausführliche Darstellung in Kapitel 10.

II. Umsetzung in österreichisches Recht

Die Umsetzung in österreichisches Recht kann sicherlich als gelungen bezeichnet werden.⁶⁹² So sind mit Ausnahme der Zuständigkeitsregelung in § 26 EZG keine handwerklichen Mängel des Gesetzes ersichtlich. Wie die ausführliche Darstellung gezeigt hat, folgt das EZG einem logischen und konsequenten Aufbau und berücksichtigt alle möglicherweise auftretenden rechtlichen Schwierigkeiten ausreichend. Der Emissionshandel konnte in Österreich durch lediglich ein Gesetz und mehrere Verordnungen eingeführt werden und hat durch weitere Verordnungsermächtigungen die Grundlage geschaffen, kurzfristig ohne umfangreiche Gesetzesänderungen auf weitere europäische Vorgaben im Bereich des Emissionshandels reagieren zu können. So räumt das EZG bereits jetzt dem zuständigen Bundesminister durch § 2 Abs. 2 EZG die Möglichkeit ein, durch Verordnung den Anwendungsbereich des Gesetzes um weitere Tätigkeiten und Treibhausgase zu erweitern, so dass eine Gesetzesänderung - anders als im deutschen Recht - nicht notwendig wird. Ebenfalls erfolgt die Zuteilung der Zertifikate durch Verordnung, so dass auch hierfür – anders als im deutschen Recht – kein parlamentarisches Gesetz notwendig ist. Die Vorgaben bezüglich Monitoring, Reporting und Verification wurden durch Verordnung geregelt, so dass jeweils detaillierte und ordnungsrechtlich verbindliche Regelungen vorliegen, die ein funktionierendes Überwachungssystem gewährleisten. Lediglich am Rande hervorzuheben ist die Tatsache, dass der österreichische Gesetzgeber in § 28 Abs. 4 EZG bestimmt, dass die Sanktionszahlungen für Verstöße gegen die Abgabepflicht ausdrücklich dem nationalen JI/CDM-Programm zufließen sollen, mit hin nicht zur Deckung des allgemeinen Kosten dienen, sondern einem zukunftssträchtigen umweltpolitischen Instrument zugeführt werden.

Insgesamt hat auch der österreichische Gesetzgeber mit dem EZG die Voraussetzungen geschaffen, gegenwärtig ein funktionierendes Handelssystem, insbesondere durch detaillierte ordnungsrechtliche Vorgaben an die Überwachung⁶⁹³, zu gewährleisten, jedoch auch zukünftig auf Änderungen des Emissionshandels auf europäischer Ebene kurzfristig und flexibel im Wege des Erlasses oder der Änderung von Verordnungen reagieren zu können.

⁶⁹² So auch *Brauneis*, Überblick über das Emissionszertifikatengesetz (EZG), GesS 2004, S. 28ff., 33

⁶⁹³ Siehe hierzu ausführlich die Ausführungen in Kapitel 10.

III. Umsetzung in deutsches Recht

Die Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie in deutsches Recht dagegen hat teilweise Kritik hervorgerufen.⁶⁹⁴ Zwar zeigt das TEHG eine Anzahl von handwerklichen Mängeln auf, die einer Korrektur bedürften, jedoch die Funktionsfähigkeit des Emissionshandels, wie teilweise vorgebracht,⁶⁹⁵ nicht gefährden.

So formuliert das TEHG in § 1, dass Zweck des Gesetzes ist, für Tätigkeiten, durch die in besonderem Maße Treibhausgase emittiert werden, die Grundlage für den Handel mit Berechtigungen zur Emissionen von Treibhausgasemissionen in einem gemeinschaftsweiten Emissionshandelssystem zu schaffen, um damit durch eine kosteneffiziente Verringerung von Treibhausgasen zum weltweiten Klimaschutz beizutragen. Diese Formulierung des Zwecks des Gesetzes ist insoweit missverständlich, da das TEHG selbst keinen Markt für Treibhausgasemissionszertifikate schafft, sondern ein durch die ex-ante Festlegung der absoluten Gesamtemissionsmenge geschaffener Markt vielmehr die Voraussetzung für die Einführung eines Handelssystems darstellt.⁶⁹⁶ Ebenso verzichtet § 1 TEHG vollständig darauf, die übrigen Ziele der Richtlinie zu nennen und zum Zweck des TEHG zu erklären. Das TEHG schränkt vielmehr den Zweck des Gesetzes dergestalt ein, dass nur beabsichtigt ist, Tätigkeiten, durch die in besonderem Maße Emissionen emittiert werden, vom Zweck des Gesetzes zu erfassen. Diese Beschränkung findet jedoch keine Grundlage in der Richtlinie und stellt somit keine richtlinienkonforme Umsetzung dar.

Im Hinblick auf die Regelungstechnik des § 4 TEHG liegt keine richtlinienkonforme Umsetzung in nationales Recht vor.⁶⁹⁷ So sieht Art. 6 Abs. 1 EH-RL ausdrücklich vor, dass eine Genehmigung zur Freisetzung von Treibhausgasen insbesondere die Überzeugung der zuständigen Behörde erfordert, dass der Betreiber in der Lage ist, die Freisetzung zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten. Für sämtliche Altanlagen, die bereits vor dem Inkrafttreten des TEHG am 15. Juli 2004 über eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung verfügt haben, wird jedoch diese Überzeu-

⁶⁹⁴ Siehe hierzu besonders ausführlich *Rebentisch*, Chancen und Risiken des Emissionshandelssystems in: Tagungen der Gesellschaft für Umweltrecht, Rechtsprobleme des CO₂-Emissionshandels, 2005, S. 95ff.

⁶⁹⁵ *Rebentisch*, Chancen und Risiken des Emissionshandelssystems in: Tagungen der Gesellschaft für Umweltrecht, Rechtsprobleme des CO₂-Emissionshandels, S. 95ff.

⁶⁹⁶ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 1 Rn. 5

⁶⁹⁷ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 4 Rn. 52

gung der zuständigen Behörde durch § 4 Abs. 7 TEHG ohne nähere Prüfung als gegeben fingiert.

Auch sind Zuteilungsregelungen des ZuG 2007 zumindest teilweise unverständlich. So hat sich der Gesetzgeber in § 6 Abs. 3 ZuG 2007 verpflichtet, eine Stelle zu beauftragen, auf eigene Rechnung eine Berechtigungsreserve für Neuanlagen zu bilden. Hierbei ist jedoch einerseits zu beachten, dass der Erwerb der zusätzlichen Berechtigungen nicht von einer gesetzgeberischen Entscheidung sondern vielmehr davon abhängig ist, ob tatsächlich Berechtigungen auf dem freien Markt erworben werden können. Zum anderen handelt es sich bei der Formulierung des Gesetzgebers nicht eine gesetzliche Verpflichtung für die entsprechende Stelle, sondern lediglich um eine Beauftragung, deren Erfüllung nach den Grundsätzen der Privatautonomie zu beurteilen ist; als verlässliche gesetzlichen Grundlage für die Investitionsentscheidung eines Unternehmens kann diese Regelung jedoch nicht bezeichnet werden.⁶⁹⁸

Keine gesetzliche Regelung findet sich im deutschen Recht indes für Anlagen, die keiner Genehmigung nach dem BImSchG, sondern lediglich einer Anzeige an die zuständige Behörde bedurften. Hierbei handelt es sich um Anlagen, die gemäß § 67 Abs. 2 S. 1 BImSchG vor Erlass der 4. BImSchVO errichtet wurden oder gemäß § 67a Abs. 1 BImSchG um Anlagen, die auf dem Gebiet der früheren Deutschen Demokratischen Republik (DDR) vor dem 01.07.1990 errichtet wurden. Da diese Anlagen gerade von der Genehmigungspflicht des BImSchG ausgenommen waren, liegt keine Genehmigung nach § 4 BImSchG vor, die aber nach dem Willen des Gesetzgebers auch die Genehmigung nach dem TEHG darstellen soll.⁶⁹⁹ Insoweit hätte es einer Ergänzung in § 4 TEHG bedurft, dass für die in §§ 67 und 67a BImSchG genannten Anlagen mit der bereits erfolgten Anzeige nach dem BImSchG ebenfalls die Genehmigung zur Freisetzung von Treibhausgasen als erteilt gilt.

Nach Art. 9 EH-RL hat jeder Mitgliedstaat einen nationalen Plan aufzustellen, aus dem die Gesamtzahl der für die jeweilige Zuteilungsperiode zuzuteilenden Zertifikate sowie die Verteilung auf die einzelnen Anlagen hervor gehen. Für diese Zuteilungsentscheidung hat es der deutsche Gesetzgeber als notwendig erachtet, ein eigenes Gesetz⁷⁰⁰ zu schaffen. Jedoch sieht die Emissionshandelsrichtlinie keine verbindlichen Vorgaben zur notwendigen Rechtsform der Zuteilungsregelungen vor. Indes wird für das deutsche Recht überwiegend die Ansicht vertreten, dass es aufgrund des verfassungsrechtlich gebotenen Vorbehaltes des Gesetzes einer parlamentsge-

⁶⁹⁸ *Rebentisch*, Chancen und Risiken des Emissionshandelssystems in: Tagungen der Gesellschaft für Umweltrecht, Rechtsprobleme des CO₂-Emissionshandels, 2005, S. 108

⁶⁹⁹ § 4 Abs. 6 S. 1 TEHG

⁷⁰⁰ ZuG 2007

setzlichen Grundlage für die Mengenplanung und die Zuteilungsregeln bedurft hätte.⁷⁰¹ Nach den Vorgaben des Gesetzesvorbehalts hat das Parlament wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen und darf grundrechtswesentliche Entscheidungen⁷⁰² nicht der Exekutive überlassen.⁷⁰³ Hier wird vor allem vorgebracht, dass die teilweise Überführung des Systems der Umweltnutzung des BImSchG in ein Handelssystem eine freiheitsbeschränkende Wirkung entfaltet, da die Umweltnutzung nur noch begrenzt im Rahmen der gesetzlichen Kontingentierung erfolgen kann.⁷⁰⁴ Allerdings kann auch die nunmehr getroffene gesetzliche Regelung diesen Anforderungen, die durch den Gesetzesvorbehalt begründet werden, nicht gerecht werden. So beschließt gemäß § 7 S. 1 TEHG die Bundesregierung für jede Zuteilungsperiode einen nationalen Zuteilungsplan, welcher wiederum die Grundlage für ein Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan darstellt. Durch diese Gesetzssystematik kommt es allerdings zu einer beinahe vollständigen Entparlamentarisierung der Zuteilungsentscheidung. So besteht zum einen für das Parlament keine Möglichkeit, Änderungen im Gesetzgebungsverfahren durchzusetzen, da der Gesetzesvorschlag nach § 7 S. 1 TEHG auf dem nationalen Zuteilungsplan beruht, der indes bereits vorher ohne Mitwirkung des Parlamentes durch die Bundesregierung beschlossen wurde. Darüber hinaus verhindern die Vorgaben der Emissionshandelsrichtlinie faktisch eine Einflussnahme des Parlaments auf die nationale Zuteilung. Nach Art. 9 Abs. 3 S. 1 EH-RL kann die Kommission einen Plan oder einen Teil des nationalen Zuteilungsplanes ablehnen, wenn er mit den in Anhang III der Richtlinie aufgeführten Kriterien nicht vereinbar ist. Die Zuteilungsentscheidung selbst, welche in Deutschland durch das jeweilige Zuteilungsgesetz gemäß § 7 S. 2 TEHG erfolgen soll, kann somit erst erfolgen, wenn die Kommission dem nationalen Zuteilungsplan zugestimmt bzw. diesen nicht abgelehnt hat. Eine Möglichkeit für das Parlament, im Gesetzgebungsverfahren für das jeweilige Zuteilungsgesetz den von der Kommission genehmigten nationalen Zuteilungsplan und damit das Zuteilungsgesetz selbst zu ändern, besteht insoweit lediglich theoretisch. Sobald das Parlament an dem von der Bundesregierung beschlossenen und von der Kommission genehmigten nationalen Zuteilungsplan im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für das jeweilige Zutei-

⁷⁰¹ *Spieth*, Europäischer Emissionshandel und deutsche Industrieanlagenrecht – Rechtliche Probleme des Richtlinienvorschlages der Europäischen Kommission für einen Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft, 2002, S. 83; *Burgi*, Die Rechtsstellung der Unternehmen im Emissionshandelssystem, NJW 2003, S. 2486ff., 2491

⁷⁰² Diskutiert wird vor allem ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit sowie die Berufsfreiheit; vgl. insoweit anstatt vieler *Giesberts/Hilf*, Handel mit Emissionszertifikaten- Regelungen für einen künftigen Markt, 2002, S. 121ff.

⁷⁰³ BVerfGE 83,130 (140); BVerfGE 57, 295 (321); BVerfGE 47, 46 (79).

⁷⁰⁴ *Burgi*, Grundprobleme des deutschen Emissionshandelssystems: Zuteilungskonzept und Rechtsschutz in: *Gesellschaft für Umweltrecht*, Rechtsprobleme des CO₂-Emissionshandels, 2005, S. 129

lungsgesetz Änderungen vorzunehmen beabsichtigt und diese im Gesetzgebungsverfahren durchgesetzt sehen möchte, bedarf diese Änderung gemäß Art. 9 Abs. 3 S. 2 EH-RL wiederum der Zustimmung der Kommission binnen drei Monaten. Erst nach erfolgter Zustimmung der Kommission könnte dann wiederum der nationale Zuteilungsplan in einem geänderten Zuteilungsgesetz umgesetzt werden. Dieses zeitaufwändige, bei jeder Änderung durchzuführende Verfahren, wird das Parlament schon im Hinblick auf die Rechtzeitigkeit der Zuteilungsentscheidung und den damit verbundenen Vollzugsaufwand davon abhalten, weitreichende Änderungsvorschläge einzubringen. Im Ergebnis wird dem Parlament als Gesetzgeber lediglich die Aufgabe des Vollzuges der von der Bundesregierung mit Zustimmung der Kommission getroffenen Zuteilungsentscheidung zukommen.⁷⁰⁵ Damit verbleibt für das Parlament lediglich die Möglichkeit, eine Änderung des TEHG herbeizuführen, um damit die Einflussmöglichkeiten auf die Zuteilungsentscheidung zu verbessern.

Angezeigt gewesen wäre auch die Einfügung einer Verordnungsermächtigung, die es ermöglicht hätte, eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Emissionshandelssystems⁷⁰⁶ ohne parlamentarisches Verfahren vorzunehmen, wie es beispielsweise das österreichische Recht vorsieht.⁷⁰⁷

Insgesamt stellt jedoch auch die Umsetzung in deutsches Recht eine ausreichende Grundlage für ein funktionierendes Emissionshandelssystem dar. Die dargestellten Mängel bewirken insoweit keine Einschränkung der Funktionsfähigkeit des Emissionshandelssystems, sondern stellen lediglich handwerkliche Fehler im Rahmen der Umsetzung dar, die wohl im Wesentlichen auf die kurzfristige Umsetzung der Richtlinie zurückzuführen sind, jedoch keine wesentlichen Elemente des Emissionshandelssystems betreffen. Zu bemängeln ist allerdings die fehlende Flexibilität der deutschen Gesetzssystematik, die sich insbesondere dadurch ausdrückt, dass sowohl zur Erweiterung des Anwendungsbereichs als auch zur jeweiligen Zuteilungsentscheidung parlamentarische Gesetze notwendig sind, die ein aufwendiges Gesetzgebungsverfahren erfordern. Für beide Fälle wäre die Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung wie beispielsweise im österreichischen Recht sinnvoller gewesen. Die Ausführungen zeigen somit, dass man die Umsetzung eines solchen rechtlich und technisch anspruchsvollen Instrumentes wie des Emissionshandels sollte nicht unter das Diktat der Stoppuhr stellen sollte.⁷⁰⁸

⁷⁰⁵ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 7 Rn. 8

⁷⁰⁶ Art. 24 EH-RL

⁷⁰⁷ § 2 Abs. 2 EZG

⁷⁰⁸ *Rebentisch*, Chancen und Risiken des Emissionshandelssystems in: *Gesellschaft für Umweltrecht*, Rechtsprobleme des CO₂-Emissionshandels, 2005, S. 109

Kapitel 10

Monitoring, Reporting und Verification im europäischen, deutschen, österreichischen und irischen Recht

A. Monitoring und Reporting im europäischen Recht

I. Monitoring und Reporting als Voraussetzung für ein funktionierendes Emissionshandelssystem

Wie bereits im Rahmen der Problemstellung ausgeführt, kann die von einem Emissionshandelssystem erwartete Umweltwirksamkeit und ökonomische Effizienz nur dann erreicht werden, wenn innerhalb des Handelssystems ein lückenloses, verbindliches und wirksames System der Überwachung (Monitoring), Berichterstattung (Reporting) und Prüfung (Verification) installiert wird.⁷⁰⁹

Um diese exakte und in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Überwachung und Berichterstattung zu ermöglichen, wurden im europäischen Recht umfangreiche Vorgaben an die Mitgliedstaaten erlassen, die eine vollständige, genaue, transparente und konsistente Überwachung und Berichterstattung ermöglichen sollen. Die für die Überwachung und Berichterstattung aufgestellten Vorgaben finden sich insoweit in Art. 14 EH-RL, Anhang IV der Richtlinie sowie in den Monitoring-Guidelines⁷¹⁰ der Kommission.

II. Art. 14 EH-RL

Die Überwachung der Anlagen sowie die Berichterstattung wurden durch die Richtlinie vergleichsweise detaillierten Vorgaben unterworfen.⁷¹¹ So hatte gemäß Art. 14 Abs. 1 EH-RL die Kommission bis zum 30.09.2003 Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung betreffend Treibhausgasemissionen zu verabschieden, Grundlagen für diese Leitlinien sollte Anhang IV der Richtlinie über die Grundsätze für die Überwachung und Berichterstattung sein. Zwingend wird jedoch bereits durch die Richtlinie vorgeschrieben, dass die Überwachung und Berichterstattung durch

⁷⁰⁹ Zimmer, CO₂-Emissionsrechtehandel in der EU – Ökonomische Grundlagen und EG-rechtliche Probleme, 2004, S. 119

⁷¹⁰ Entscheidung der Kommission vom 29.01.2004 zur Festlegung von Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung betreffend Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Abl. L 59, S. 1ff.

⁷¹¹ Reuter/Busch, Einführung eines EU-weiten Emissionshandels – Die Richtlinie 2003/87/EG, EuZW 2004, 39ff., 41

den Anlagenbetreiber betriebsintern zu erfolgen hat.⁷¹² Zu diesem Zwecke haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Betreiber die Emissionen im Einklang mit den Leitlinien überwachen und der zuständigen Behörde über die Emissionen im jedem Kalenderjahr berichten.⁷¹³

III. Anhang IV der Emissionshandelsrichtlinie

1. Überwachung der Kohlendioxidemissionen

Anhang IV der Richtlinie enthält grundlegende Vorgaben in Bezug auf die Überwachung und Berichterstattung, die nach Art. 14 Abs. 1 EH-RL als Basis für Leitlinien über die Überwachung und Berichterstattung dienen sollen.

So räumt Anhang IV der Richtlinie zunächst die grundsätzliche Wahlmöglichkeit ein, die Überwachung der Emissionen entweder durch Berechnung oder auf der Grundlage von Messungen durchzuführen.

Im Hinblick auf die Möglichkeit der Überwachung durch Messung gibt Anhang IV lediglich die Vorgabe, dass standardisierte oder etablierte Verfahren zu verwenden sind, die jedoch durch eine flankierende Emissionsberechnung zu bestätigen sind.

Für die Berechnung der Emissionen sieht Anhang IV der Richtlinie eine mathematische Formel vor, welche die Emissionen grundsätzlich aus dem Produkt von Tätigkeitsdaten, Emissionsfaktor und Oxidationsfaktor errechnet. Die Berechnung der Tätigkeitsdaten erfolgt dabei auf Grundlage von Daten über eingesetzte Brenn- oder Rohstoffe. Im Hinblick auf den Emissionsfaktor sind etablierte Faktoren zu verwenden, ein Oxidationsfaktor kommt zur Anwendung, wenn beim Emissionsfaktor nicht berücksichtigt wird, dass ein Teil des Kohlenstoff nicht zu Kohlendioxid oxidiert und daher die Emission reduziert.⁷¹⁴

2. Berichterstattung

Weiter gibt Anhang IV grundlegende Vorgaben für den Inhalt des für jeden Anlagenbetreiber vorgeschriebenen Berichts. So sind die Anlagendaten⁷¹⁵, die für die Berechnung der Gesamtemission notwendigen Daten⁷¹⁶ sowie die berechneten bzw.

⁷¹² § 14 Abs. 2 und 3 EZG; siehe auch *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 5 Rn. 1

⁷¹³ Art. 14 Abs. 2 und 3 EH-RL

⁷¹⁴ Siehe hierzu ausführlich die Ausführungen unter G.

⁷¹⁵ Anhang IV A.: Name der Anlage, Anschrift, Art und Anzahl der durchgeführten Tätigkeiten, Anschrift und Kontaktdaten eines Ansprechpartners, Name der Anlagenbesitzers

⁷¹⁶ Anhang IV B.: Tätigkeitsdaten, Emissionsfaktoren, Oxidationsfaktoren

gemessenen Gesamtemissionen, Informationen zur Zuverlässigkeit der Messverfahren und Unsicherheitsfaktoren⁷¹⁷ anzugeben.

3. Entscheidung der Kommission zur Festlegung von Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung

Wie bereits ausgeführt, sieht Art. 14 Abs. 1 EH-RL vor, dass die Kommission basierend auf den in Anhang IV dargestellten Grundsätzen Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung zu verabschieden hatte, was mit der Entscheidung der Kommission vom 29.01.2004 zur Festlegung von Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung betreffend Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁷¹⁸ (Monitoring-Guidelines) erfolgt ist.

Die Befugnis der Kommission zur Festlegung von Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung beruht auf Art. 202 und 211 EGV⁷¹⁹. Demzufolge überträgt der Rat zur Verwirklichung der Ziele des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft der Kommission die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die der Rat erlässt. Der Rat kann Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen, die Grundsätzen und Regeln entsprechen müssen, die vorher einstimmig beschlossen wurden.⁷²⁰ Diese Grundsätze und Regeln wurden am 28.06.1999 durch den Beschluss 1999/461/EG festgelegt.⁷²¹ Mit Art. 14 Abs. 1 EH-RL hat der Rat von der Möglichkeit der Übertragung der Befugnis zur Verabschiedung von Leitlinien gemäß Art. 23 Abs. 2 EH-RL⁷²² Gebrauch gemacht. Die Kommission hat daher mit Entscheidung vom 29.01.2004 Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung verabschiedet. Diese Entscheidung ist gemäß Art. 2 an die Mitgliedstaaten gerichtet und bedarf insoweit der Umsetzung in nationales Recht.

IV. Anhang I der Monitoring-Guidelines

Nach Art. 1 der Entscheidung der Kommission 2004/156/EG enthalten die Anhänge die Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung. Anhang I enthält die allgemeinen Leitlinien für alle in Anhang I der Emissionshandelsrichtlinie aufgeführten Tätigkeiten, die Anhänge II bis XI geben darüber hinaus für jede der in Anhang I der

⁷¹⁷ Anhang IV B., C.

⁷¹⁸ Abl. L 59, S. 1ff.

⁷¹⁹ Konsolidierte Fassung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Abl. Nr. C 325/154 vom 24..12.2002

⁷²⁰ Art. 202 3. Spiegelstrich EGV

⁷²¹ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 5 Rn. 21

⁷²² danach richtet sich das Verfahren nach den Art. 5 und 7 des Beschlusses 1999/461/EG

Emissionshandelsrichtlinie genannten Tätigkeit weitere spezifische Leitlinien vor. Entscheidende Bedeutung für den Inhalt der Pflicht zur Überwachung und Berichterstattung kommt jedoch den Leitlinien in Anhang I und Anhang II der Monitoring-Guidelines zu. Insoweit enthält Anhang II die tätigkeitsspezifischen Leitlinien für die Überwachung aus Feuerungsanlagen über 20MW nach Anhang I der Richtlinie. Darüber hinaus erläutert Anhang II der Monitoring-Guidelines jedoch ebenfalls auch die Überwachung aller übrigen in Anhang I der Richtlinie genannten Tätigkeiten, sofern es sich hierbei um Verbrennungsvorgänge handelt.⁷²³

B. Verification im europäischen Recht

Neben Monitoring und Reporting kommt ebenfalls der Prüfung (Verification) der Berichte eine grundlegende Bedeutung beim Emissionshandelssystem zu. Nur der von einer neutralen und sachverständigen Stelle geprüfte Bericht eines Betreibers kann jeglichen Zweifel darüber ausräumen, ob die berichteten Emissionen auch den tatsächlichen Emissionen entsprechen. Einfach gesprochen: Der beste Emissionsbericht ist das Papier nicht wert, auf dem er geschrieben wurde, wenn die aufgeführten Emissionsdaten weder zutreffend noch vollständig noch transparent sind, da in diesem Fall eine Einhaltung der ex-ante festgelegten Emissionsmenge nicht erfolgen wird und damit die ökologische Treffsicherheit weitgehend verloren geht. Darüber hinaus ist die Übereinstimmung der tatsächlichen mit den berichteten Emissionen Grundlage für einen funktionierenden Markt von Zertifikaten, da dieser nur dann entsteht, wenn es zu einer Knappheit der Zertifikate kommt. Diese Knappheit wird jedoch nicht eintreten, wenn nicht gewährleistet ist, dass die Anlagenbetreiber auch die ihren tatsächlichen Emissionen entsprechenden Zertifikate abgegeben haben. Dass die tatsächlichen Emissionen den berichteten Emissionen entsprechen, ist somit grundlegende Voraussetzung für ein ökologisch und auch ökonomisch funktionierendes Handelssystem⁷²⁴ und muss ein effektives und verlässliches Mittel zur Unterstützung der Qualitätssicherung und -kontrolle sein.⁷²⁵ Ziel der Verifizierung muss es daher sein, die Übereinstimmung der verwendeten Meßmethoden mit den gesetzlichen Vorgaben wie auch die Zuverlässigkeit und Genauigkeit der übermittelten Daten festzustellen.⁷²⁶

⁷²³ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 5 Rn. 11

⁷²⁴ *Rehbinder/Schmalholz*, Handel mit Emissionsrechten für Treibhausgase in der Europäischen Union, UPR 2002, S. 1ff., 4

⁷²⁵ *Frey*, Prüfpflicht für CO₂-Emissionen, *ecolex* 2005, S. 350ff. 352

⁷²⁶ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 5 Rn. 78

Die Regelungen zur Verification der vom Betreiber erstellten Berichte finden sich auf europäischer Ebene in Art. 15 EH-RL, Anhang V der Richtlinie sowie auch in Ziff. 7.4. der Monitoring-Guidelines.

I. Art. 15 EH-RL

Art. 15 EH-RL gibt lediglich vor, dass die von den Betreibern nach Art. 14 Abs. 3 EH-RL vorgelegten Berichte anhand der Kriterien nach Anhang V der Richtlinie geprüft werden und eine Unterrichtung der zuständigen Behörde erfolgt. Die Richtlinie überlässt damit den Mitgliedstaaten die Entscheidung, ob die Prüfung durch die zuständige Behörde selbst oder aber eine unabhängige Institution erfolgt.⁷²⁷

Als Sanktionierung für die nicht fristgerechte Vorlage eines geprüften Berichtes bis zum 31.03. eines jeden Jahres sieht die Richtlinie vor, dass bis zum Zeitpunkt der Vorlage eines geprüften Berichtes keine weiteren Zertifikate übertragen werden können.⁷²⁸ Dieser Sanktionierung liegt die Überlegung zugrunde, dass die zuständige Behörde ohne geprüften Bericht nicht nachvollziehen kann, ob der Betreiber seiner Abgabeverpflichtung aus Art. 12 Abs. 3 EH-RL ordnungsgemäß nachgekommen ist. Darüber hinaus soll die Sanktionierung verhindern, dass Betreiber trotz fehlenden Berichtes Zertifikate an Dritte übertragen, ohne jedoch in genauer Kenntnis über die Höhe der eigenen Abgabeverpflichtung zu sein.⁷²⁹

II. Anhang V der Emissionshandelsrichtlinie

Anhang V der Richtlinie gibt die Kriterien für die Prüfung gemäß Art. 15 EH-RL vor. Hierbei unterscheidet Anhang V zwischen Allgemeinen Grundsätzen und Kriterien zur Methodik. Im Rahmen der Allgemeinen Grundsätze wird zunächst klargestellt, dass Gegenstand der Prüfung neben dem Bericht des Betreibers selbst auch die Zuverlässigkeit, Glaubwürdigkeit und Genauigkeit der gewählten Überwachungsmethode sowie die ermittelten Daten sind. Im Hinblick auf die für die Verification anzuwendende Methodik unterscheidet Anhang V zwischen der strategischen Analyse, der Prozessanalyse und der Risikoanalyse.

III. Ziff. 7.4 der Monitoring-Guidelines

Art. 14 Abs. 1 EH-RL ermöglicht der Kommission, Leitlinien für Überwachung und Berichterstattung zu erlassen. Nicht vorgesehen dagegen ist die Verabschiedung von

⁷²⁷ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 5 Rn. 37

⁷²⁸ Art. 15 UAbs. 2 EH-RL

⁷²⁹ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 17 Rn. 5

Leitlinien für die Prüfung der Emissionsberichte. Dennoch enthält Ziff. 7.4 der Monitoring-Guidelines umfangreiche Kriterien auch für die Prüfung von Emissionsberichten der Betreiber. Im Ergebnis hätten somit durch die Leitlinien keine weiteren Kriterien für die Verifizierung der Berichte aufgestellt werden können, nachdem eine entsprechende Ermächtigung durch die Richtlinie insoweit nicht vorliegt.⁷³⁰

C. Monitoring, Reporting und Verification im deutschen Recht

I. Monitoring und Reporting im deutschen Recht

Die Emissionshandelsrichtlinie schreibt vor, dass die Emissionen durch den Betreiber selbst zu überwachen sind und der zuständigen Behörde jährlich ein Bericht hierüber zu erstatten ist.⁷³¹

Die das Monitoring und Reporting im deutschen Recht betreffenden Vorschriften lassen sich in §§ 5, 17 und 18 TEHG finden.

1. Monitoring im deutschen Recht

a) § 5 TEHG und Anhang 2 Teil I

§ 5 Abs. 1 S. 1 TEHG sieht vor, dass der Verantwortliche ab dem 01.01.2005 die durch seine Tätigkeit in einem Kalenderjahr verursachten Emissionen nach Maßgabe des Anhangs 2 Teil I zu ermitteln hat. Anhang 2 Teil I stellt insoweit die weitgehend wortgleiche Übernahme von Anhang IV der Richtlinie dar. Nachdem Anhang 2 Teil I TEHG lediglich allgemeine Grundsätze aufstellt, wird die Bundesregierung darüber hinaus ermächtigt, Einzelheiten zur Bestimmung der zu ermittelnden Emissionen durch Rechtsverordnung zu regeln.⁷³² Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung bisher jedoch keinen Gebrauch gemacht, so dass für die Ermittlung der Emissionen gegenwärtig nur § 5 TEHG, Anhang 2 Teil I TEHG und die Monitoring-Guidelines herangezogen werden könnten.⁷³³ Allerdings sind Entscheidungen der Kommission⁷³⁴ wie die Monitoring-Guidelines nur für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnen.⁷³⁵ Die Monitoring-Guidelines sind nach deren Art. 2 jedoch nur an die Mitgliedstaaten gerichtet, so dass es einer Umsetzung in nationales Recht bedarf, um eine Verbindlichkeit auch gegenüber den einzelnen Anlagenbetreibern zu begründen.⁷³⁶

⁷³⁰ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) § 5 Rn. 32

⁷³¹ Art. 14 EH-RL

⁷³² § 5 Abs. 1 S. 2 TEHG

⁷³³ *Kömer/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 5 Rn. 29

⁷³⁴ Eine solche stellen die Monitoring-Guidelines dar.

⁷³⁵ Art. 249 EGV

⁷³⁶ *Kömer/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 5 Rn. 8

Zu diesem Zweck sieht das TEHG grundsätzlich den Erlass einer entsprechenden Verordnung vor,⁷³⁷ was bisher nicht erfolgt ist. Ergänzend ordnet Anhang 2 Teil I TEHG zur Begründung verbindlicher Vorgaben für die Anlagenbetreiber allerdings an, dass die Monitoring-Guidelines bei der Ermittlung der Emissionen zu berücksichtigen sind, wobei die Formulierung „zu berücksichtigen“ richtlinienkonform⁷³⁸ so auszulegen ist, dass eine Berücksichtigung nur bei tatsächlicher Einhaltung der Monitoring-Guidelines vorliegen dürfte.⁷³⁹ Bis zum Erlass einer Verordnung nach § 5 Abs. 1 S. 3 TEHG ergeben sich somit im deutschen Recht die inhaltlichen Vorgaben für das Monitoring aus Anhang 2 Teil I TEHG und der dort angeordneten Berücksichtigung der Monitoring-Guidelines.

b) Genehmigungsbescheid

Voraussetzung für die Erteilung der Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen ist – wie von der Richtlinie vorgegeben⁷⁴⁰ – auch im deutschen Recht, dass der Anlageninhaber in der Lage ist, die Emission von Treibhausgasen zu überwachen.⁷⁴¹ Hierfür verlangt § 4 Abs. 3 Nr. 5 TEHG bereits bei Antragstellung Angaben zur Ermittlung der Emissionen und somit die Vorlage eines Monitoring-Konzepts, wobei die Erstellung des Monitoring-Konzepts gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 TEHG nach Maßgabe von Anhang 2 Teil I TEHG und aufgrund der dort enthaltenen Verweisung somit auch nach Maßgabe der Monitoring-Guidelines zu erfolgen hat. Dieses Monitoring-Konzept wird im Rahmen der Genehmigungserteilung durch Auflagen bezüglich der Überwachungsmethode und Überwachungshäufigkeit gegenüber dem Anlagenbetreiber verbindlich.⁷⁴² Der Umfang der Überwachung für die jeweilige Anlage wird demnach im deutschen Recht durch den Genehmigungsbescheid nach § 4 TEHG und das dieser Genehmigung zugrunde liegenden Monitoring-Konzept konkretisiert und bestimmt.⁷⁴³

Nachdem im deutschen Recht bisher eine Verordnung fehlt, die über die für alle Mitgliedstaaten geltenden Monitoring-Guidelines hinaus eine detaillierte Anleitung zur Ermittlung der Emissionen gerade für die dem TEHG unterfallenden Anlagenbetreiber verbindlich vorgibt, wurde durch das Umweltbundesamt auf Grundlage der Moni-

⁷³⁷ § 5 Abs. 1 S. 3 TEHG

⁷³⁸ Art. 14 Abs. 2 EH-RL

⁷³⁹ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 5 Rn. 13

⁷⁴⁰ Art. 6 Abs. 1 EH-RL

⁷⁴¹ § 4 Abs. 2 TEHG

⁷⁴² § 4 Abs. 5 Nr. 3 TEHG

⁷⁴³ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 5 Rn. 12

toring-Guidelines ein Muster-Monitoring-Konzept⁷⁴⁴ erarbeitet, das den deutschen Anlagenbetreibern als Hilfestellung für die anlagenspezifische Erarbeitung eines individuellen Monitoring-Konzepts dienen soll, jedoch keine verbindlichen Vorgaben statuiert.⁷⁴⁵

2. Reporting im deutschen Recht

a) Ablauf des Reporting

Die grundlegende Vorschrift im Hinblick auf die Berichterstattung findet sich im deutschen Recht wie auch für das Monitoring in § 5 Abs. 1 TEHG. Der Gesetzgeber sieht insoweit vor, dass der Verantwortliche ab dem 01.01.2005 über durch seine Tätigkeit in einem Kalenderjahr verursachten Emissionen der zuständigen Behörde nach Maßgaben des Anhangs 2 Teil II bis zum 01.03. des Folgejahres zu berichten hat. Anhang 2 Teil II wurde wie auch schon Teil I weitgehend wortgleich aus Anhang IV der Richtlinie übernommen. In Anhang 2 Teil II findet sich wie auch im Rahmen des Monitoring der Hinweis, dass die Monitoring-Guidelines zu berücksichtigen sind und daher Anwendung finden. Wie auch beim Monitoring ist die Formulierung „zu berücksichtigen“ richtlinienkonform⁷⁴⁶ auch im Rahmen des Reporting so auszulegen, dass eine Berücksichtigung nur bei tatsächlicher Einhaltung der Monitoring-Guidelines vorliegen dürfte.⁷⁴⁷

Nachdem § 5 Abs. 2 i.V.m. § 4 Abs. 4 TEHG vorsieht, dass die zuständige Behörde vorschreiben kann, dass elektronische Formularvorlagen zu nutzen und in elektronischer Form zu übermitteln sind, hat das Umweltbundesamt zusammen mit den nach Landesrecht zuständigen Behörden⁷⁴⁸ ein elektronisches Formular-Management-System (FMS)⁷⁴⁹ erarbeitet, das als serverbasierte Anwendung dem Anlagenbetreiber ermöglicht, einen in Inhalt und Format den Monitoring-Guidelines entsprechenden Emissionsbericht zu erstellen.

⁷⁴⁴ siehe hierzu:

www.dehst.de/cln_006/nn_477288/SharedDocs/Downloads/DE/Monitoring/monitoring_konzept_2008-2012.templateId=raw.property=publicationFile.doc/monitoring_konzept_2008-2012.doc

⁷⁴⁵ FutureCamp GmbH, Emissionshandel, S. 48

⁷⁴⁶ Art. 14 Abs. 2 EH-RL

⁷⁴⁷ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 5 Rn. 13

⁷⁴⁸ § 20 Abs. 1 S. 1 TEHG

⁷⁴⁹ Siehe zum technischen Verfahren ausführlich:

www.dehst.de/cln_006/nn_476802/DE/DEHSt/elektronische_Kommunikation/Elektronische_Kommunikation_node.html?nnn=true

b) Rechtsfolgen bei Verletzung der Berichtspflicht

Als Sanktion für die Verletzung der Berichtspflicht sieht das deutsche Recht in § 17 Abs. 1 S. 1 TEHG vor, dass eine Sperrung des Emissionskontos für die Übertragung von Zertifikaten an Dritte durch die zuständige Behörde zu verfügen ist. Nachdem jedoch der Bericht durch den Anlagenbetreiber nicht bis 31.03. direkt an das nach § 20 Abs. 1 S. 2 TEHG zuständige Umweltbundesamt, sondern vielmehr bis zum 01.03. an die nach Landesrecht zuständige Behörde zu übermitteln ist⁷⁵⁰, die den Bericht gemäß § 5 Abs. 5 TEHG an das Umweltbundesamt weiterleitet, sieht das TEHG vor, dass eine Sperrung des Emissionskontos nicht zu verfügen ist, wenn der Bericht zum 01.03. bei der nach Landesrecht zuständigen Behörde vorgelegen hat.⁷⁵¹ Hintergrund dieser Regelung ist die Tatsache, dass dem Anlagenbetreiber nicht die Verantwortung dafür obliegen kann, ob die nach Landesrecht zuständige Behörde den Bericht des Anlagenbetreibers bis zum 31.03. an das Umweltbundesamt weiterleitet.

Als weitere Sanktion für die Verletzung der Berichtspflicht ordnet das TEHG die Schätzung der Emissionen durch die zuständige Behörde und deren Festsetzung durch Bescheid an.⁷⁵² Diese Schätzung stellt die unwiderlegliche Vermutung für die Abgabepflicht nach § 6 Abs. 1 TEHG dar und unterbleibt nur dann, wenn der Anlagenbetreiber im Rahmen der Anhörung zum Festsetzungsbescheid seiner Berichtspflicht nachkommt.⁷⁵³

Die Sperrung des Emissionskontos wird aufgehoben, sobald der Anlagenbetreiber seiner Berichtspflicht nachkommt oder aber eine Schätzung der Emissionen erfolgt ist.⁷⁵⁴

II. Verification im deutschen Recht

Regelungen für die Prüfung der Emissionsmeldungen im deutschen Recht enthält ebenfalls § 5 TEHG.

⁷⁵⁰ §§ 5 Abs. 1 S. 1, 20 Abs. 1 S. 1 TEHG

⁷⁵¹ § 17 Abs. 1 S. 2 TEHG

⁷⁵² § 18 Abs. 2 S. 1 TEHG

⁷⁵³ § 18 Abs. 2 S. 2 und 3 TEHG

⁷⁵⁴ § 17 Abs. 1 S. 3 TEHG

1. Prüfung der Emissionsberichte durch eine sachverständige Stelle

Gemäß § 5 Abs. 3 S. 1 TEHG ist der Emissionsbericht vor seiner Abgabe von einer sachverständigen Stelle nach den Maßgaben des Anhang 3 zum TEHG zu prüfen, wobei Anhang 3 zum TEHG weitgehend wortgleich aus Anhang V der Richtlinie übernommen wurde. Die Notwendigkeit einer Bestätigung des Emissionsberichts durch die sachverständige Stelle als zufrieden stellend ordnet das TEHG selbst nicht an; dies ergibt sich erst aus Anhang 3 zum TEHG, obwohl die Emissionshandelsrichtlinie eine zufrieden stellende Bewertung ausdrücklich durch Art. 15 EH-RL fordert und nicht nur Anhang V überlässt. Nachdem das TEHG nicht den Erlass einer Verordnung für die Konkretisierung der Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Prüfung der Emissionsberichte vorsieht, hat das Umweltbundesamt eine Prüfungsrichtlinie zur Verifizierung von Emissionsberichten⁷⁵⁵ erarbeitet, die den sachverständigen Stellen als Anleitung für die Prüfung der Emissionsberichte dienen soll und die Standards konkretisiert, bei deren Erfüllung eine Prüfung vom Umweltbundesamt im Rahmen dessen Letztentscheidungskompetenz als ordnungsgemäß anerkannt werden kann,⁷⁵⁶ wobei verbindliche Vorgaben durch diese Prüfungsrichtlinie nicht begründet werden.

2. Sachverständige Stellen

Sachverständige Stellen, die für eine Prüfung der Emissionsberichte nach § 5 Abs. 3 S. 1 TEHG beauftragt werden sollen, benötigen eine Bekanntgabe als sachverständige Stelle, die auf Antrag erfolgt.⁷⁵⁷ Das TEHG unterscheidet hierbei zwischen drei Personengruppen, die einen Antrag auf Bekanntgabe stellen können. Es handelt sich hierbei um unabhängige Umweltgutachter mit einer Zulassung nach dem Umweltauditgesetz (UAG), öffentlich bestellte Sachverständige nach § 36 GewO sowie diejenigen Personen, die nach den Vorgaben einer Verordnung nach § 5 Abs. 3 S. 4 TEHG als sachverständige Stelle zugelassen werden können. Bei den beiden erstgenannten ging der Gesetzgeber davon aus, dass die durch die Zulassungsverfahren nach UAG und GewO sichergestellt sei, dass diese Personen über die erforderliche Fachkunde und Eignung nach Anhang 4 zum TEHG für die Prüfung von Emissionsberichten verfügen.⁷⁵⁸

⁷⁵⁵ *Umweltbundesamt*, Prüfungsrichtlinie zur Verifizierung von Zuteilungsanträgen und Emissionsberichten, 2006

⁷⁵⁶ *Umweltbundesamt*, Prüfungsrichtlinie zur Verifizierung von Zuteilungsanträgen und Emissionsberichten, 2006, S. 8/11

⁷⁵⁷ § 5 Abs. 3 S. 2 TEHG

⁷⁵⁸ *Kömer/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 5 Rn. 90

3. Rechtsfolgen eines ungenügenden Emissionsberichts

Das TEHG knüpft an die Vorlage eines ungenügenden Emissionsberichts dieselben Rechtsfolgen wie an die Nichterfüllung der Berichtspflicht.⁷⁵⁹ So hat die zuständige Behörde das Emissionskonto des Anlagenbetreibers für Übertragungen an Dritte zu sperren⁷⁶⁰ und die Emissionen im Rahmen einer Schätzung durch Bescheid festzusetzen.⁷⁶¹ Die tatsächliche Ermittlung der Emissionen durch die zuständige Behörde selbst sieht das deutsche Recht nicht vor.

D. Monitoring, Reporting und Verification im österreichischen Recht

I. Monitoring und Reporting im österreichischen Recht

Wie bereits ausgeführt, sieht die Emissionshandelsrichtlinie vor, dass die Emissionen durch den Betreiber selbst zu überwachen sind und der zuständigen Behörde jährlich ein Bericht hierüber zu erstatten ist.⁷⁶²

Die das Monitoring und Reporting betreffenden Vorschriften lassen sich im österreichischen Recht in § 7 und § 8 EZG finden.

1. Monitoring im österreichischen Recht

§ 7 Abs. 1 EZG formuliert zunächst allgemein, dass die Emissionen von Treibhausgasen gemäß den Bestimmungen des EZG, dazu ergangener Verordnungen, den Monitoring-Guidelines und dem jeweiligen Genehmigungsbescheid zu überwachen sind. Das EZG ermächtigt dazu den zuständigen Bundesminister, durch Verordnung nähere Vorschriften für die Überwachung festzulegen, wobei Anhang 2 EZG wie auch die Monitoring-Guidelines Berücksichtigung zu finden haben.⁷⁶³ Anhang 2 wurde hierbei im EZG wortgleich aus Anhang IV der Richtlinie übernommen. Der Erlass einer Verordnung nach § 7 Abs. 2 EZG ist in Österreich inzwischen durch die Überwachungsverordnung⁷⁶⁴ erfolgt.

⁷⁵⁹ Kömer/Vierhaus, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 17 Rn. 2

⁷⁶⁰ § 17 Abs. 1 S. 1 TEHG

⁷⁶¹ § 18 Abs. 2 S. 1 TEHG

⁷⁶² Art. 14 EH-RL

⁷⁶³ § 7 Abs. 2 EZG

⁷⁶⁴ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen von Treibhausgasen, BGBl. II Nr. 456/2004, in Kraft seit 04.12.2004

a) Genehmigungsbescheid

Für die Erteilung der Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen wird im österreichischen wie auch im europäischen Recht⁷⁶⁵ vorausgesetzt, dass der Anlageninhaber in der Lage ist, die Emission von Treibhausgasen zu überwachen.⁷⁶⁶ Um dies beurteilen zu können, verlangt § 5 Abs. 1 Nr. 4 EZG bereits bei Antragstellung Angaben über die geplanten Maßnahmen zur Überwachung (Monitoring-Konzept) im Einklang mit der Überwachungsverordnung. Sollte das bei Antragstellung vorzulegende Monitoring-Konzept den Anforderungen des § 7 Abs. 1 EZG nicht genügen⁷⁶⁷, so kann die zuständige Behörde im Rahmen der Genehmigungserteilung erforderlichenfalls Auflagen insbesondere bezüglich der Überwachungsmethode und Überwachungshäufigkeit erteilen. Auflagen dürfen jedoch nicht erteilt werden, wenn das Monitoring-Konzept den Anforderungen zur Überwachung entspricht.⁷⁶⁸ Dies führt dazu, dass bei einem Genehmigungsbescheid, der keine Auflagen enthält, das Monitoring-Konzept grundsätzlich die Vorgaben der Überwachungsverordnung einhält, da andernfalls Auflagen erteilt worden wären. Primäre Bedeutung für den Umfang der Überwachung der jeweiligen Anlage kommt demnach im österreichischen Recht zunächst dem Genehmigungsbescheid nach § 4 EZG und dem dieser Genehmigung zugrunde liegenden Monitoring-Konzept zu.⁷⁶⁹

Sollte dennoch durch die zuständige Behörde nach Genehmigungserteilung festgestellt werden, dass das vom Anlageninhaber gewählte Monitoring-Konzept zur Erfüllung der Verpflichtung aus § 7 Abs. 1 EZG nicht geeignet ist und somit den Vorgaben insbesondere auch der Überwachungsverordnung nicht entspricht, kann die Behörde von Amts wegen durch Erteilung von Auflagen entsprechend Änderungen aufgeben und somit den Überwachungsumfang erweitern.⁷⁷⁰

b) Überwachungsverordnung

Auf Grundlage von § 7 Abs. 2 EZG wurde in Österreich die Überwachungsverordnung erlassen, welche die Grundlage für das bei Antragstellung vorzulegende Monitoring-Konzept darstellt und im Rahmen der Überwachung durch den Anlageninhaber stets Berücksichtigung finden muss.⁷⁷¹ Die Verordnung ist daher bei der Bestim-

⁷⁶⁵ Art. 6 Abs. 1 EH-RL

⁷⁶⁶ § 4 Abs. 2 EZG

⁷⁶⁷ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, § 4 Rn. 5

⁷⁶⁸ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, § 4 Rn. 5

⁷⁶⁹ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, § 7 Rn. 5

⁷⁷⁰ § 6 Abs. 2 EZG

⁷⁷¹ § 7 Abs. 1 EZG

mung des Umfangs der Überwachungspflicht ergänzend zum Inhalt des Genehmigungsbescheids heranzuziehen.⁷⁷²

Gegenstand der Überwachungsverordnung ist die verbindliche Festlegung von Regelungen für die Überwachung von Emissionen von Kohlenstoffdioxid nach § 7 EZG.⁷⁷³ Inhaltlich legt die Überwachungsverordnung Vorschriften für die Überwachung aller zehn in Anhang I EZG aufgeführten Tätigkeiten fest. Ergänzend ordnet die Überwachungsverordnung an, dass die Monitoring-Guidelines Anwendung finden sollen, sofern die Überwachungsverordnung nichts anderes bestimmt.⁷⁷⁴ Trotz dieser Verweisung auf die Monitoring-Guidelines dürften diese im österreichischen Recht keine direkte Anwendung finden, da Entscheidungen der Kommission wie die Monitoring-Guidelines nur für diejenigen verbindlich sind, die sie bezeichnet.⁷⁷⁵ Nachdem die Entscheidung der Kommission zur Festlegung von Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung nach deren Art. 2 jedoch nur an die Mitgliedstaaten gerichtet ist, bedarf es einer Umsetzung in nationales Recht, um eine Verbindlichkeit auch für die einzelnen Anlagenbetreiber zu begründen.⁷⁷⁶ Diese Umsetzung ist in Österreich detailliert durch die Überwachungsverordnung erfolgt, so dass der Verweis in § 1 S. 2 ÜberwachungsVO so zu deuten ist, dass die Monitoring-Guidelines lediglich zur Auslegung der Überwachungsverordnung heranzuziehen sind.⁷⁷⁷

2. Reporting im österreichischen Recht

Im Hinblick auf das Reporting sieht § 8 Abs. 1 EZG vor, dass jeder Anlageninhaber eine Emissionsmeldung für jedes Kalenderjahr binnen drei Monaten nach Ende dieses Jahres zu übermitteln hat. Zur Festlegung näherer Vorschriften für die Emissionsmeldung sieht das EZG den Erlass einer Verordnung unter Beachtung von Anhang 2 EZG und den Monitoring-Guidelines vor.⁷⁷⁸ Von dieser Ermächtigung wurde in Österreich Gebrauch gemacht, wobei jedoch keine eigenständige Verordnung zur Berichterstattung erlassen wurde, sondern die Vorgaben im Hinblick auf die Berichterstattung in die auf § 7 Abs. 2 EZG gestützte Überwachungsverordnung integriert wurden. Die Überwachungsverordnung legt somit nähere Vorschriften sowohl für die Überwachung als auch die Berichterstattung fest.

⁷⁷² *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, § 4 Rn. 5

⁷⁷³ § 1 S. 1 ÜberwachungsVO

⁷⁷⁴ § 1 S. 2 ÜberwachungsVO

⁷⁷⁵ Art. 249 EGV

⁷⁷⁶ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 5 Rn. 8

⁷⁷⁷ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, § 7 Rn. 6

⁷⁷⁸ § 7 Abs. 2 EZG

a) Anhang 2 EZG und Überwachungsverordnung

Anhang 2 EZG gibt durch wortgleiche Übernahme von Anhang 2 der Richtlinie Inhalte vor, die für die Emissionsmeldung an die zuständige Behörde vorgesehen sind. Detaillierte Vorgaben zur Emissionsmeldung enthält § 13 ÜberwachungsVO.

b) Rechtsfolgen bei der Verletzung der Meldepflicht

Kommt der Anlageninhaber seiner Verpflichtung zur Erstattung der Emissionsmeldung bis zum 31.03. eines jeden Jahres nicht nach, sieht das österreichische Recht vor, dass die zuständige Behörde selbst eine Überprüfung der Emissionsmenge vorzunehmen und diese durch Bescheid festzulegen hat.⁷⁷⁹ Die Festlegung der Emissionsmenge durch die zuständige Behörde selbst bedarf keiner Bestätigung durch eine unabhängige Prüfeinrichtung gemäß § 9 EZG.⁷⁸⁰ Der Anlageninhaber hat in diesem Falle neben den Kosten der Überprüfung⁷⁸¹ ebenfalls eine Geldstrafe von bis zu 7.000 Euro⁷⁸² zu zahlen.

II. Verification im österreichischen Recht

Regelungen für die Prüfung der Emissionsmeldungen im österreichischen Recht enthalten die §§ 9 bis 10b EZG.

1. Prüfung der Emissionsberichte durch eine unabhängige Prüfeinrichtung

Das EZG verpflichtet jeden Anlageninhaber gemeinsam mit der Emissionsmeldung⁷⁸³ eine Bescheinigung einer unabhängigen Prüfeinrichtung über die als zufrieden stellend erfolgte Prüfung der Emissionen vorzulegen.⁷⁸⁴ Grundlage des Prüfungsumfangs ist zunächst die dem Anlageninhaber erteilte Genehmigung, darüber hinaus sind die in Anhang 3 EZG festgelegten Grundsätze heranzuziehen,⁷⁸⁵ wobei Anhang 3 wortgleich aus Anhang V der Richtlinie übernommen wurde. Das EZG sieht ergänzend zu Anhang 3 EZG den Erlass einer Verordnung über die Anwendung der Grundsätze aus Anhang 3 EZG vor, was jedoch gegenwärtig nicht erfolgt ist. Zur Ermöglichung einer dennoch weitgehend einheitlichen Vorgangsweise bei

⁷⁷⁹ § 8 Abs. 3 EZG

⁷⁸⁰ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatesetz, § 8 Rn. 9

⁷⁸¹ § 8 Abs. 3 S. 3 EZG

⁷⁸² § 27 Abs. 1 Nr. 2 EZG

⁷⁸³ § 8 EZG

⁷⁸⁴ § 9 Abs. 1 S. 1 EZG

⁷⁸⁵ § 9 Abs. 1 S. 2 und 3 EZG

allen Prüfungen im österreichischen Emissionshandelssystem wurde ein Leitfaden⁷⁸⁶ herausgegeben, der bis zum Erlass einer entsprechenden Verordnung eine einheitliche Verifizierung gewährleisten soll. Der Leitfaden gibt insoweit eine verbindliche Anleitung zu Ziel und Umfang der Prüfung, Methodik, Qualität und Intensität der Prüfung, zur konkreten Durchführung und Dokumentation der Prüfung.⁷⁸⁷ Liegen die Voraussetzungen für eine Bestätigung der Emissionsmeldung als zufrieden stellend nicht vor, so hat die unabhängige Prüfeinrichtung die Bestätigung zu verweigern, eine Korrektur der Emissionsmeldung kann diese jedoch nicht vornehmen; dies obliegt vielmehr dem Anlageninhaber.⁷⁸⁸

2. Unabhängige Prüfeinrichtungen

Unabhängige Prüfeinrichtungen, die eine Prüfung nach § 9 EZG durchführen sollen, bedürfen der Zulassung durch den zuständigen Bundesminister. Zur Festlegung der Anforderungen an den Nachweis der erforderlichen Fachkunde für die Zulassung wurde in Österreich die Fachkundeverordnung auf Grundlage von § 10 Abs. 1 S. 4 EZG erlassen.⁷⁸⁹

3. Anerkennung und Beanstandung der Emissionsberichte durch das zuständige Bundesministerium

Liegen keine begründeten Zweifel darüber vor, dass zu den Gesamtemissionen korrekte Angaben gemacht wurden, so hat das zuständige Bundesministerium die Emissionsmeldung als „ausreichend geprüft“ anzuerkennen.⁷⁹⁰ Sobald diese Anerkennung erfolgt ist, kann ein Widerruf der Anerkennung nicht mehr erfolgen.⁷⁹¹

Kommt das zuständige Bundesministerium jedoch zu dem Ergebnis, dass begründete Zweifel vorliegen, so hat der Anlageninhaber diese Zweifel binnen einer Frist von zwei Wochen auszuräumen. Gelingt ihm dies nicht, so kann das zuständige Bundesministerium eine Überprüfung der Emissionsmeldung und des Prüfberichts vornehmen und die Emissionen durch Bescheid selbst festsetzen.⁷⁹² Die Möglichkeit einer Schätzung der Emissionen durch das zuständige Bundesministerium sieht das österreichische Recht dagegen nicht vor.⁷⁹³

⁷⁸⁶ *Umweltbundesamt*, Leitfaden für die Durchführung der Prüfung gemäß § 9 EZG, 2005

⁷⁸⁷ *Umweltbundesamt*, Leitfaden für die Durchführung der Prüfung gemäß § 9 EZG, 2005

⁷⁸⁸ *Frey*, Prüfungspflicht für CO₂-Emissionsmeldungen, *ecolex* 2005, 350ff., 353

⁷⁸⁹ Verordnung über die Anforderungen an die Fachkunde für die Zulassung unabhängiger Prüfeinrichtungen, BGBl. II Nr. 424/2004, in Kraft seit 10.11.2004

⁷⁹⁰ § 9 Abs. S.1 EZG

⁷⁹¹ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, § 9 Rn. 8

⁷⁹² § 9 Abs. 3

⁷⁹³ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, § 9 Rn. 13

4. Rechtsfolgen einer nicht bestätigten Emissionsmeldung

Das österreichische Recht sieht in Übereinstimmung mit der Richtlinie vor⁷⁹⁴, dass nach dem 31.03. eines Jahres bis zur Vorlage eines positiven Berichts keine weiteren Zertifikate durch den Anlagenbetreiber an Dritte übertragen werden können.⁷⁹⁵ Im Falle der Überprüfung der Emissionen durch das zuständige Bundesministerium selbst⁷⁹⁶ kann dies dazu führen, dass eine Übertragung an Dritte bis zur Vorlage der als zufrieden stellend geprüften Emissionsmeldung für das nächste Berichtsjahr untersagt bleibt.⁷⁹⁷

E. Monitoring, Reporting und Verification im irischen Recht

I. Monitoring und Reporting im irischen Recht

Bei den Regelung bezüglich Monitoring und Reporting im irischen Recht handelt es sich um die Art. 14 S.I. No. 37 of 2004 und dessen Schedules 4 und 5.

1. Monitoring im irischen Recht

a) Art. 14 (1) S.I. No. 437 of 2004 und Schedule 4

Gemäß Art. 14 (1) S.I. No. 437 of 2004 hat der Anlagenbetreiber die Anlage nach den Vorgaben aus Schedule 4 und den Monitoring-Guidelines zu überwachen. Schedule 4 übernimmt insoweit weitgehend wortgleich Anhang IV der Richtlinie. Allerdings stellt Schedule 4 lediglich allgemeine Grundsätze auf, so dass der irische Gesetzgeber darüber hinaus die Anwendung der detaillierten Monitoring-Guidelines anordnet. Die ausdrückliche Anordnung der Anwendung der Monitoring-Guidelines durch den irischen Gesetzgeber im S.I. No. 437 of 2004 erfolgte, da die Entscheidung der Kommission zur Festlegung von Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung nach deren Art. 2 nur an die Mitgliedstaaten gerichtet ist und daher einer Umsetzung in nationales Recht bedarf, um eine Verbindlichkeit auch für die einzelnen Anlagenbetreiber zu begründen.⁷⁹⁸ Die Vorgaben bezüglich Monitoring ergeben sich somit im irischen Recht grundsätzlich aus S.I. No. 437 of 2004, dessen Schedule 4 und den Monitoring-Guidelines.

⁷⁹⁴ Art. 15 EH-RL

⁷⁹⁵ § 9 Abs. 4 EZG

⁷⁹⁶ § 9 Abs. 3 S. 1 EZG

⁷⁹⁷ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz, § 9 Rn. 14

⁷⁹⁸ *Kömer/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 5 Rn. 8

b) Genehmigung

Voraussetzung für die Erteilung der Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen ist – wie von der Richtlinie vorgegeben⁷⁹⁹ – auch im irischen Recht, dass der Anlageninhaber in der Lage ist, die Emission von Treibhausgasen zu überwachen.⁸⁰⁰ Zu diesem Zweck ordnet das S.I. No. 437 of 2004 bereits bei Antragstellung die Übermittlung von Angaben zur Ermittlung der Emissionen, durch eine Monitoring-Konzept an,⁸⁰¹ das auf Grundlage von S.I. No. 437 of 2004, dessen Schedule 4 und den Monitoring-Guidelines zu erstellen sind. Dieses Monitoring-Konzept wird im Rahmen der Genehmigungserteilung durch Auflagen bezüglich der Überwachungsmethode und Überwachungshäufigkeit gegenüber dem Anlagenbetreiber verbindlich.⁸⁰² Der konkrete Umfang der Überwachung für die jeweilige Anlage wird demnach im irischen Recht durch den Genehmigungsbescheid nach Art. 6 S.I. No. 437 of 2004 und das dieser Genehmigung zugrunde liegenden Monitoring-Konzept konkretisiert und bestimmt.

c) Monitoring and Reporting Guidance Note

Jedoch sieht das irische Recht neben dem S.I. No. 437 of 2004, dessen Schedule 4 und den Monitoring-Guidelines keine gesetzlichen Regelungen vor, die sich gerade auf irische Anlagenbetreiber beziehen und mögliche Besonderheiten des irischen Emissionshandelssystems berücksichtigen.

Allerdings wurde durch Art. 18 S.I. No. 437 of 2004 der Environmental Protection Agency (EPA) die alleinige Zuständigkeit für die Einführung und insbesondere Durchführung des Emissionshandelssystems in Irland übertragen. Aufgrund dieser gesetzlich begründeten Zuständigkeit wurden von der EPA inzwischen mehrere Dokumente und Vorlagen erarbeitet, die gerade den irischen Anlagenbetreibern als Hilfestellung für die Erfüllung der Vorgaben des S.I. No. 437 of 2004, dessen Schedule 4 und der Monitoring-Guidelines für den Bereich Monitoring dienen sollen, allerdings aufgrund der fehlenden Rechtsetzungsbefugnis der EPA keine verbindlichen Vorgaben begründen.⁸⁰³

So wurde durch die EPA das „Monitoring and Reporting Proposal Template (IRL 003/01)“ erarbeitet, ein Muster-Monitoring-Konzept, das vom jeweiligen Anlagenbetreiber mit den spezifischen Anlagendaten versehen im Rahmen der Genehmigungserteilung als Monitoring-Konzept der EPA vorzulegen ist. Zur Anleitung bei der

⁷⁹⁹ Art. 6 Abs. 1 EH-RL

⁸⁰⁰ Art. 6 (1) S.I. No. 437 of 2004

⁸⁰¹ Art. 5 (d) S.I. No. 437 of 2004

⁸⁰² Art. 6 (3) (c) S.I. No. 437 of 2004

⁸⁰³ EPA, Monitoring and Reporting Proposal Template Guidance Note (IRL ETS 004/01, 2004, S. 2

Erarbeitung des Monitoring-Konzepts wurde eine entsprechende Guidance-Note⁸⁰⁴ erstellt, die den Anlagenbetreibern die Erstellung des Monitoring-Konzepts erleichtern und eine Vereinheitlichung aller vorgelegten Monitoring-Konzepte ermöglichen soll.⁸⁰⁵

2. Reporting im irischen Recht

a) Annual Installation Emissions Report (AIER)

Im Hinblick auf das Reporting ordnet der irische Gesetzgeber an, dass jeder Anlagenbetreiber bis spätestens 31.03. jeden Jahres über die Emissionen der Anlage in Übereinstimmung mit den erteilten Genehmigungsaufgaben, Schedule 4 zu S.I. No. 437 of 2004 und den Monitoring-Guidelines zu berichten hat.⁸⁰⁶ Wie bereits ausgeführt, bedarf die Begründung von verbindlichen Vorgaben durch die Monitoring-Guidelines für den einzelnen Anlagenbetreiber einer Umsetzung in nationales Recht, was in Irland durch die Anordnung der Anwendung der Monitoring-Guidelines in Art. 14 (2) (c) S. I. No. 437 of 2004 erfolgt ist. Spezifische Vorgaben gerade für irische Anlagenbetreiber sieht der irische Gesetzgeber indes nicht vor. Durch Art. 18 S. I. No. 437 of 2004 wurde jedoch der EPA die Zuständigkeit für die Einführung und Durchführung des Emissionshandelssystems in Irland übertragen, so dass die EPA entsprechende Dokumente und Vorlagen auch für das Reporting der irischen Anlagenbetreiber erstellt hat. Für das Reporting sollte der Anlagenbetreiber insoweit die für alle Anlagenbetreiber einheitliche Vorlage des „Annual Installation Emissions Report AIER (IRL ETS 011/03)“ verwenden.

b) Rechtsfolge bei Verletzung der Pflicht zum Reporting

In Übereinstimmung mit der Richtlinie⁸⁰⁷ sieht auch das irische Recht für den Fall, dass bis zum 31.03. eines Jahres kein Report der zuständigen Behörde übermittelt wurde, eine Sperrung des Emissionskonto bis zur Vorlage eines verifizierten Reports vor.⁸⁰⁸ Eine Schätzung oder Ermittlung der Emissionen durch die zuständige Behörde selbst ist im irischen Recht nicht vorgesehen.

⁸⁰⁴ EPA, Monitoring and Reporting Proposal Template Guidance Note (IRL ETS 004/01), 2004

⁸⁰⁵ EPA, Monitoring and Reporting Proposal Template Guidance Note (IRL ETS 004/01), 2004, S. 2

⁸⁰⁶ Art. 14 (2) S.I. No. 437 of 2004

⁸⁰⁷ Art. 15 EH-RL

⁸⁰⁸ Art. 15 S.I. No. 437 of 2004

II. Verification im irischen Recht

1. Emissions Trading Scheme Annual Verification Guidance Note

In Bezug auf Verification sieht S.I. No. 437 of 2004 vor, dass der Report des Anlagenbetreibers nach Maßgabe der Bestimmungen in Schedule 5 zu verifizieren und der zuständigen Behörde der Report gemeinsam mit dem Bericht über die Prüfung zuzuleiten ist.⁸⁰⁹ Schedule 5, der wortgleich aus Anhang V der Richtlinie übernommen worden ist, sieht jedoch lediglich allgemeine Grundsätze der Prüfung und grundsätzliche Anforderungen an die Qualifikation der prüfenden Instanz vor. Spezifische Vorgaben für die Prüfung und die fachliche Qualifikation der prüfenden Instanz sind insoweit im irischen Recht nicht vorgesehen. Jedoch auch im Bereich Verification hat die EPA von ihrer Zuständigkeit für die Einführung und Durchführung des Emissionshandelssystems⁸¹⁰ Gebrauch gemacht und in Irland die Zulassung als prüfende Instanz für den Emissionshandel auf das Irish National Accreditation Board (INAB)⁸¹¹ übertragen. Für die Durchführung der Verification wurde durch die EPA eine umfangreiche Guidance-Note⁸¹² erarbeitet, die eine Auslegungshilfe für die gesetzlichen Vorgaben des S.I. No. 437 of 2004, dessen Schedule 5 und die Monitoring-Guidelines und damit eine detaillierte Anleitung für die Durchführung der Verifizierung darstellt.⁸¹³

2. Rechtsfolge bei fehlender Verifizierung

In Übereinstimmung mit der Richtlinie⁸¹⁴ sieht das irische Recht für den Fall, dass bis zum 31.03. eines Jahres kein als zufrieden stellend geprüfter Report der zuständigen Behörde übermittelt wurde, eine Sperrung des Emissionskonto bis zur Vorlage eines entsprechend geprüften Reports vor.⁸¹⁵ Auch im Falle der fehlenden Prüfung kann nach irischem Recht die zuständige Behörde selbst keine Ermittlung oder Schätzung der Emissionen vornehmen.

⁸⁰⁹ Art. 14 (3) S.I. No. 437 of 2004

⁸¹⁰ Art. 18 S.I. No. 437 of 2004

⁸¹¹ siehe zur INAB ausführlich www.inab.ie

⁸¹² EPA, EU Emissions Trading Scheme Annual Verification Guidance Note (IRL ETS 010/01), 2004

⁸¹³ EPA, EU Emissions Trading Scheme Annual Verification Guidance Note (IRL ETS 010/01), 2004, S. 6

⁸¹⁴ Art. 15 EH-RL

⁸¹⁵ Art. 15 S.I. No. 437 of 2004

F. Vergleichende Darstellung der Regelungen von Monitoring, Reporting und Verification in Deutschland, Österreich und Irland

I. Monitoring

Grundsätzlich wurde durch die Emissionshandelsrichtlinie, deren Anhang IV und die auf der Richtlinie⁸¹⁶ beruhende Monitoring-Guidelines der Bereich Monitoring einer detaillierten Regelung zugeführt. So werden durch Anhang IV der Richtlinie allgemeine Grundsätze formuliert, die durch die Monitoring-Guidelines äußerst detailliert konkretisiert werden. Den Mitgliedstaaten, an welche die Monitoring-Guidelines gerichtet sind, verbleibt daher nur ein begrenzter Umfang für eigenständige Vorgaben.

Die Emissionshandelsrichtlinie sieht im Hinblick auf das Monitoring zwingend vor, dass dieses durch den Anlageninhaber selbst zu erfolgen hat.⁸¹⁷ Alle drei dargestellten Länder haben demzufolge für eine betriebsinterne Überwachung eingeführt. Im Hinblick auf die inhaltlichen Anforderungen an das Monitoring verweist das deutsche Recht auf Anhang 2 zum TEHG und das irische Recht auf Schedule 4 zum S.I. No. 437 of 2004, die jeweils weitgehend wörtlich aus Anhang IV der Richtlinie übernommen wurden.⁸¹⁸ Darüber hinaus sollen in beiden Rechtsordnungen die Monitoring-Guidelines zur Anwendung kommen,⁸¹⁹ verbindliche länderspezifische Vorgaben für die jeweiligen Anlagenbetreiber werden indes nicht aufgestellt. Zwar sieht das deutsche Recht eine Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung der Anforderungen an das Monitoring für deutsche Anlagenbetreiber vor, von dieser Ermächtigung wurde vom deutschen Gesetzgeber jedoch bisher kein Gebrauch gemacht.

Lediglich Österreich hat sich entschieden, durch die Überwachungsverordnung⁸²⁰ über die Monitoring-Guidelines hinaus verbindliche Vorgaben für die Durchführung des Monitoring in Österreich aufzustellen. In Deutschland wie auch in Irland werden länderspezifische Anforderungen an das Monitoring lediglich durch rechtlich unverbindliche Anleitungen gestellt.⁸²¹

⁸¹⁶ Art. 14 Abs. 1 EH-RL

⁸¹⁷ Art. 14 Abs. 2 und 3 EH-RL

⁸¹⁸ § 5 Abs. 1 S. 1 TEHG, Art. 14 (1) S.I. No. 437 of 2004

⁸¹⁹ Anhang 2 Teil I zum TEHG, Art. 14 (1) S.I. No. 437 of 2004

⁸²⁰ Verordnung über die Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen von Treibhausgasen, BGBl. II Nr. 458/2004

⁸²¹ In Deutschland liegt hierfür ein Muster-Monitoring-Konzept, in Irland entsprechende Guidance-Notes vor

II. Reporting

Auch für das Reporting verweisen das deutsche wie auch das irische Recht lediglich auf deren Anhang 2 bzw. Schedule 4 und ordnen die Anwendung der Monitoring-Guidelines an.⁸²² Lediglich das österreichische Recht sieht mit der Überwachungsverordnung⁸²³ landesspezifische Anforderungen an das Reporting und dessen technische Abwicklung vor. In Deutschland und Irland liegen jeweils nur unverbindliche Anleitungen in Form eines Fachkonzeptes des Umweltbundesamtes bzw. einer Guidance-Note der EPA für die Durchführung des Reporting vor.

Im Hinblick auf die Sanktionierung eines unterlassenen Reporting unterscheiden sich die drei dargestellten Länder erheblich. Das irische Recht sieht insoweit als Sanktion lediglich die Sperrung des Emissionskontos bis zur Vorlage eines als zufrieden stellend bewerteten Reports vor.⁸²⁴ Das deutsche Recht dagegen ermöglicht neben der Sperrung des Emissionskontos darüber hinaus die Schätzung der Emissionen durch die zuständige Behörde, wobei die Schätzung als Grundlage für die Abgabeverpflichtung herangezogen werden kann.⁸²⁵ Die Möglichkeit einer Schätzung ist dem österreichischen Recht indes fremd, insoweit ist in Österreich die zuständige Behörde bei einer unterlassenen Emissionsmeldung sogar berechtigt, auf Kosten der Anlagenbetreiber eine eigene Überprüfung der Emissionen vorzunehmen und diese durch Bescheid festzulegen. Diese Unterscheidung bei der Ermittlung von Emissionen durch die zuständige Behörde ist dadurch zu erklären, dass in Österreich die Anzahl der vom Anwendungsbereich des Emissionshandels erfassten Anlagen wesentlich niedriger ausfällt als in Deutschland. In Deutschland wäre die tatsächliche Ermittlung der Emissionen durch die zuständige Behörde bei der Vielzahl von erfassten Anlagen wohl verwaltungstechnisch nicht durchführbar, so dass sich der deutsche Gesetzgeber auf die Möglichkeit der Schätzung beschränkt hat.

Bei der technischen Durchführung des Reporting sehen das deutsche⁸²⁶ und österreichische⁸²⁷ Recht eine ausschließlich elektronische Übermittlung des Reports an die zuständige Behörde vor, in Irland dagegen sind neben elektronischen Dateien

⁸²² § 5 Abs. 1 S. 1 TEHG, Art. 14 (2) S.I. No. 437 of 2004

⁸²³ Verordnung über die Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen von Treibhausgasen, BGBl. II Nr. 458/2004

⁸²⁴ Art. 15 S.I. No. 437 of 2004

⁸²⁵ § 18 Abs. 2 TEHG

⁸²⁶ § 5 Abs. 2 i.V.m. § 4 Abs. 4 TEHG

⁸²⁷ § 8 Abs. 1 EZG

ergänzend auch gedruckte Exemplare des Reports der zuständigen Behörde vorzulegen.⁸²⁸

III. Verification

Das europäische Recht⁸²⁹ überlässt den Mitgliedstaaten die grundsätzliche Entscheidung, ob die Prüfung von der zuständigen Behörde selbst oder von unabhängigen Sachverständigen durchgeführt wird.⁸³⁰ Alle drei dargestellten Mitgliedstaaten haben sich indes für eine Prüfung durch unabhängige Sachverständige entschieden. Im irischen Recht wurde die Zulassung der für den Emissionshandel geeigneten Sachverständigen der INAB übertragen, die aufgrund eines speziell für den Emissionshandel entwickelten Verfahrens⁸³¹ ihre Fachkunde und Geeignetheit nachzuweisen haben.

Das österreichische Recht verlangt aufgrund der Fachkundeverordnung von jeder Stelle, die sich um die Zulassung als unabhängige Prüfeinrichtung bewirbt, den Nachweis spezieller Fachkunde, wobei mit Ausnahme der allgemeinen Kenntnisse bezüglich des Emissionshandelssystems die Fachkundenachweise im übrigen durch Zulassungen als Ziviltechniker bzw. Steuerberater und Wirtschaftsprüfer ersetzt werden können. So können im österreichischen Recht zwar die Fachkenntnisse in Analytik, Verfahrenstechnik und Datenaudit durch bereits vorhandene anderweitige Zulassungen ersetzt werden, jedoch sind zwingend im Rahmen der Zulassung umfangreiche Allgemeinkenntnisse bezüglich der europäischen und nationalen Vorgaben des Emissionshandelssystems nachzuweisen.⁸³²

Das deutsche Recht sieht zwar den Erlass einer Zulassungsverordnung vor⁸³³, der deutsche Gesetzgeber hat von dieser Ermächtigung jedoch bisher keinen Gebrauch gemacht, sondern die Zulassung von Umweltgutachtern und Sachverständigen als sachverständige Stelle für das Emissionshandelssystem ohne weitere Prüfung als ausreichend erachtet. Im Gegensatz zum irischen und österreichischen Recht können in Deutschland demnach Personen und Organisationen als sachverständige Stelle zugelassen werden, ohne spezielle Kenntnisse der europäischen und nationalen Vorgaben des Emissionshandelssystems nachweisen zu müssen.⁸³⁴

⁸²⁸ EPA, EU Emissions Trading Scheme Annual Verification Guidance Note (IRL ETS 010/01), S. 30/31

⁸²⁹ Art. 15 EH-RL i.V.m. Anhang 5

⁸³⁰ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 5 Rn. 37

⁸³¹ EN45011 i.V.m. EA-6/03 der European Accreditation

⁸³² § 4 FachkundeVO

⁸³³ § 5 Abs. 3 S. 4 TEHG

⁸³⁴ § 5 Abs. 3 S. 3 TEHG

Im Hinblick auf die Rechtsfolge bei fehlender Vorlage eines als zufrieden stellend bewerteten Reports sieht das irische Recht lediglich die Sperrung des Emissionskontos des jeweiligen Anlagenbetreibers vor. Eine Ermittlung oder Schätzung der jeweiligen Emissionen durch die zuständige Behörde selbst ist im irischen Recht nicht vorgesehen.

Das deutsche Recht ordnet ergänzend zur Sperrung des Emissionskontos bei einer fehlenden Bewertung des Berichts als zufrieden stellend die Schätzung der Emissionen an, die als Grundlage für die Abgabeverpflichtung heranzuziehen ist.⁸³⁵ Eine tatsächliche Ermittlung der Emissionen durch die zuständige Behörde selbst sieht das deutsche Recht jedoch nicht vor. In seiner Systematik geht das deutsche Emissionshandelssystem vielmehr davon aus, dass die Verifizierung der Berichterstattung und damit die Prüfung der Emissionen den Kernbereich der sachverständigen Stelle darstellen und daher die Prüfung der Emissionen durch die sachverständige Stelle abschließend sein sollte.⁸³⁶

Ein weitaus differenziertes System hat dagegen das österreichische Recht eingeführt. Hier kann die zuständige Behörde auch bei einem als zufrieden stellend bewerteten Report die Ausräumung vorhandener Zweifel der Behörde durch den Anlagenbetreiber fordern.⁸³⁷ Können die Zweifel nicht ausgeräumt werden, ist es der zuständigen Behörde erlaubt, eine eigene Überprüfung der Emissionen durchzuführen und die ermittelten Emissionen durch Bescheid festzulegen.⁸³⁸ Das österreichische Recht sieht somit neben der Sperrung des Emissionskontos umfangreiche Überprüfmöglichkeiten auch für die zuständige Behörde vor, die in diesem Umfang dem irischen und deutschen Recht fremd sind.

G. Bewertung der Regelungen bezüglich Monitoring, Reporting und Verification im deutschen Recht

Abschließend ist nunmehr eine Bewertung dahingehend vorzunehmen, ob die im deutschen Recht in Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie getroffenen ordnungsrechtlichen Regelungen bezüglich Monitoring, Reporting und Verification ausreichend sind zur Implementierung eines funktionierendes Emissionshandelssystems. Weiter ist zu bewerten, ob ein Vergleich mit den Rechtsordnungen von Österreich und Irland einen Beitrag dazu leisten kann, Verbesserungsmöglichkeiten für das deutsche Recht aufzuzeigen.

⁸³⁵ § 18 Abs. 2 TEHG

⁸³⁶ *Umweltbundesamt (D)*, Prüfungsrichtlinie zur Verifizierung von Zuteilungsanträgen und Emissionsberichten, 2006, S. 12

⁸³⁷ § 9 Abs. 3 S. 1 EZG

⁸³⁸ § 9 Abs. 3 S. 2 EZG

I. Monitoring

Wie bereits ausgeführt, sieht das europäische Recht durch die Monitoring-Guidelines umfangreiche und detaillierte Regelungen für den Bereich Monitoring vor. Hierdurch hat der europäische Gesetzgeber eindeutig zu verstehen gegeben, dass einheitliche europarechtliche Vorgaben im Hinblick auf das Monitoring unabdingbare Voraussetzung für ein funktionierendes Handelssystem sind⁸³⁹ und unterschiedliche länderspezifische technische und rechtliche Vorgaben diese Funktionsfähigkeit beeinträchtigen könnten. Dies führt allerdings ebenfalls dazu, dass aufgrund der Verbindlichkeit der Monitoring-Guidelines den Mitgliedstaaten ein lediglich enger Spielraum im Hinblick auf eigene grundlegende technische und rechtliche Vorgaben bezüglich Monitoring eingeräumt ist.

Der deutsche Gesetzgeber hat sich dafür entschieden, in Anhang 2 Teil I zum TEHG die Anwendung der Monitoring-Guidelines anzuordnen. Zwar sieht das deutsche Recht darüber hinaus in § 5 Abs. 1 S. 2 TEHG den Erlass einer Verordnung zur Bestimmung der zu ermittelnden Emissionen vor, wovon bisher jedoch kein Gebrauch gemacht wurde. Im Ergebnis werden die ordnungsrechtlichen Regelungen im deutschen Recht in Bezug auf Monitoring damit zum gegenwärtigen Zeitpunkt neben den sehr allgemeinen Vorgaben aus Anhang 2 Teil I zum TEHG ausschließlich durch europarechtlichen Vorgaben, mithin die Monitoring-Guidelines, geprägt. Dies führt dazu, dass die Bewertung der Funktionsfähigkeit der deutschen Regelungen davon abhängig zu machen ist, ob die Monitoring-Guidelines den Anforderungen an ein wirksames Monitoring genügen.

Zu diesem Zweck werden in folgendem die Einzelheiten der Monitoring-Guidelines für den Bereich Überwachung dargestellt. Die Allgemeinen Leitlinien in Anhang I der Monitoring-Guidelines sind in die folgenden Bereiche unterteilt:

1. Einleitung
2. Begriffbestimmungen
3. Grundsätze für die Überwachung und Berichterstattung
4. Überwachung
5. Berichterstattung
6. Aufbewahrung der Informationen
7. Qualitätssicherung
8. Emissionsfaktoren
9. Liste CO₂-neutraler Biomasse

⁸³⁹ Siehe hierzu auch Erwägungsgrund (2) der Entscheidung der Kommission vom 29.01.2004 (2004/156/EG)

10. Ermittlung tätigkeitsspezifischer Daten und Faktoren
11. Berichtsformat
12. Kategorien für die Berichterstattung

1. Einleitung/Begriffbestimmungen

In Ziff.1 (Einleitung) wird vorgegeben, dass die Anhänge I bis XI bis zum 31.12.2006 aufgrund bis dahin erlangter Erfahrungen überprüft werden und überarbeitete Anhänge I bis XI bis 01.01.2008 in Kraft treten sollen.⁸⁴⁰

Ziff. 2 des Anhangs I führt eine Vielzahl von Begriffsbestimmungen auf, die teilweise aus Art. 3 EH-RL entnommen sind.⁸⁴¹ Von besonderer Bedeutung dürfte hier die Unterscheidung zwischen „Emissionen aus der Verbrennung“⁸⁴² und „Prozessemissionen“⁸⁴³ sein, da der Einordnung in eine der beiden Kategorien insbesondere Auswirkungen im Hinblick auf die Berechnung der Gesamtemissionen zukommen.⁸⁴⁴ Ebenfalls eine Definition erfährt die Überwachungsmethode⁸⁴⁵ (Monitoring-Konzept), die zur Bestimmung der Emissionen verwendet werden muss.

2. Grundsätze für die Überwachung und Berichterstattung

Zur Ermöglichung einer genauen und nachprüfbaren Überwachung und Berichterstattung statuiert Ziff. 3 insgesamt acht Grundsätze, die durch die Anlagenbetreiber zu beachten sind:⁸⁴⁶

- *Vollständigkeit:* Für die Überwachung sind sämtliche Emissionsquellen und alle Emissionen aus Prozessen und der Verbrennung zu erfassen.
- *Konsistenz:* Zur Ermöglichung von vergleichbaren Daten innerhalb einer Zeitreihe müssen immer dieselben Überwachungsmethoden gewählt werden, außer neue Überwachungsmethoden ermöglichen genauere Daten.
- *Transparenz:* Alle Daten sind dergestalt zu erheben, dass sie insbesondere von der zuständigen Behörde nachvollzogen werden können.

⁸⁴⁰ Anhang I Ziff. 1 Monitoring-Guidelines

⁸⁴¹ So finden sich in Ziff. 2 die bereits aus Art. 3 EH-RL bekannten Begriffsbestimmungen für „Anlage“, „Betreiber“ und „Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen“.

⁸⁴² Anhang I Ziff. 2 e) Monitoring-Guidelines: Emissionen aus Verbrennung sind demnach Emissionen, die während der exothermen Reaktion eines Brennstoffs mit Sauerstoff entstehen.

⁸⁴³ Anhang I Ziff. 2 o) Monitoring-Guidelines: Prozessemissionen sind demnach Emissionen, bei denen es sich nicht Emissionen aus Verbrennung handelt.

⁸⁴⁴ siehe hierzu Anhang I Ziff. 4.2.2.1.1. Monitoring-Guidelines

⁸⁴⁵ Anhang I Ziff. 2 m) Monitoring-Guidelines

⁸⁴⁶ Anhang I Ziff. 3 Monitoring-Guidelines

- *Genauigkeit*: Die Unsicherheiten bei den ermittelten Daten sind so weit wie möglich zu reduzieren. Über die Vollständigkeit hat der Betreiber einen geeigneten Nachweis zu erbringen.
- *Kostenwirksamkeit*: Es ist stets die größtmögliche Genauigkeit bei der Wahl der Überwachungsmethode zu wählen, sofern die Kosten hierfür nicht unverhältnismäßig hoch sind.
- *Wesentlichkeit*: Der Emissionsbericht muss eine glaubwürdige und ausgewogene Auflistung der Emissionen gewährleisten.
- *Verlässlichkeit*: Es muss gewährleistet sein, dass der Emissionsbericht diejenigen Angaben enthält, die erwartet werden können.
- *Leistungsverbesserung*: Die geprüften Emissionsberichte sollen Informationen beinhalten, die es dem Betreiber ermöglichen, Maßnahmen zur Verbesserung seiner Überwachung und Berichterstattung zu ergreifen.

Im Ergebnis dürfte es sich jedoch um Grundsätze handeln, deren Einhaltung auch ohne namentliche Nennung essentielle Grundlage für ein funktionierendes Handelssystem sein dürfte.

3. Überwachung durch Messung oder Berechnung

Grundsätzlich erstreckt sich die Überwachung auf alle Quellen sämtlicher Emissionen von Treibhausgasen.⁸⁴⁷ Eine Einschränkung des Anwendungsbereichs ist durch Anhang I Ziff. 4.1. vorgegeben, wonach Emissionen aus Verbrennungsmotoren in zu Beförderungszwecken genutzten Maschinen und Geräten von Emissionsschätzungen auszunehmen sind. Darüber hinaus wird klargestellt, dass Emissionen einer Anlage unabhängig davon, ob Wärme oder Strom an andere Anlagen abgegeben wird, der emittierenden Anlage zuzuordnen sind, mithin erfolgt keine Zurechnung von indirekten Emissionen.⁸⁴⁸

Die Leitlinien räumen dem Anlagenbetreiber die grundsätzliche Wahl zwischen einem Monitoring-Konzept der Messung oder der Berechnung ein. Nachdem die Emissionshandelsrichtlinie vorsieht, dass die Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen Überwachungsauflagen, in denen Überwachungsmethode und Überwachungshäufigkeit festgelegt werden, enthält,⁸⁴⁹ hat der Anlagenbetreiber bereits vor Beginn des Berichtszeitraums ein Monitoring-Konzept bei der zuständigen Behörde zur Billigung vorzulegen, dass u.a. eine Anlagenbeschreibung, Informationen über Zuständigkeiten, eine Auflistung der zu überwachenden Quellen, Brenn- und

⁸⁴⁷ Anhang I Ziff. 4.1. Monitoring-Guidelines

⁸⁴⁸ Anhang I Ziff. 4.1. Monitoring-Guidelines

⁸⁴⁹ Art. 6 Abs. 2 c) EH-RL

Einsatzstoffe, eine Beschreibung der Messgeräte, eine Beschreibung für den Ansatz zur Probenentnahme, eine Beschreibung der Systeme zur kontinuierlichen Emissionsmessung, eine Beschreibung der Verfahren zur Qualitätssicherung enthalten sollte.⁸⁵⁰

a) Messung

Das Monitoring-Konzept der Messung kann nur dann gewählt werden, wenn dieses nachweislich ein genaueres Ergebnis bringt und sich der Vergleich der Ergebnisse auf identische Quellen und Emissionen stützt.⁸⁵¹ Darüber hinaus hat die zuständige Behörde das Monitoring-Konzept der Messung zu genehmigen, wobei auch Messergebnisse mit flankierenden Emissionsberechnungen zu bestätigen sind.⁸⁵² Nachdem jedoch bisher noch keine allgemein anerkannten Messmethoden bestehen, dürfte in der Praxis das Monitoring-Konzept der Messung die Ausnahme darstellen.⁸⁵³

b) Berechnung der Emissionen

Die Berechnung der Emissionen erfolgt nach Anhang I Ziff. 4.2.2.1. durch die Anwendung einer mathematischen Formel in Abhängigkeit davon, ob die Emission bei einem Verbrennungsvorgang oder einem Prozessvorgang erfolgt.

Wesentliche Bedeutung für die Genauigkeit bei der Berechnung der Emissionen kommt dem sogenannten Ebenenkonzept zu. Nach Anhang I Ziff. 2 r) der Monitoring-Guidelines stellt ein Ebenenkonzept eine Methode zur Ermittlung der für die Anwendung der mathematischen Formel notwendigen Tätigkeitsdaten, Emissionsfaktoren und Oxidations- und Umsetzungsfaktoren dar, die insoweit im Rahmen der Berechnung der Emissionen zu bestimmen sind. Jedes Ebenenkonzept wird in Anhang I der Monitoring-Guidelines mit einer Nummer beginnend mit 1 versehen. Hierbei gilt, dass der Genauigkeitsgrad mit der Höhe der Nummer jeweils zunimmt.⁸⁵⁴ Grundsätzlich hat der Betreiber stets die höchste und damit genaueste Ebene zu wählen; eine Herabstufung auf eine niedrigere Ebene kann nur erfolgen, wenn die höchste Ebene technisch nicht erreicht werden kann oder unverhältnismäßig hohe Kosten entstehen.⁸⁵⁵ Die Monitoring-Guidelines weichen allerdings für den Verpflichtungszeitraum 2005 bis 2007 von dieser Vorgabe des höchsten Ebenenkonzeptes ab, so dass für

⁸⁵⁰ Anhang I Ziff. 4.2. Monitoring-Guidelines

⁸⁵¹ Anhang I Ziff. 4.2.1. Monitoring-Guidelines

⁸⁵² Anhang I Ziff. 4.2.1. Monitoring-Guidelines

⁸⁵³ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 5 Rn. 30

⁸⁵⁴ Anhang I Ziff. 4.2.2.1.4. Monitoring-Guidelines

⁸⁵⁵ Anhang I Ziff. 4.2.2.1.4. Monitoring-Guidelines

diesen Verpflichtungszeitraum lediglich die in Tabelle 1 des Anhang I aufgeführten Ebenenkonzepte anzuwenden sind.⁸⁵⁶ Eine ausführliche Erläuterung der jeweiligen Ebenenkonzepte für die in Anhang I der Richtlinie genannten Tätigkeiten erfolgt in den Anhängen II bis XI der Monitoring-Guidelines.

c) Berechnung von Emissionen aus Verbrennung

Wie bereits ausgeführt erläutert Anhang II der Monitoring-Guidelines die spezifischen Anforderungen an die Überwachung aller in Anhang I der Richtlinie genannten Tätigkeiten, sofern es sich hierbei um Verbrennungsvorgänge handelt.⁸⁵⁷

Bei Emissionen aus Verbrennung erfolgt die Berechnung der Kohlendioxidemissionen demnach grundsätzlich nach einer mathematischen Formel durch die Multiplikation von Tätigkeitsdaten mit dem Emissionsfaktor und dem Oxidationsfaktor.⁸⁵⁸

Die Tätigkeitsdaten umfassen hierbei Informationen über den Stoffstrom, den Brennstoffverbrauch und das Eingangsmaterial und ergeben sich aus dem Produkt der verbrauchten Brennstoffmenge und dessen Heizwert, so dass die Tätigkeitsdaten als Nettoenergiegehalt des verwendeten Brennstoffs angegeben werden.⁸⁵⁹

Für die Bestimmung der Brennstoffmenge stehen insgesamt vier Ebenenkonzepte zur Verfügung, die – wie bereits ausgeführt – mit steigender Nummer eine genauere Berechnung der Emission ermöglichen. Auf der ersten Ebene und damit als am ungenauesten wird die Messung des Brennstoffverbrauchs direkt vor der Verbrennung mit Messgeräten, deren Unsicherheitsfaktor weniger als 7,5% beträgt, eingestuft. Die folgenden drei Ebenen sehen entweder die Möglichkeit vor, eine Messung mit jeweils zunehmend genaueren Messgeräten durchzuführen⁸⁶⁰ oder aber alternativ die Brennstoffmenge durch einen Massenbilanzansatz vorzunehmen. Der Massenbilanzansatz sieht hierbei vor, dass die Brennstoffmenge durch Bestimmung der im Berichtszeitraum eingekauften Brennstoffmenge unter Abzug der verbrauchten oder anderweitig verwendeten Brennstoffmengen berechnet wird. Hierbei ist wiederum mit höherem Ebenenkonzept eine jeweils sinkende Messunsicherheit einzuhalten.⁸⁶¹ Für die Ebene 1 ist eine Berechnung der Brennstoffmenge durch Massenbilanzansatz

⁸⁵⁶ Anhang I Ziff. 4.2.2.1.4. Monitoring-Guidelines

⁸⁵⁷ *Körner/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 5 Rn. 11

⁸⁵⁸ Anhang II Ziff. 2.1.1.1. Monitoring-Guidelines

⁸⁵⁹ Anhang II Ziff. 2.1.1.1. a) Monitoring-Guidelines

⁸⁶⁰ Jeweiliger Unsicherheitsfaktor: Ebene 2 (< 5%), Ebene 3 (< 2,5%), Ebene 4 (<1,5%); siehe ausführlich Anhang II Ziff. 2.1.1.1. a1) Monitoring-Guidelines

⁸⁶¹ Jeweilige Messungengenauigkeit: Ebene 2 (<4,5%), Ebene 3 (<2,0%), Ebene 4 (<1,0%); siehe ausführlich Anhang II Ziff. 2.1.1.1. a1) Monitoring-Guidelines

nicht vorgesehen, sondern lediglich durch Messung des Brennstoffverbrauchs vor der Verbrennung.

Für die Bestimmung des Heizwertes sieht Anhang II der Monitoring-Guidelines lediglich drei Ebenen vor. Bei der Ebene 1 kommen danach die länderspezifischen Heizwerte zur Anwendung, die sich aus der „Good Practice Guidance and Uncertainty Management in Nationale Greenhouse Inventories“ des IPCC aus dem Jahre 2000 ergeben.⁸⁶² Auf der Ebene 2 kommen diejenigen Heizwerte zur Anwendung, die bei dem letzten Treibhausgasinventar an das Sekretariat der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen verwendet wurde.⁸⁶³ Ebene 3 und damit die höchste Genauigkeit wird durch die Messung des Heizwertes durch ein Labor oder den Lieferanten nach den Vorgaben von Ziff. 10 des Anhang I der Monitoring-Guidelines erreicht. Dort wird im Wesentlichen auf einschlägige ISO- und DIN-Normen Bezug genommen.⁸⁶⁴

Der Emissionsfaktor, der den Kohlenstoffgehalt des Brenn- oder Einsatzstoffes widerspiegelt,⁸⁶⁵ kann ebenfalls in drei Ebenen angegeben werden. Auf der Ebene 1 wird lediglich der in Tabelle 4 des Anhang I der Monitoring-Guidelines aufgeführte Emissionsfaktor verwendet. Ebene 2 räumt die Wahlmöglichkeit ein, entweder den im Rahmen des letzten Treibhausgasinventars, das an das Sekretariat der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen berichtet wurde, verwendeten Emissionsfaktor zu benennen oder aber eine näherungsweise Ableitung des Emissionsfaktors durch Dichtungsmessung vorzunehmen. Auf der Ebene 3 erfolgt wie auch bei der Ermittlung des Heizwertes die Messung durch ein Labor oder den Lieferanten nach ISO- oder DIN-Normen.⁸⁶⁶ Eine Besonderheit gilt für Verbrennungsvorgänge unter Verwendung von Biomasse. Für diese Verbrennungsvorgänge ist ein Emissionsfaktor von Null anzusetzen,⁸⁶⁷ so dass die zu berichtenden Emissionen aufgrund der anzuwendenden Multiplikation stets Null betragen werden. Eine Liste der kohlendioxidneutralen Biomasse enthält Ziff. 9 der Monitoring-Guidelines.

Der Oxidationsfaktor trägt dem Umstand Rechnung, dass beim Verbrennungsvorgang nicht der gesamte im Brennstoff enthaltene Kohlenstoff zu Kohlendioxid oxidiert.⁸⁶⁸ Die Angabe des Oxidationsfaktors kann auf Ebene 1 dadurch erfolgen, dass für feste Brennstoffe grundsätzlich ein Faktor von 0,99, für die übrigen Brennstoffe

⁸⁶² Good Practice Guidance and Uncertainty Management in Nationale Greenhouse Inventories, 2000

⁸⁶³ Anhang II Ziff. 2.1.1.1. Monitoring-Guidelines

⁸⁶⁴ Anhang I Ziff. 10.1. Monitoring-Guidelines

⁸⁶⁵ Anhang I Ziff. 4.2.2.1.6. Monitoring-Guidelines

⁸⁶⁶ Anhang II Ziff. 2.1.1.1 b) i.V.m. Anhang I Ziff. 10.1. Monitoring-Guidelines

⁸⁶⁷ Anhang IV EH-RL

⁸⁶⁸ Anhang I Ziff. 4.2.2.1.1. Monitoring-Guidelines

von 0,995 angesetzt wird. Auf der Ebene 2 erfolgt zur Ermöglichung einer höheren Genauigkeit eine Laboranalyse der unverbrannten Kohlenstoffanteile in Asche, Abwasser oder anderen Abfällen.

d) Berechnung von Emissionen aus Prozessen

Bei Emissionen aus Prozessen dagegen erfolgt die Berechnung der Kohlendioxidemissionen grundsätzlich durch Multiplikation der Tätigkeitsdaten mit dem Emissionsfaktor und dem Umsetzungsfaktor. Die Tätigkeitsdaten beruhen hierbei auf dem für den Prozess verwendeten Rohstoff, wobei eine allgemeine Erläuterung der Tätigkeitsdaten in Ziff. 4.2.2.1.5. des Anhang I der Monitoring-Guidelines erfolgt. Der anstelle des Oxidationsfaktors verwendete Umsetzungsfaktor führt zur Berücksichtigung der Tatsache, dass der für den Prozess verwendete Rohstoff Kohlenstoff enthalten kann, der während des Prozesses nicht in Kohlendioxid umgewandelt wird.⁸⁶⁹ Jeweils detaillierte Vorgaben für die Berechnung von Emissionen aus Prozessen im Hinblick auf den nach dem jeweils anzuwendenden Ebenenkonzept anzusetzenden Emissionsfaktor, Umsetzungsfaktor und Tätigkeitsdaten erfolgen in den Anhängen III bis XI der Monitoring-Guidelines.

II. Wirksamkeit der ordnungsrechtlichen Maßnahmen für den Bereich Monitoring im deutschen Recht

Die Monitoring-Guidelines weisen, wie die obige Darstellung gezeigt hat, eine außerordentlich hohe Regelungsdichte auf, die durch detaillierte Vorgaben bezüglich Umfang der Überwachung, Bestimmung der Überwachungsmethode und Bewertung von Unsicherheiten eine genaue und nachprüfbar Überwachung ermöglicht. Zu diesem Ergebnis gelangt ebenfalls eine erste Evaluierung der Monitoring-Guidelines, die anlässlich einer Stakeholder Consultation im Mai 2005 in Köln durchgeführt wurde. Die Auswertung von Fragebögen, in welchen Unternehmen, Verbände, Unternehmensberatungen wie auch Behörden aus den Mitgliedsstaaten eine Bewertung der Monitoring-Guidelines vorgenommen haben, wie auch die einzelnen Diskussionsbeiträge im Rahmen der Tagung ergaben, dass die Ergebnisse bei der Anwendung der Monitoring-Guidelines bezüglich Korrektheit und Genauigkeit mit „zufrieden stellend“ bis „gut“ bewertet wurden.⁸⁷⁰ Allerdings kommt die Auswertung ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die beteiligten Stakeholder die Kosteneffizienz und Anwenderfreundlichkeit

⁸⁶⁹ Anhang I Ziff. 4.2.2.1.1. Monitoring-Guidelines

⁸⁷⁰ Europäische Kommission, First Interim Report: „Results from Stakeholder Consultation on the Review of the EU Monitoring and Reporting Guidelines“, 2005, S. 5, 22

als „nicht zufrieden stellend“ einstufen.⁸⁷¹ Jedoch dürfte insoweit nicht überraschend sein, dass gerade die betroffenen Unternehmen die durch das ordnungsrechtlich angeordnete Monitoring entstehenden Kosten als zu hoch einzustufen. Letztlich entscheidend für ein funktionierendes Handelssystem ist allerdings nicht Kosteneffizienz oder Anwenderfreundlichkeit des Monitoring, sondern vielmehr die Genauigkeit und Korrektheit der Daten.⁸⁷² Da die Emissionsdaten die Abgabeverpflichtung des Anlagenbetreibers bestimmen, können nur genau und korrekt erfasste Emissionsdaten dazu führen, dass Treibhausgase tatsächlich lediglich in der Menge emittiert werden, in der Zertifikate zur Verfügung stehen. Nur wenn die Menge der emittierten Treibhausgase der Anzahl der zur Verfügung stehenden Zertifikate entspricht, ist gewährleistet, dass sowohl die ex-ante bestimmte ökologische Treffsicherheit eintritt als auch überhaupt ein Markt für den Handel mit Zertifikaten entsteht. Dieses wesentliche Element des Emissionshandelssystems bestätigt Anhang I Ziff. 3 der Monitoring-Guidelines, wodurch ausdrücklich angeordnet wird, dass bei der Überwachung stets die größtmögliche Genauigkeit anzustreben ist, sofern die Kosten hier nicht unverhältnismäßig hoch sind. Der Genauigkeit wird somit ausdrücklich gegenüber der Kosteneffizienz der Vorrang eingeräumt. Zwar sollten – sofern möglich – ebenfalls Verbesserungen in Bezug auf Kosteneffizienz und Anwenderfreundlichkeit vorgenommen werden, jedoch darf dies nicht zu Lasten der Genauigkeit und Korrektheit der Datenerfassung gehen, da diese unverzichtbare Elemente eines funktionierenden Handelssystems sind.

Diese praktischen Erfahrungen bestätigen somit, dass bereits alleine die Anordnung der Anwendung der Monitoring-Guidelines zu den benötigten genauen und korrekten Daten führt, die für ein funktionsfähiges Emissionshandelssystem notwendig sind. Einer grundlegenden technischen und rechtlichen Ausgestaltung durch die Mitgliedstaaten über die Monitoring-Guidelines hinaus bedarf es damit nicht.

Nachdem jedoch die Monitoring-Guidelines in Anhang I Ziff. 4.2. vorsehen, dass der zuständigen Behörde eine ausführliche Beschreibung der Überwachungsmethode vorzulegen ist (Monitoringkonzept), hat die in Deutschland zuständige Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) ein Muster-Monitoringkonzept für deutsche Anlagenbetreiber erarbeitet und auf deren Homepage zur Verfügung gestellt. Dieses Monitoringkonzept soll jedoch ausdrücklich lediglich als Handreichung dienen und auf anla-

⁸⁷¹ *Europäische Kommission*, First Interim Report: „Results from Stakeholder Consultation on the Review of the EU Monitoring and Reporting Guidelines“, 2005, S. 5

⁸⁷² Siehe hierzu bereits die Problemstellung der Darstellung in Kapitel 1; ebenso *Rehbinder/Schmalholz*, Handel mit Emissionsrechten für Treibhausgase in der Europäischen Union, UPR 2002, 1ff., 4; *Reuter/Busch*, Einführung eines EU-weiten Emissionshandels – Die Richtlinie 2003/87/EG, EuZW 2004, 39ff., 41

gen- bzw. branchenspezifische Gegebenheiten angepasst werden.⁸⁷³ Hintergrund eines solchen Musterkonzeptes ist zum einen die Vereinfachung des Verwaltungsvollzugs, da die Verwendung von Muster-Formularen zu einer Vereinheitlichung führt und damit die Bearbeitung wesentlich erleichtert. Zum anderen wird durch dieses unverbindliche Musterkonzept dem Umstand Rechnung getragen, dass aufgrund der erheblichen Anzahl der erfassten verschiedenartigen Anlagen in Deutschland ein rechtlich verbindliches, allerdings auch in der Praxis für alle Anlagen anwendbares Monitoringkonzept nicht erarbeitet werden kann. Insoweit wären bei der Vorgabe eines verbindlichen Musterkonzeptes durch Erlass einer auf § 5 Abs. 1 S. 2 TEHG gestützten Verordnung bereits ex-ante erhebliche Schwierigkeiten offensichtlich gewesen. Daher wurde lediglich ein unverbindliches Musterkonzept erarbeitet, das als Handreichung dient und die durch die Monitoring-Guidelines vorgegebenen Anforderungen darstellt. Das Muster-Monitoringkonzept orientiert sich detailliert an den Vorgaben aus Anhang I Ziff. 4.2. der Monitoring-Guidelines und gibt somit einen Leitfaden für die Anforderungen, die jeweils durch anlagen- und branchenspezifische Besonderheiten zu ergänzen sind.

Im Ergebnis gilt somit festzuhalten, dass es weiterer Regelungen in Form einer Rechtsverordnung in Bezug auf den Bereich Monitoring aufgrund der detaillierten verbindlichen Monitoring-Guidelines somit nicht bedurfte. Die Anordnung der Berücksichtigung der Monitoring-Guidelines in Anhang 2 zum TEHG sowie die Erarbeitung eines Muster-Monitoringkonzeptes waren ausreichend.

Sollte allerdings eine weitere Evaluierung der praktischen Erfahrungen mit den Monitoringvorgaben zu dem Ergebnis führen, dass aufgrund von weiteren technischen Entwicklungen die Anwendung der Monitoring-Guidelines mithin keine ausreichende Grundlage mehr für eine genaue Datenerfassung und damit ein funktionierendes Emissionshandelssystem darstellt, wäre dennoch kurzfristig der Erlass einer Verordnung auf Grundlage des TEHG⁸⁷⁴ möglich, welche die möglichen Defizite der Monitoring-Guidelines in Deutschland beseitigen könnte, sofern der europäische Gesetzgeber keine Anpassung der Monitoring-Guidelines vornimmt. Davon ist gegenwärtig allerdings nicht auszugehen, da auch deutsche Unternehmen und Verbände die Regelungen der Monitoring-Guidelines im Hinblick auf Genauigkeit und Korrektheit der erfassten Daten im Rahmen der Stakeholder Consultation als „zufrieden stellend“ bis

⁸⁷³ Siehe hierzu:

www.dehst.de/cln_006/nn_477202/DE/Akteure/Anlagenbetreiber/Monitoring_2008-2012/Monitoring_2008-2012_Konzept/Monitoring_2008-2012_Konzept_node.html?nnn=true

⁸⁷⁴ § 5 Abs. 1 S. 2 TEHG

„gut“ bewertet haben.⁸⁷⁵ Der deutsche Gesetzgeber ist insoweit durch die Verordnungsermächtigung ausreichend vorbereitet, um kurzfristig auf möglicherweise auftretende Defizite im Bereich Monitoring durch ordnungsrechtliche Maßnahmen reagieren zu können.

Auch ein Vergleich mit den Regelungen Irland zeigt ebenfalls für das deutsche Recht keine Defizite auf, die eine Beeinträchtigung der Funktionsweise im Bereich Monitoring erkennen lassen. Dies ergibt sich vor allem daraus, dass auch das irische Recht die Anwendung der Monitoring-Guidelines anordnet⁸⁷⁶ und damit die bereits als ausreichend beurteilten Regelungen des europäischen Rechts übernimmt. Im Gegensatz zum deutschen Recht sieht das irische Recht allerdings keine Möglichkeit vor, ohne Änderung des S.I. No. 437 of 2004 ordnungsrechtliche Maßnahmen über die Monitoring-Guidelines hinaus zu erlassen. Allerdings gilt hierbei zu beachten, dass, wie bereits dargestellt, im irischen Recht zur Änderung des S.I. No. 437 of 2004 kein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren notwendig ist, sondern der zuständige Minister eine Änderung im Wege der Secondary Legislation selbst durchführen könnte. Gesetzestechnisch entspricht dies damit im Grundsatz der deutschen Systematik einer Rechtsverordnung. Wie auch das deutsche Recht hat sich das irische Recht dafür entschieden, keine ordnungsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich eines Monitoring-Konzepts zu erlassen. So wurde durch die EPA das „Monitoring and Reporting Proposal Template (IRL 003/01)“ erarbeitet, ein Muster-Monitoring-Konzept, das vom jeweiligen Anlagenbetreiber mit den spezifischen Anlagendaten versehen als Monitoring-Konzept der EPA vorzulegen ist. Zur Anleitung bei der Erarbeitung des Monitoring-Konzepts wurde eine unverbindliche Guidance-Note⁸⁷⁷ erstellt, die den Anlagenbetreibern die Erstellung des Monitoring-Konzepts erleichtern und einer Vereinheitlichung aller vorgelegten Monitoring-Konzepte ermöglichen soll.⁸⁷⁸

Die deutschen und irischen Regelungen weisen somit im Ergebnis einen identischen Regelungsgehalt im Hinblick auf Monitoring auf, der jedoch jeweils als ausreichend einzustufen ist, nachdem eine genaue und korrekte Datenerfassung bereits durch die Anwendung der Monitoring-Guidelines gewährleistet ist.

Für ein anderes System hat sich dagegen der österreichische Gesetzgeber entschieden und die Vorgaben im Bereich Monitoring durch eine eigene Überwa-

⁸⁷⁵ *Europäische Kommission*, First Interim Report: „Results from Stakeholder Consultation on the Review of the EU Monitoring and Reporting Guidelines“, 2005, S. 5

⁸⁷⁶ Art. 14 (1) S.I. No. 437 of 2004

⁸⁷⁷ EPA, Monitoring and Reporting Proposal Template Guidance Note (IRL ETS 004/01)

⁸⁷⁸ EPA, Monitoring and Reporting Proposal Template Guidance Note (IRL ETS 004/01, S. 2

chungsverordnung⁸⁷⁹ geregelt. Der österreichische Gesetzgeber hat den Erlass einer Verordnung damit begründet, dass ohne diese Verordnung die erforderliche Rechtssicherheit für Anlagenbetreiber nicht gewährleistet sei.⁸⁸⁰ Eine nähere Betrachtung der ÜberwachungsVO führt jedoch zu dem Ergebnis, dass der österreichische Gesetzgeber keine Regelungen eingeführt hat, die gerade zu einer Erhöhung der Genauigkeit und Korrektheit der erfassten Daten führen. Der österreichische Gesetzgeber selbst stellt in der Begründung zur ÜberwachungsVO diesbezüglich fest, dass im Hinblick auf die Art der Emissionsberechnung und die anzuwendenden Ebenenkonzepte die Anforderungen der Monitoring-Guidelines unmittelbar übernommen wurden und bei den übrigen relevanten Vorgaben und Parametern eine praxisnahe Umsetzung ohne Genauigkeitsdefizite erfolgte;⁸⁸¹ eine Erhöhung der Genauigkeit ist mit der Umsetzung der Monitoring-Guidelines durch die ÜberwachungsVO allerdings auch nicht verbunden. Die Verordnung beschränkt sich lediglich auf Klarstellungen gegenüber den Monitoring-Guidelines und damit eine Erhöhung der Anwenderfreundlichkeit.⁸⁸² Somit kann festgehalten werden, dass auch der Erlass der ÜberwachungsVO in Österreich zu keiner höheren Genauigkeit und Korrektheit der erfassten Daten geführt hat. Der österreichische Gesetzgeber hat zwar die im Rahmen der Stakeholder Consultation bemängelten Defizite bezüglich der Anwenderfreundlichkeit frühzeitig erkannt und Verbesserungen für österreichische Anlagenbetreiber eingeführt. Eine Erhöhung der Datengenauigkeit ist mit der ÜberwachungsVO dagegen nicht verbunden, so dass signifikante Vorteile gegenüber dem deutschen Recht hinsichtlich der Funktionsfähigkeit des Monitoring-Systems nicht festgestellt werden können. Es liegt lediglich eine Erhöhung der Anwenderfreundlichkeit vor, eine Erhöhung der Genauigkeit und Korrektheit der Datenerfassung ist mit der ÜberwachungsVO dagegen nicht verbunden.

Allerdings besteht auch für den deutschen Gesetzgeber kein kurzfristiger Handlungsbedarf im Hinblick auf die Verbesserung der Anwenderfreundlichkeit, da die Stakeholder Consultation der Europäischen Kommission die Verbesserung der Anwenderfreundlichkeit ausdrücklich für den Prozess der Überarbeitung nach Anhang I

⁸⁷⁹ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen von Treibhausgasen, BGBl. II Nr. 158/2004 vom 04.12.2004

⁸⁸⁰ Vorblatt zur ÜberwachungsVO vom 04.12.2004, S. 1

⁸⁸¹ *Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft* Erläuterungen zum Begutachtungsentwurf für eine Verordnung, 2004, S. 6

⁸⁸² So § 2 Nr. 5 bis 7 ÜberwachungsVO, der eine ausdrückliche Definition der Anlagenkategorien vornimmt; die Anlagenkategorien ergeben sich in den Monitoring-Guidelines ohne nähere Definition insoweit direkt aus Tabelle 1 in Ziff. 4.2.2.1.4.

Ziff. 1 der Monitoring-Guidelines bis zum 31.12.2006 vorgesehen hat.⁸⁸³ Der deutsche Gesetzgeber könnte damit alleine durch die Anordnung der Anwendung der dann überarbeiteten Monitoring-Guidelines diese Defizite auch für das deutsche Recht beseitigen.

III. Reporting

Wie im Bereich des Monitoring hat der deutsche Gesetzgeber in Anhang 2 Teil II zum TEHG die Anwendung der Monitoring-Guidelines auch für den Bereich Reporting angeordnet. Im Gegensatz zum Monitoring wurde jedoch keine Verordnungsermächtigung zur Bestimmung von Einzelheiten bezüglich Reporting erlassen. Die Verordnungsermächtigung in § 5 Abs. 1 TEHG bezieht sich insoweit ausdrücklich lediglich auf die Bestimmung der zu ermittelnden Emissionen nach Anhang 2 Teil I zum TEHG. Somit bestimmen sich die inhaltlichen Anforderungen an den zu übermittelnden Emissionsbericht neben den sehr allgemeinen Vorgaben aus Anhang 2 Teil II zum TEHG ausschließlich nach den Vorgaben der Monitoring-Guidelines. Insoweit ist wiederum zu bewerten, ob die Monitoring-Guidelines selbst bereits eine ausreichende Grundlage für ein wirksames Reporting darstellen.

Die Monitoring-Guidelines beinhalten in Anhang I Ziff. 5 detaillierte Erläuterungen bezüglich der Anforderungen an den zu erstattenden Bericht. Dort wird zunächst auf Anlage IV der Richtlinie Bezug genommen, die wiederum nach Art. 14 Abs. 1 EH-RL die Basis für die Monitoring-Guidelines bildet. Darüber hinaus bestimmt Anhang I Ziff. 5 der Monitoring-Guidelines diejenigen Informationen, die in den Berichten der Betreiber enthalten sein müssen. Es handelt sich hierbei um die Anlagendaten nach Anhang IV der Richtlinie, die Gesamtemissionen sowie deren Bestimmungsgrundlagen, Angaben zu zeitweiligen oder dauerhaften Änderungen im Hinblick auf das gewählte Ebenenkonzept sowie alle Änderungen der Anlage während des Berichtszeitraums.⁸⁸⁴

Für das Berichtsformat verweist Anhang I Ziff. 5 auf Ziff. 11 der Monitoring-Guidelines. Ziff. 11.1. Monitoring-Guidelines führt hierbei die der Berichterstattung zugrunde zu legende Tabelle auf, welche die für eine eindeutige Identifizierung der jeweiligen Anlage notwendigen Informationen enthält. Eine Übersichtstabelle, die einen Überblick über die vom Betreiber durchgeführten Tätigkeiten und emittierten Treibhausgase gibt, enthält Ziff. 11.2. der Monitoring-Guidelines. In dieser Über-

⁸⁸³ *Europäische Kommission*, First Interim Report: „Results from Stakeholder Consultation on the Review of the EU Monitoring and Reporting Guidelines“, 2005, S. 22

⁸⁸⁴ Anhang I Ziff. 5 1) bis 4) Monitoring-Guidelines

sichtstabelle hat der Betreiber sowohl die IPCC-CRF-Kategorie⁸⁸⁵ als auch den IPCC-Code der EPER-Kategorie⁸⁸⁶ anzugeben. Darüber hinaus sehen die Monitoring-Guidelines in Anhang I Ziff. 11.3. und 11.4. detaillierte Formate für die Berichterstattung bezüglich Emissionen aus Verbrennung und Prozessemissionen vor, die alle für einen vergleichbare und einheitliche Berichterstattung erforderlichen Daten beinhalten.⁸⁸⁷

Über die Berichterstattung selbst hinaus stellen die Monitoring-Guidelines ebenfalls Vorgaben für die Archivierung und Qualitätssicherung für die den Berichten zugrunde liegenden Daten auf. So sind die Berichte aller Berichtsjahre mindestens zehn Jahre aufzubewahren, wobei für die auf Berechnung oder Messung basierenden Berichte jeweils weitere Archivierungsvorgaben erteilt werden.⁸⁸⁸ Zur Ermöglichung einer konstant hohen Qualität der Emissionsberichte hat der Betreiber ein effektives Datenverwaltungssystem einzurichten. Erfolgt eine Auslagerung von bestimmten Bereichen der Überwachungsmethode, so entbindet dies den Betreiber nicht von der Verpflichtung, die Kontrolle und Transparenz dieser Bereich zu gewährleisten.⁸⁸⁹

⁸⁸⁵ Die nähere Erläuterung der IPCC-CRF-Kategorie erfolgt in Ziff. 12.1., die wiederum auf die „UNFCCC Reporting Guidelines on annual Inventories“ der United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) verweist. In den Guidelines der UNFCCC wurde ein Common Report Format (CRF) festgelegt, das es allen an der Klimarahmenkonvention beteiligten Staaten ermöglichen soll, Daten in einer standardisierten Form zu übermitteln, dass eine Vergleichbarkeit erleichtert. Im Rahmen dieses CRF wurden Emissionen in sieben Hauptkategorien unterteilt, die wiederum weitere Spezifizierungen durch Buchstaben und Zahlen erfahren, so dass sich im Ergebnis für jede Tätigkeit eine Buchstaben-Zahlen-Kombination ergibt, anhand derer sich auf die jeweilige Tätigkeit schließen lässt. In der Übersichtstabelle in Anhang I Ziff. 11.2. der Monitoring-Guidelines ist diese entsprechende IPCC-CRT-Kategorie einzutragen.

⁸⁸⁶ Neben der IPCC-CRT-Kategorie ist ebenfalls in der Übersichtstabelle in Anhang I Ziff. 11.2. der Monitoring-Guidelines der IPCC-Code der EPER-Kategorie einzutragen, wobei die nähere Erläuterung in Anhang I Ziff. 12.2. der Monitoring-Guidelines erfolgt. Die IPCC-Kategorie ergibt sich danach aus Anhang A3 der EPER-Entscheidung (Entscheidung der Kommission vom 17. Juli 2000 über den Aufbau eines europäischen Schadstoffemissionsregisters (EPER) gemäß Art. 15 der Richtlinie 96/91/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung IPPC, 2004/479/EG). Nach dieser Entscheidung haben die Mitgliedstaaten der Kommission Bericht über die in Luft und Wasser erfolgten Emissionen von Schadstoffen zu erstatten. Die jeweiligen Emissionsquellen wurden in Anhang A3 dieser Entscheidung mit einem IPCC-Code versehen, der nunmehr bei der Berichterstattung nach den Monitoring-Guidelines ebenfalls anzugeben ist.

⁸⁸⁷ *Umweltbundesamt*, Fachkonzept „Elektronische Berichterstattung“, 2005, S. 3

⁸⁸⁸ Anhang I Ziff. 6 Monitoring-Guidelines

⁸⁸⁹ Anhang I Ziff. 7.1. Monitoring-Guidelines

IV. Wirksamkeit der ordnungsrechtlichen Maßnahmen für den Bereich Reporting im deutschen Recht

1. Verwendbarkeit der Berichtsformate

Auch die Frage der Übersichtlichkeit und Verwendbarkeit der vorgegebenen Berichtsformate war Gegenstand der ersten Evaluierung der Monitoring-Guidelines, die anlässlich der Stakeholder Consultation im Mai 2005 in Köln durchgeführt wurde. Die Auswertung von Fragebögen, in welchen Unternehmen, Verbände, Unternehmensberatungen wie auch Behörden aus den Mitgliedsstaaten eine Bewertung der Monitoring-Guidelines vorgenommen haben, wie auch die einzelnen Diskussionsbeiträge im Rahmen der Tagung ergaben, dass die Ergebnisse bei der Anwendung der Monitoring-Guidelines bezüglich Übersichtlichkeit und Verwendbarkeit des Berichtsformates mit überwiegend „gut“ bewertet wurden.⁸⁹⁰ Diese Evaluierung bestätigt insoweit, dass die von den Monitoring-Guidelines vorgegebenen Berichtsformate als geeignet zu bewerten sind, eine funktionsfähige Berichterstattung zu gewährleisten. Die Berichtsformate der Monitoring-Guidelines führen zu einer umfassenden, transparenten und vergleichbaren Berichterstattung.⁸⁹¹

2. Organisatorische Durchführung des Reporting

Jedoch sehen die Monitoring-Guidelines keine Vorgaben im Hinblick auf die organisatorische Durchführung der Berichterstattung vor, was ebenfalls ein wichtiges Element eines funktionierenden Berichtswesens darstellt, da nur ein organisatorisch funktionierendes Berichtswesen die Festlegung der Abgabeverpflichtung eines Anlagenbetreibers gewährleisten kann. Insoweit steht jedoch die Wahl der Durchführung der Berichterstattung den Mitgliedsstaaten frei, da weder die Emissionshandelsrichtlinie selbst noch die Monitoring-Guidelines verbindliche Vorgaben hinsichtlich der Durchführung aufstellen.⁸⁹² Nachdem die Monitoring-Guidelines standardisierte Berichtsformate vorsehen, stellt eine elektronische Übermittlung der erfassten Daten zwar einen im Verwaltungsrecht gegenwärtig noch eher unüblichen, jedoch unter Effizienzgesichtspunkten geeigneten Weg dar, eine einheitliche Berichterstattung mit vergleichsweise geringem Verwaltungsaufwand zu ermöglichen.

⁸⁹⁰ *Europäische Kommission*, First Interim Report: „Results from Stakeholder Consultation on the Review of the EU Monitoring and Reporting Guidelines“, 2005, S. 8

⁸⁹¹ *Umweltbundesamt*, Fachkonzept „Elektronische Berichterstattung“, 2005, S. 3

⁸⁹² Art. 14 Abs. 3 EH-RL fordert die Mitgliedstaaten lediglich auf dafür zu sorgen, dass jeder Anlagenbetreiber in jedem Jahr einen Bericht erstattet.

Da insoweit keine rechtlich verbindlichen Regelungen zur technischen Durchführung des Berichtswesens durch die Monitoring-Guidelines vorgegeben werden, war der deutsche Gesetzgeber zur Implementierung verbindlicher Vorgaben gehalten, Regelungen zu treffen. Der deutsche Gesetzgeber hat sich hierbei dafür entschieden, in § 5 Abs. 2 TEHG die Anwendbarkeit von § 4 Abs. 4 TEHG anzuordnen. Diese Vorschrift sieht vor, dass die zuständige Behörde vorschreiben kann, dass der Anlagenbetreiber elektronische Formularvorlagen zu benutzen und diese in elektronischer Form zu übermitteln hat. Somit ergibt sich aus § 5 Abs. 2 i.V.m. § 4 Abs. 4 TEHG die Möglichkeit für die zuständige Behörde vorzuschreiben, dass elektronische Formularvorlagen zu nutzen und in elektronischer Form zu übermitteln sind. Diese gesetzlich begründete Möglichkeit zur Vorgabe der Verwendung elektronischer Vorlagen beseitigt insoweit die grundsätzliche Formfreiheit. Ein Verstoß gegen diese gesetzlich ermächtigte Formvorgabe führt nach der grundsätzlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁸⁹³ dazu, dass der Emissionsbericht in diesem Fall als formfehlerhaft anzusehen ist und damit keine Erfüllung der Berichtspflicht darstellt.

Das Umweltbundesamt hat inzwischen zusammen mit den Bundesländern⁸⁹⁴ ein elektronisches Formular-Management-System (FMS)⁸⁹⁵ erarbeitet, das als serverbasierte Anwendung dem Anlagenbetreiber ermöglicht, einen in Inhalt und Format den Monitoring-Guidelines entsprechenden Emissionsbericht zu erstellen und zu übermitteln.

Die Kommunikation innerhalb des FMS erfolgt über die Virtuelle Poststelle (VPS), die eine sichere und rechtswirksame Erstellung und Übermittlung der Emissionsberichte ermöglicht. Technisch vollzieht sich das Reporting zunächst dadurch, dass der Anlagenbetreiber die notwendigen Emissionsdaten in die vom FMS vorgegebenen Formulare einträgt. Sobald die Dateneingabe durch den Anlagenbetreiber erfolgt ist, wird das Bearbeitungsrecht für das FMS an die von Anlagenbetreiber bestimmte sachverständige Stelle übertragen. Die sachverständige Stelle prüft anschließend den vom Anlagenbetreiber auf dem FMS hinterlegten Emissionsbericht, erstellt einen Prüfbericht und übermittelt diesen zusammen mit dem geprüften Emissionsbericht über die VPS an den Anlagenbetreiber, der keine weiteren inhaltlichen Veränderungen mehr vornehmen kann. Der Anlagenbetreiber hat gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 TEHG den von der sachverständigen Stelle geprüften Emissionsbericht bis spätestens 01.03. eines Jahres über die VPS an die zuständige Stelle weiterzuleiten.

⁸⁹³ BVerwGE 9, 219

⁸⁹⁴ § 20 Abs. 1 S. 1 TEHG

⁸⁹⁵ Siehe zum technischen Verfahren ausführlich:

www.dehst.de/cln_006/nn_476802/DE/DEHSt/elektronische_Kommunikation/Elektronische_Kommunikation_node.html?nnn=true

Nachdem allerdings der Emissionsbericht nach § 5 TEHG an die jeweils zuständige Landesbehörde zu übermitteln hat,⁸⁹⁶ kann die Verpflichtung zur Verwendung von elektronischen Formularen und die Übermittlung in elektronischer Form nicht durch das Umweltbundesamt angeordnet werden. Eine solche Verpflichtung kann insoweit nur durch die nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Behörden begründet werden. Nachdem bis zum heutigen Zeitpunkt eine technisch einwandfreie Nutzung der vom Umweltbundesamt entwickelten FMS-Software nicht gewährleistet ist, wurde von dieser Möglichkeit durch die Landesbehörden bisher kein Gebrauch gemacht; begründet wird die unterlassene Anordnung elektronischer Formulare und Übermittlung ebenfalls mit dem Hinweis, dass es vor allem kleineren Unternehmen ermöglicht werden soll, eine Berichterstattung auch in gedruckter Form und auf postalischen Weg vorzunehmen, da die Implementierung der FMS-Software für diese Unternehmen mit erheblichem Aufwand verbunden ist.⁸⁹⁷

Im Ergebnis besteht somit gegenwärtig für die zur Berichterstattung verpflichteten Unternehmen die Möglichkeit, der Pflicht zur Erstattung des Emissionsberichts entweder durch Verwendung der FMS-Software oder aber in gedruckter Form und postalisch nachzukommen. Sobald jedoch die für den Emissionshandel entwickelte FMS-Software mit einem solchem Verwaltungsaufwand genutzt werden kann, der auch für kleine Anlagenbetreiber keinen unverhältnismäßigen Aufwand darstellt, und alle gegenwärtig noch vorhandenen technischen Schwierigkeiten beseitigt sind, besteht für die zuständigen Landesbehörden die Möglichkeit, die Verwendung elektronischer Formulare sowie auch die elektronische Übermittlung anzuordnen. Die vom deutschen Gesetzgeber gewählte Gesetzessystematik trägt somit dafür Sorge, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine fristgerechte und funktionierende Berichterstattung gewährleistet ist, da eine elektronische Übermittlung ein wirksames Reporting nicht gewährleisten kann, solange die Sicherheit und Funktionsfähigkeit der elektronischen Übermittlung technisch nicht erreichbar ist. Sobald von der Sicherheit und Funktionsfähigkeit der elektronischen Übermittlung allerdings ausgegangen werden kann, besteht ohne weitere gesetzgeberische Maßnahmen in Form einer Gesetzesänderung oder Erlass einer Verordnung die Möglichkeit für die zuständigen Landesbehörden, die elektronische Übermittlung anzuordnen. Im Ergebnis trägt die Gesetzessystematik damit in geeigneter Weise den gegenwärtig vorliegenden technischen Unsicherheiten Rechnung, ermöglicht jedoch bereits jetzt, ohne weitere Maßnahmen des Gesetzgebers die effizientere elektronische Übermittlung einzuführen, sobald die technischen Voraussetzungen geschaffen wurden.

⁸⁹⁶ § 20 Abs. 1 S. 1 TEHG

⁸⁹⁷ Dies ergab eine Rückfrage beim Umweltministerium des Landes Baden-Württemberg am 11.09.2006

Auch ein Vergleich mit den Rechtsordnungen von Österreich und Irland zeigt keine Defizite des deutschen Rechts auf, die eine Änderung der bestehenden Regelungen anzeigen würden.

Im österreichischen Recht wurden verbindliche Vorgaben im Hinblick auf die technische Durchführung der Berichterstattung erlassen. Detaillierte Vorgaben zur Emissionsmeldung enthält insoweit § 13 ÜberwachungsVO. Dort ist vorgeschrieben, dass die Emissionsmeldung ausschließlich in elektronischer Form in einem vom zuständigen Bundesministerium vorzugebenden digitalen Format zunächst an die unabhängige Prüfeinrichtung⁸⁹⁸ zu übermitteln ist. Nach Prüfung der Emissionsmeldung hat die unabhängige Prüfeinrichtung eine Bescheinigung über die erfolgte Prüfung an den Anlageninhaber zu übermitteln.⁸⁹⁹ Nach Erhalt dieser Bestätigung hat der Anlageninhaber die Emissionsmeldung mit der Prüfungsbescheinigung wiederum in elektronischer Form an die zuständige Behörde bis 31.03. eines jeden Jahres zu übermitteln.⁹⁰⁰ In Österreich erfolgen die Übermittlung der Emissionsmeldung und des Prüfberichts über das EDM-Portal⁹⁰¹, auf dem die relevanten Formulare und Formate online zur Verfügung gestellt und übermittelt werden können. Eine Übermittlung in gedruckter Form auf postalischem Weg ist nicht vorgesehen.

Das österreichische Recht sieht damit verpflichtend bereits zu Beginn des Emissionshandelssystems eine elektronische Übermittlung der Emissionsberichte vor. Diese Anordnung der elektronischen Übermittlung konnte in Österreich bereits zu Beginn des Emissionshandelssystems vorgenommen werden, da in Österreich im Gegensatz zum deutschen Recht bereits seit mehreren Jahren das Datenportal zum Elektronischen Datenmanagement (EDM) existiert. Das Portal für den Emissionshandel stellt einen Teilbereich des Elektronischen Datenmanagements (EDM) dar, mithin ein System, in welchem mehrere Berichtspflichtsysteme zusammengefasst sind und welches auch für weitere Berichtspflichten nach umweltrechtlichen Gesetzen vorgesehen ist.⁹⁰² Im Gegensatz zum deutschen Recht konnte der österreichische Gesetzgeber damit auf ein bereits seit mehreren Jahren etabliertes und funktionsfähiges Datenmanagement-System zurückgreifen, so dass bereits zu Beginn der emissionsrechtlichen Berichterstattungspflicht die ausschließlich elektronische Übermittlung angeordnet werden konnte. Im deutschen Recht war dies aufgrund der Tatsache, dass kein Datenmanagement-System bestand, nicht möglich, da damit gerechnet werden musste, dass die ausschließlich für den Emissionshandel entwi-

⁸⁹⁸ § 10 EZG; siehe zu den unabhängigen Prüfeinrichtungen ausführlich unter V.

⁸⁹⁹ § 13 Abs. 1 S. 2 ÜberwachungsVO

⁹⁰⁰ § 13 Abs. 3 ÜberwachungsVO

⁹⁰¹ Elektronisches Datenmanagement Portal

⁹⁰² *Umweltbundesamt (A)*, Arbeiten mit dem Internetportal zur Emissionsmeldung gemäß EZG, 2006, S. 5

ckelte FMS-Software nicht von Beginn an uneingeschränkt funktionsfähig sein wird. Jedoch hat auch der deutsche Gesetzgeber die Voraussetzungen geschaffen, kurzfristig die ausschließliche elektronische Übermittlung der Emissionsberichte anordnen zu können.

In Irland dagegen wurde eine Entscheidung getroffen, dass sowohl eine elektronische Übermittlung als auch ergänzend eine Übermittlung in gedruckter Form erfolgen sollten. So wurde im irischen Recht durch Art. 18 S. I. No. 437 of 2004 der EPA die Zuständigkeit für die Einführung und Durchführung des Emissionshandelssystems in Irland übertragen, so dass die EPA entsprechende Dokumente und Vorlagen auch für das Reporting der irischen Anlagenbetreiber erstellt hat. Für das Reporting sollte der Anlagenbetreiber insoweit die für alle Anlagenbetreiber einheitliche Vorlage des „Annual Installation Emissions Report AIER (IRL ETS 011/03)“ verwenden. Zur Erstellung des Reports wurde durch die EPA eine umfangreiche Guidance-Note⁹⁰³ erarbeitet, die dem Anlagenbetreiber ermöglichen soll, die Anforderungen an das Reporting nach S.I. No. 437 of 2004, dessen Schedule 4, den erteilten Genehmigungsaufgaben (Condition 3.5. GHG Permit) und den Monitoring-Guidelines zu erfüllen.⁹⁰⁴ Verbindliche Vorgaben werden durch die Guidance-Note wie auch im Bereich des Monitoring aufgrund der fehlenden Rechtsetzungsbefugnis der EPA nicht begründet, die Guidance-Note dient lediglich als Auslegungshilfe für die gesetzlichen Regelungen.⁹⁰⁵

Technisch erfolgt das Reporting im irischen Recht dadurch, dass der prüfenden Instanz dem AIER des Anlagenbetreibers ein Verification Opinion Statement (VOS) anfügt und dem Anlagenbetreiber den verifizierten AIER zurücksendet, der diesen als elektronische Datei an die zuständige Behörde zu übermitteln hat. Ergänzend zu der elektronischen Datei soll der Anlagenbetreiber der zuständigen Behörde jedoch auch eine gedruckte Version des verifizierten AIER in dreifacher Ausfertigung übersenden.⁹⁰⁶ Im irischen Recht liegen die Emissionsberichte damit für jede Anlage sowohl in elektronischer als auch in gedruckter Form vor. Somit besteht für die EPA die Möglichkeit, bei technischen Problemen mit der elektronischen Übermittlung der Emissionsberichte auf die jeweiligen gedruckten Emissionsberichte zurückgreifen zu können. Nachdem den Emissionsberichten jedoch keine zeitlich unbeschränkte Be-

⁹⁰³ EPA, Guidance note to Operators in Ireland on completing the Annual Installation Emissions Report for Emissions Trading (IRL ETS 012/01), 2005

⁹⁰⁴ EPA, Guidance note to Operators in Ireland on completing the Annual Installation Emissions Report for Emissions Trading (IRL ETS 012/01), 2005, S. 1

⁹⁰⁵ EPA, Guidance note to Operators in Ireland on completing the Annual Installation Emissions Report for Emissions Trading (IRL ETS 012/01), 2005, S. 1

⁹⁰⁶ EPA, EU Emissions Trading Scheme Annual Verification Guidance Note (IRL ETS 010/01), 2004, S. 30/31

deutung zukommt, sondern nur für den Zeitraum für den die Abgabeverpflichtung beziffert werden soll, besteht keine Notwendigkeit einer Archivierung der Berichte in gedruckter Form, da weder das europäische noch das nationale Recht nachträgliche Eingriffsmöglichkeiten vorsehen, sobald die Abgabeverpflichtung gemäß dem geprüften Emissionsbericht erfüllt wurde. Einer Aufbewahrung in gedruckter Form bedarf es somit nicht, zumal durch die Monitoring-Guidelines ausdrücklich angeordnet ist, dass die dem Emissionsbericht zugrunde liegenden Daten mindestens zehn Jahre aufzubewahren sind,⁹⁰⁷ so dass die zuständige Behörde auch auf den Anlagenbetreiber selbst zur Informationsbeschaffung zurückgreifen könnte. Die Übersendung in sowohl elektronischer als auch gedruckter Form ist daher im Falle eines funktionierenden elektronischen Übermittlungssystems als nicht notwendig einzustufen und führt nicht zu einer qualitativen Verbesserung des Reporting.

3. Verletzung der Berichtspflicht

Als Sanktion für die Verletzung der Berichtspflicht sieht das deutsche Recht in § 17 Abs. 1 S. 1 TEHG wie von der Richtlinie verbindlich angeordnet⁹⁰⁸ vor, dass eine Sperrung des Emissionskontos für die Übertragung von Zertifikaten an Dritte durch die zuständige Behörde zu verfügen ist. Dies führt dazu, dass beginnend mit der Sperrung des Emissionskontos durch den Anlagenbetreiber keine Zertifikate verkauft werden können. Hintergrund dieser Regelung ist die Sicherung der auf dem Emissionskonto vorhandenen Zertifikate, um die Erfüllung der Abgabeverpflichtung zu gewährleisten. Nicht umfasst von der Sperrung ist jedoch die Möglichkeit, weitere Zertifikate anzukaufen, da ein Zukauf von Zertifikaten die Abgabeverpflichtung nicht gefährden kann.⁹⁰⁹ Die Sperrung des Emissionskontos ist insoweit weniger als Sanktion zu qualifizieren, sondern vielmehr als ordnungsrechtliches Instrument, die Erfüllung der Abgabeverpflichtung durch den Anlagenbetreiber durch Aufhebung der Verfügungsbefugnis zu gewährleisten.

Als tatsächliche Sanktion für die Verletzung der Berichtspflicht ordnet das TEHG vielmehr die Schätzung der Emissionen durch die zuständige Behörde und deren Festsetzung durch Bescheid an.⁹¹⁰ Diese Schätzung stellt die unwiderlegliche Vermutung für die Abgabepflicht nach § 6 Abs. 1 TEHG dar. Diese Sanktion kann jedoch nur dann eine fristgerechte und korrekte Berichterstattung gewährleisten, wenn dem Anlagenbetreiber – wie auch im Steuerrecht üblich – im Rahmen des durch das

⁹⁰⁷ Anhang I Ziff. 6 Monitoring-Guidelines

⁹⁰⁸ Art. 15 EH-RL

⁹⁰⁹ Vierhaus/Körner, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 17 Rn. 3

⁹¹⁰ § 18 Abs. 2 S. 1 TEHG

TEHG vorgesehene Anhörungsverfahren⁹¹¹ die Grundlagen der beabsichtigten Schätzung nicht mitgeteilt werden. Diese Notwendigkeit ergibt sich daraus, dass andernfalls die Schätzung der Emissionen Anlagenbetreiber dazu verleiten kann, zunächst keinen Emissionsbericht zu übermitteln, sondern vielmehr zunächst das durch das TEHG vorgesehene Anhörungsverfahren abzuwarten. Werden dem Anlagenbetreiber in diesem Anhörungsverfahren die Grundlagen der beabsichtigten Schätzung mitgeteilt, könnte dieser bereits in diesem Verfahrensstadium absehen, ob die beabsichtigte Schätzung als vorteilhaft oder aber nachteilig einzustufen ist.⁹¹² In Abhängigkeit von der jeweiligen Beurteilung der beabsichtigten Schätzung könnte der Anlagenbetreiber entscheiden, ob er der Berichtspflicht nachträglich im Rahmen der Anhörung nach § 18 Abs. 2 S. 3 TEHG nachkommen möchte, um eine nachteilige Schätzung zu verhindern, oder aber die durch ihn als vorteilhaft eingestufte Schätzung als Grundlage der Abgabeverpflichtung akzeptiert. Eine abschreckende Sanktion, wie es Art. 15 Abs. 1 EH-RL fordert, läge bei dieser Möglichkeit der Vorgehensweise für den Anlagenbetreiber damit nicht vor. Sofern im Rahmen des Anhörungsverfahrens jedoch lediglich das Recht zur Äußerung und zum Vorbringen von Tatsachen eingeräumt und im Übrigen eine Schätzung in Aussicht gestellt wird, kann durch den Anlagenbetreiber nicht ausgeschlossen werden, dass die Schätzung die tatsächlichen Emissionen übersteigt und damit zu einer Erhöhung der Abgabepflicht führt. Die durch die Schätzung erhöhte Abgabeverpflichtung führt dazu, dass der Anlagenbetreiber die Verpflichtung erst durch den Kauf von zusätzlichen Zertifikaten erfüllen kann oder aber über die tatsächlich bestehende Abgabeverpflichtung hinaus vorhandenen Zertifikate nicht verkaufen kann, da diese für die durch die Schätzung erhöhte Abgabeverpflichtung benötigt werden. Grundsätzlich ist daher das Risiko für den Anlagenbetreiber als zu hoch einzustufen, absichtlich eine Schätzung der Emissionen herbeizuführen, da insbesondere davon auszugehen ist, dass die zuständige Behörde die Schätzung auf Grundlage vorangegangener Emissionsberichte durchführen wird. Dies führt jedoch dazu, dass die Schätzung aufgrund der Funktionsweise des Emissionshandelssystems, das eine kontinuierliche und auch signifikante Reduktion der Emissionen zum Ziel hat, regelmäßig höher ausfallen wird als tatsächlich Emissionen verursacht wurden. Dieses Risiko wird für den Anlagenbetreiber dadurch zusätzlich erhöht, dass § 18 Abs. 2 S. 2 TEHG anordnet, dass die Schätzung die unwiderlegliche Basis für die Abgabeverpflichtung darstellt. Obwohl dem Anlagenbetreiber gegen den Festsetzungsbescheid⁹¹³, durch den die Schätzung erfolgt, die allgemeinen Rechtsbehelfe des Widerspruchs und der Anfechtungsklage offen stehen, stellt die Anordnung der Unwiderleglichkeit eine empfindliche Sanktion dar, da

⁹¹¹ § 18 Abs. 2 S. 3 TEHG

⁹¹² *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 18 Rn. 26

⁹¹³ § 18 Abs. 2 S. 3 TEHG

diese Anordnung der Unwiderleglich auch im Rahmen der Rechtsbehelfe gegen den Festsetzungsbescheid gilt.⁹¹⁴ Nachdem diese Schätzung die unwiderlegliche Basis für die Abgabeverpflichtung auch in Rechtsbehelfsverfahren darstellt, können Rechtsbehelfe nur bedingt Abwehrmöglichkeiten gegen zu hohe Abgabeverpflichtungen bieten. Im Ergebnis wird damit jeder Anlagenbetreiber aufgrund der dargestellten Risiken und eingeschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten eine Schätzung durch die zuständige Behörde zu vermeiden suchen. Die deutschen Regelungen in Bezug auf die Verletzung der Berichtspflicht sind damit als ausreichend zu qualifizieren, die Anlagenbetreiber zu einer fristgerechten Erfüllung anzuhalten.

Das österreichische Recht dagegen sieht vor, dass für den Fall, dass ein Anlageninhaber seiner Verpflichtung zur Erstattung der Emissionsmeldung bis zum 31.03. eines jeden Jahres nicht nachkommt vor, dass die zuständige Behörde selbst eine Überprüfung der Emissionsmenge vorzunehmen und diese durch Bescheid festzulegen hat.⁹¹⁵ Die Festlegung der Emissionsmenge durch die zuständige Behörde selbst bedarf keiner Bestätigung durch eine unabhängige Prüfeinrichtung gemäß § 9 EZG.⁹¹⁶ Der Anlageninhaber hat in diesem Falle neben den Kosten der Überprüfung⁹¹⁷ ebenfalls eine Geldstrafe von bis zu 7.000 Euro⁹¹⁸ zu zahlen. Die österreichischen Regelungen können insoweit nicht als wirksamer als die deutschen Regelungen bewertet werden. Dies ergibt sich vor allem daraus, dass dem Anlagenbetreiber im österreichischen Recht nicht zu befürchten steht, im Rahmen einer Schätzung zu einer höheren als der tatsächlichen Abgabe von Zertifikaten verpflichtet zu werden, so dass hinsichtlich der Höhe der Abgabeverpflichtung für den Anlagenbetreiber keine Nachteile erwachsen können. Zwar sieht das österreichische Recht für die unterlassene Berichterstattung eine Geldstrafe vor, welche jedoch mit höchstens 7.000 Euro in einem Bereich angesiedelt ist, der für zumindest größere Anlagenbetreiber keine abschreckende Wirkung darstellen dürfte. Zwar hat der Anlagenbetreiber ergänzend auch die Kosten der durch Behörde veranlassten Überprüfung der Emissionen zu tragen; hierbei gilt allerdings zu beachten, dass für diesen Fall der behördlichen Überprüfung keine Verifizierung durch eine unabhängige Prüfeinrichtung von dem jeweiligen Anlagenbetreiber vorzulegen ist⁹¹⁹, so dass die Kosten der behördlichen Überprüfung weitgehend durch die nicht anfallenden Kosten der Verifizierung kompensiert werden dürften. Darüber hinaus steht es dem Anlagenbetreiber im Gegensatz zum deutschen Recht frei, im Wege der gerichtlichen Beschwerde ohne jeg-

⁹¹⁴ *Vierhaus/Körner*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 18 Rn. 5

⁹¹⁵ § 8 Abs. 3 EZG

⁹¹⁶ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 8 Rn. 9

⁹¹⁷ § 8 Abs. 3 S. 3 EZG

⁹¹⁸ § 27 Abs. 1 Nr. 2 EZG

⁹¹⁹ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatengesetz, § 8 Rn. 9

liche Einschränkung der Beweisführungsmöglichkeiten gegen diesen Bescheid, mit dem die Emissionen festgesetzt wurden, vorzugehen.⁹²⁰ Im Ergebnis stellt im österreichischen Recht somit eine Geldstrafe von höchstens 7.000 Euro die äußerste Sanktion dar, die einem Anlagenbetreiber auferlegt werden kann. Im deutschen Recht wäre diese Sanktion von 7.000 Euro bei Annahme des gegenwärtigen Zertifikatspreises von ca. 16 Euro⁹²¹ schon bei einer Abweichung der behördlichen Schätzung zu Lasten des Anlagenbetreibers von ca. 430t erreicht, was bei einer durchschnittlichen Emissionsmenge je Anlage in Deutschland von ca. 100.000t Kohlendioxid eine Abweichung der Schätzung von den tatsächlichen Emissionen von ca. 0,4% darstellt. Im Ergebnis bedeutet dies, dass ein durchschnittlicher Anlagenbetreiber in Deutschland bereits bei einer Ungenauigkeit der Schätzung zu seinen Lasten von mehr als 0,4% durch die dadurch entstehende zusätzliche Abgabeverpflichtung stärker sanktioniert wird als ein Anlagenbetreiber in Österreich. Dieser Eindruck wird dadurch bestärkt, dass bei einer rechtlich möglichen⁹²² Abweichung der behördlichen Schätzung von 2,5% zu Lasten eines durchschnittlichen Anlagenbetreibers und damit einer Abweichung um 3.000t Kohlendioxidemissionen dem Anlagenbetreiber bei einem Zertifikatspreis von 16 Euro eine zusätzliche finanzielle Belastung durch die Notwendigkeit des Zukaufs ergänzender Zertifikate von 40.000 Euro entstünde, was sehr wohl als abschreckende Sanktion, wie es die Emissionshandelsrichtlinie fordert, eingestuft werden kann.

Auch das irische Recht sieht für den Fall, dass bis zum 31.03. eines Jahres kein Report der zuständigen Behörde übermittelt wurde, eine Sperrung des Emissionskonto bis zur Vorlage eines verifizierten Reports vor.⁹²³ Eine Schätzung oder Ermittlung der Emissionen durch die zuständige Behörde selbst ist im irischen Recht dagegen nicht vorgesehen. Eine wirksame Sanktionierung, um die Anlagenbetreiber zu einer fristgerechten und ordnungsgemäßen Berichterstattung anzuhalten, stellt dies jedoch nicht dar, da die Sperrung des Emissionskontos des Anlagenbetreibers lediglich dazu führt, dass dieser keine Zertifikate verkaufen kann, eine Grundlage für die Bestimmung der Abgabeverpflichtung wird hierdurch allerdings nicht begründet. Offen bleibt somit im irischen Recht, wie die Emissionsmenge und damit die Abgabeverpflichtung eines Anlagenbetreibers, der sich unbefristet eine Emissionsberichterstattung verweigert, bestimmt werden soll.

⁹²⁰ *Schwarzer*, Kommentar zum Emissionszertifikatesgesetz, § 8 Rn. 8

⁹²¹ Stand 11.09.2006 (EEX Leipzig)

⁹²² Die Rechtsprechung verlangt nur die Genauigkeit, die bei Vermeidung von unvernünftigem und unvertretbarem Verwaltungsaufwand möglich ist, so dass eine Abweichung von 2,5% im Emissionshandel aufgrund des technischen Aufwandes der Emissionsermittlung als zulässig einzustufen sein dürfte; vgl. hierzu BVerwG, DVBl. 2000, S. 1220

⁹²³ Art. 15 S.I. No. 437 of 2004

Im Ergebnis stellt somit die im deutschen Recht vorgesehene Möglichkeit der Schätzung durch das für den Anlagenbetreiber nur schwer kalkulierbare Risiko der Abweichung der Schätzung zu seinen Lasten ein wirksames Instrument dar, um Anlagenbetreiber zu einer fristgerechten Berichterstattung anzuhalten. Die Darstellung hat gezeigt, dass bereits eine geringfügige Abweichung der Schätzung zu Lasten des Anlagenlagebetreibers durch die damit möglicherweise verbundene Notwendigkeit des Zukaufs von Zertifikaten eine erhebliche und damit auch abschreckende finanzielle Belastung darstellen kann.

V. Verification

1. Prüfung der Emissionsberichte

Im Gegensatz zu den Bereichen Monitoring und Reporting hat der deutsche Gesetzgeber in den Anhängen 3 und 4 zum TEHG, welche die Prüfung der Emissionsberichte sowie die Qualifikation der sachverständigen Stelle zum Gegenstand haben, eine Anwendung der Monitoring-Guidelines nicht angeordnet.

Jedoch enthält Ziff. 7.4 der Monitoring-Guidelines umfangreiche Kriterien auch für die Prüfung von Emissionsberichten der Betreiber. So wird dem Betreiber in Ziff. 7.4. der Monitoring-Guidelines aufgegeben, neben dem Emissionsbericht eine Kopie der Betriebsgenehmigung sowie sämtlicher für die Prüfung relevanten Unterlagen vorzulegen. Nach deren Vorlage hat die prüfende Instanz zu beurteilen, ob die angewandte Überwachungsmethode (Monitoring-Konzept) mit der zuvor an die zuständige Behörde gemeldeten Methode den Grundsätzen in Anhang I Ziff. 3 Monitoring-Guidelines wie auch den Monitoring-Guidelines insgesamt übereinstimmen. Kommt die prüfende Instanz zu dem Ergebnis, dass keine wesentlich falschen Angaben in dem Emissionsbericht enthalten sind, hat sie den Emissionsbericht an die zuständige Behörde zu übermitteln.⁹²⁴ Sollte bis zum 31.03. eines jeden Jahres kein Emissionsbericht vorliegen, der ein zufrieden stellendes Ergebnis ausweist, so sind bis zur Vorlage eines entsprechend beurteilenden Berichts weitere Übertragungen von Zertifikaten zu unterbinden, was den Vorgaben aus Art. 15 EH-RL entspricht. Technische Vorgaben hinsichtlich der anzuwendenden Analyseinstrumente sind dagegen nicht vorgesehen.

Die durch den deutschen Gesetzgeber unterlassene Anordnung der Berücksichtigung der Monitoring-Guidelines ist dennoch folgerichtig, da Art. 14 Abs. 1 EH-RL der Kommission lediglich ermöglicht hat, Leitlinien für Überwachung und Berichterstattung zu erlassen. Nicht vorgesehen dagegen ist der Erlass von Leitlinien für die Prü-

⁹²⁴ Art. 14 Abs. 3 EH-RL

fung der Emissionsberichte. Nachdem somit durch die Leitlinien keine weiteren Kriterien für die Verifizierung der Berichte hatten aufgestellt werden können,⁹²⁵ da eine entsprechende Ermächtigung durch die Richtlinie insoweit nicht vorliegt, hat der deutsche Gesetzgeber die Anordnung der Berücksichtigung zu Recht unterlassen. Die Monitoring-Guidelines entfalten allerdings ebenfalls keine direkte Wirkung gegenüber den Anlagenbetreibern, da Entscheidungen der Kommission⁹²⁶ wie die Monitoring-Guidelines nur für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet.⁹²⁷ Die Monitoring-Guidelines sind nach deren Art. 2 jedoch nur an die Mitgliedstaaten gerichtet, so dass es einer Umsetzung in nationales Recht bedarf, um eine Verbindlichkeit auch gegenüber den einzelnen Anlagenbetreibern zu begründen.⁹²⁸ Eine solche verbindliche Umsetzung in nationales Recht ist jedoch durch den deutschen Gesetzgeber nicht erfolgt.

Dennoch wird auch im Bereich Verification der Regelungsgehalt der deutschen Vorgaben weitgehend durch das Europarecht bestimmt. So hat nach § 5 Abs. 3 TEHG die Prüfung der Emissionsberichte durch eine sachverständige Stelle nach Maßgabe von Anhang 3 zum TEHG zu erfolgen. Anhang 3 wurde insoweit jedoch wortgleich aus Anhang V der Emissionshandelsrichtlinie übernommen. Dies führt dazu, dass die Bewertung der Funktionsfähigkeit der deutschen Regelungen davon abhängig zu machen ist, ob Anhang V der Emissionshandelsrichtlinie den Anforderungen an eine wirksame Verification genügen

Im Rahmen der Allgemeinen Grundsätze wird in Anhang V zunächst klargestellt, dass Gegenstand der Prüfung neben dem Bereich des Betreibers selbst auch die Zuverlässigkeit, Glaubwürdigkeit und Genauigkeit der gewählten Überwachungsmethode sowie die ermittelten Daten sind. Im Hinblick auf die für die Verification anzuwendende Methodik unterscheidet Anhang V weiter zwischen der strategischen Analyse, der Prozessanalyse und der Risikoanalyse.

Im Wege der strategischen Analyse hat sich prüfende Instanz einen Überblick über die vom Betreiber durchgeführten Tätigkeiten und deren Bedeutung für die Gesamtemissionen zu verschaffen. Die Prozessanalyse, die durch Stichproben am Standort der Anlage durchgeführt werden kann, dient der Ermittlung der Zuverlässigkeit der im Bericht des Betreibers enthaltenen Daten und Informationen. Im Rahmen der Risikoanalyse werden die Daten aller Emissionsquellen, die einen Beitrag zu den Gesamtemissionen der Anlagen leisten, geprüft. Auf Grundlage dieser ersten Prozessanalyse werden in einem zweiten Schritt diejenigen Emissionsquellen ermittelt, denen das

⁹²⁵ *Schweer/von Hammerstein*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) § 5 Rn. 32

⁹²⁶ Eine solche stellen die Monitoring-Guidelines dar.

⁹²⁷ Art. 249 EGV

⁹²⁸ *Kömer/Vierhaus*, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 5 Rn. 8

höchste Fehlerrisiko innewohnt. Diesen Emissionsquellen muss bei der Prüfung besondere Aufmerksamkeit zukommen.⁹²⁹ Nach Abschluss der methodischen Prüfung hat die prüfende Instanz einen Bericht über die Validierung zu erstellen, aus dem hervorgeht, dass der Bericht des Betreibers als zufrieden stellend anzusehen ist. Der Bericht über die Validierung darf von der prüfenden Instanz nur dann erstellt werden, wenn diese zur Überzeugung gelangt ist, dass im Bericht des Betreibers keine wesentlich falschen Angaben gemacht wurden.⁹³⁰

Diese Darstellung zeigt, dass sich Anhang V der Emissionshandelsrichtlinie lediglich auf grundsätzliche Vorgaben zum Prüfungsumfang beschränkt. So bleibt insbesondere weitgehend unklar, wie die unter die Begriffe Strategieanalyse, Prozessanalyse und Risikoanalyse zu subsumierende Prüfungsaufgaben konkret durchzuführen sind. Anhang V beschränkt sich lediglich auf Anordnung der jeweiligen Analysen, detaillierte Vorgaben, wie sie die Monitoring-Guidelines für die Bereiche Monitoring und Reporting vorsehen, lassen sich Anhang V der Emissionshandelsrichtlinie nicht ansatzweise entnehmen. Im Ergebnis kann Anhang 3 zum TEHG somit keine ausreichende Grundlage für die Durchführung der Prüfung der Emissionsberichte darstellen.

Obwohl das TEHG in § 5 Abs. 3 S. 4 den Erlass einer Verordnung für die Konkretisierung der Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Prüfung der Emissionsberichte vorsieht, liegt bisher lediglich eine vom Umweltbundesamt erarbeitete umfangreiche Prüfungsrichtlinie zur Verifizierung von Emissionsberichten⁹³¹ vor, die den sachverständigen Stellen als Anleitung für die Prüfung der Emissionsberichte dienen soll und die Standards konkretisiert, bei deren Erfüllung von einer Übereinstimmung mit den Vorgaben aus Anhang 3 zum TEHG ausgegangen werden kann,⁹³² wobei verbindliche Vorgaben durch diese Prüfungsrichtlinie nicht begründet werden. Der deutsche Gesetzgeber hat damit zunächst keine ordnungsrechtlich verbindlichen Vorgaben im Hinblick auf die Durchführung der Prüfung erlassen, sondern vielmehr lediglich allgemeine gehaltene Regelungen in Anhang 3 zum TEHG verbindlich vorgegeben. Die nähere Ausgestaltung erfolgt vielmehr durch eine unverbindliche Prüfungsrichtlinie des Umweltbundesamtes. Diese gegenwärtige Systematik der deutschen Regelungen ist insoweit folgerichtig, da im deutschen Recht eine umfassende und detaillierte Prüfung aller Emissionsberichte durch die zuständigen Behörden nicht vorgesehen ist. Der nach Landesrecht zuständigen Behörde wird gemäß § 5 Abs. 4 TEHG lediglich die Möglichkeit einer stichprobenartigen Überprüfung ein-

⁹²⁹ Anhang V Abs. 9 EH-RL

⁹³⁰ Anhang V Abs. 11 EH-RL

⁹³¹ *Umweltbundesamt*, Prüfungsrichtlinie zur Verifizierung von Zuteilungsanträgen und Emissionsberichten, 2006

⁹³² *Umweltbundesamt*, Prüfungsrichtlinie zur Verifizierung von Zuteilungsanträgen und Emissionsberichten, 2006, S. 8/11

geräumt. Obwohl der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren die Ansicht vertreten hatte, dass aufgrund der Verifizierung durch sachverständige Stellen eine weitere Kontrolle durch die zuständigen Behörden nicht angezeigt war, hat die Bundesregierung auf die Einführung einer Plausibilitätskontrolle in § 5 Abs. 4 TEHG bestanden.⁹³³ Ob durch das TEHG für die nach Landesrecht zuständige Behörde auch Eingriffsmöglichkeiten gegen Anlagenbetreiber eingeräumt werden, wenn die Überprüfung zu einem nicht zufrieden stellenden Ergebnis führt, ist jedoch aufgrund des missverständlichen Wortlauts des § 4 Abs. 8 S. 1 TEHG fraglich. So sieht zwar § 4 Abs. 7 S. 2 TEHG für die zuständige Behörde die Möglichkeit vor, bezüglich der Überwachung und Berichterstattung nachträgliche Anordnungen nach § 17 BImSchG zu erlassen. § 4 Abs. 8 S. 1 TEHG dagegen statuiert einen Vorrang von Maßnahmen nach §§ 17, 18 TEHG vor Maßnahmen nach § 17 BImSchG. Folgte man nur dem Wortlaut der Vorschrift des § 4 Abs. 8 S. 1 TEHG, wäre die Behörde verpflichtet, zunächst die eingriffsintensiveren Maßnahmen nach §§ 17, 18 TEHG anzuordnen, bevor die weniger eingriffsintensiven Anordnungen nach § 17 BImSchG erfolgen könnten. Eine solche Systematik wäre allerdings mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kaum vereinbar.⁹³⁴ Man muss daher zum Ergebnis kommen, dass der in § 4 Abs. 8 S. 1 TEHG vorgesehene Vorrang der Maßnahmen nach §§ 17, 18 TEHG nicht für nachträgliche Anordnungen zur Konkretisierung der Überwachung und Berichterstattung nach § 4 Abs. 7 S. 2 TEHG gilt.⁹³⁵ Dies wird zutreffend damit begründet, dass die Anordnungen nach § 4 Abs. 7 S. 2 TEHG zur Konkretisierung der Genehmigung bezüglich Überwachung und Berichterstattung dienen und somit nicht an eine Pflichtverletzung anknüpfen.⁹³⁶ Jedoch muss nunmehr die Frage gestellt werden, ob für Maßnahmen nach § 17 BImSchG bei Pflichtverletzungen gegen die Vorgaben nach §§ 5, 6 TEHG überhaupt noch ein Anwendungsbereich verbleibt. Hier wird teilweise vertreten, dass ein solcher Anwendungsbereich nicht besteht, da nachträgliche Anordnungen nach § 17 BImSchG nur zur Erfüllung der sich aus dem BImSchG nicht jedoch dem TEHG ergebenden Pflichten getroffen werden können.⁹³⁷ Diese Ansicht verkennt jedoch, dass nach § 5 Abs. 1 S. 2 BImSchG zur Erfüllung der immissionsschutzrechtlichen Vorsorgepflicht die Anforderungen der §§ 5, 6 TEHG einzuhalten sind, so dass es sich bei der Erfüllung der Vorgaben aus §§ 5, 6 TEHG auch um sich aus dem BImSchG ergebende Pflichten handelt. Nachdem Sanktionen nach § 17 TEHG erst nach dem 31. März, mithin dem Zeitpunkt, zu dem der Emissionsbe-

⁹³³ BT-Drs. 15/2540, S. 9ff.

⁹³⁴ Sellner/Ohms/Reidt, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 3. Auflage 2006, S. 309; Körner/Vierhaus, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 4 Rn. 45

⁹³⁵ Kömer/Vierhaus, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 4 Rn. 46; Schweer/von Hammerstein, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), § 4 Rn. 37

⁹³⁶ BVerwG (7 C 26/04) vom 30.05.2005, S. 28

⁹³⁷ Körner/Vierhaus, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, § 4 Rn. 47

richt dem Umweltbundesamt vorliegen muss, eingeleitet werden können, müssen daher nachträgliche Anordnungen nach § 17 BImSchG durch die hierfür zuständigen Landesbehörden bis zum 31. März möglich sein, um die ordnungsgemäße Berichterstattung durchzusetzen.⁹³⁸

Insgesamt geht das TEHG jedoch in seiner Systematik davon aus, dass die im Berichterstattungsverfahren relevanten Daten im Kernbereich der sachverständigen Stelle liegen und daher die Prüfung durch die sachverständige Stelle abschließend sein sollte.⁹³⁹ Die nach Landesrecht zuständige Behörde nimmt insoweit lediglich stichprobenartige Prüfungen vor (§ 5 Abs. 4 TEHG); auch das Umweltbundesamt wird im Rahmen seiner Letztentscheidungskompetenz nicht alle Berichte prüfen, sondern lediglich einen oder mehrere Berichte jeder sachverständigen Stelle einer Prüfung unterziehen.⁹⁴⁰ Der besondere Stellenwert der Prüfung durch die sachverständigen Stelle wird insbesondere dadurch deutlich, dass die von der sachverständigen Stelle als zutreffend festgestellten Emissionen direkt in die „Tabelle der geprüften Emissionen“ des Emissionshandelsregisters übertragen werden; damit bestimmt ausschließlich die von der sachverständigen Stelle festgestellte Emissionsmenge die Höhe der abzugebenden Berechtigungen.⁹⁴¹ Im Ergebnis kommt damit der Qualifikation und Verlässlichkeit der sachverständigen Stelle besondere Bedeutung zu, da die Verifizierung der Emissionsberichte und damit die Feststellung der für die Abgabeverpflichtung relevanten Emissionsmenge ausschließlich der sachverständigen Stelle zukommen und eine obligatorische Nachprüfung der Emissionsberichte nicht vorgesehen ist.

Daher würde einer auf Grundlage von § 5 Abs. 3 S. 4 TEHG erlassenen Verordnung über die Prüfung der Emissionsberichte keine praktische Bedeutung zukommen, da das deutsche Recht eine Überprüfung aller Emissionsberichte durch die zuständigen Behörden grundsätzlich nicht vorsieht. Wenn jedoch durch die zuständige Behörde eine Überprüfung aller Emissionsberichte grundsätzlich nicht erfolgt, würden somit folgerichtig möglicherweise auch eine Vielzahl von Verstößen gegen verbindliche Vorgaben einer Rechtsverordnung über die Durchführung der Prüfung von Emissionsberichten unerkannt. Im Ergebnis würde eine Rechtsverordnung nur bedingt Wirkung entfalten, da die Überwachung der Einhaltung verbindlichen Vorgaben durch die Prüfung aller Emissionsberichte durch die Behörde nicht vorgesehen ist. Nach-

⁹³⁸ Sellner/Ohms/Reidt, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 3. Auflage 2006, S. 309

⁹³⁹ Umweltbundesamt, Prüfungsrichtlinie zur Verifizierung von Zuteilungsanträgen und Emissionsberichten, 2006, S. 12

⁹⁴⁰ Umweltbundesamt, Prüfungsrichtlinie zur Verifizierung von Zuteilungsanträgen und Emissionsberichten, 2006, S. 12

⁹⁴¹ Umweltbundesamt, Prüfungsrichtlinie zur Verifizierung von Zuteilungsanträgen und Emissionsberichten, 2006, S. 11

dem sich der Gesetzgeber insoweit dafür entschieden hat, die Überprüfung der Prüfberichte abgesehen von Stichproben der sachverständigen Stelle zu überlassen, wurde folgerichtig aus oben genannten Gründen keine Rechtsverordnung erlassen. Vielmehr wurde für die sachverständigen Stellen lediglich eine Prüfungsrichtlinie erarbeitet, die deren Überprüfung erleichtern soll. Im Ergebnis muss die Wirksamkeit der deutschen Regelungssystematik hinsichtlich des Bereichs Verification damit davon abhängig gemacht werden, ob die weitgehende Übertragung der Kontrolltätigkeit auf Dritte genaue und korrekte Emissionsberichte gewährleisten kann. Ob diese Verlagerung der Kontrolltätigkeit des Staates auf Private jedoch als ausreichend anzusehen ist, wird im weiteren Verlauf der Darstellung erörtert.⁹⁴²

Das österreichische Recht dagegen hat einen anderen Regelungsansatz gewählt. Grundlage des Prüfungsumfangs im österreichischen Recht sind die in Anhang 3 EZG festgelegten Grundsätze,⁹⁴³ wobei Anhang 3 wortgleich aus Anhang V der Richtlinie übernommen wurde. Das EZG sieht ergänzend zu Anhang 3 EZG den Erlass einer Verordnung über die Anwendung der Grundsätze aus Anhang 3 EZG vor, was jedoch gegenwärtig nicht erfolgt ist. Zur Ermöglichung einer dennoch weitgehend einheitlichen Vorgangsweise bei allen Prüfungen im österreichischen Emissionshandelssystem wurde ein Leitfaden⁹⁴⁴ herausgegeben, der bis zum Erlass einer entsprechenden Verordnung eine einheitliche Verifizierung gewährleisten soll. Der Leitfaden gibt insoweit eine unverbindliche Anleitung zu Ziel und Umfang der Prüfung, Methodik, Qualität und Intensität der Prüfung, zur konkreten Durchführung und Dokumentation der Prüfung.⁹⁴⁵

Im Gegensatz zum deutschen Recht sieht das österreichische Recht jedoch die Überprüfung aller Prüfberichte auch durch das zuständige Bundesministerium vor.⁹⁴⁶ Kommt das zuständige Bundesministerium hierbei zu dem Ergebnis, dass begründete Zweifel an der Korrektheit der Daten des Emissionsberichts vorliegen, so hat der Anlageninhaber diese Zweifel binnen einer Frist von zwei Wochen auszuräumen. Gelingt ihm dies nicht, so kann das zuständige Bundesministerium eine Überprüfung der Emissionsmeldung und des Prüfberichts vornehmen und die Emissionen durch Bescheid selbst festsetzen.⁹⁴⁷ Aufgrund der Tatsache, dass auch das zuständige Bundesministerium eine Überprüfung aller Prüfberichte vornimmt, ist der Erlass einer entsprechenden Verordnung angezeigt, da das zuständige Bundesministerium im Rahmen der Überprüfung der Prüfberichte – im Gegensatz zum deutschen Recht –

⁹⁴² siehe hierzu die Ausführungen in 3.

⁹⁴³ § 9 Abs. 1 S. 2 und 3 EZG

⁹⁴⁴ *Umweltbundesamt*, Leitfaden für die Durchführung der Prüfung gemäß § 9 EZG, 2005

⁹⁴⁵ *Umweltbundesamt*, Leitfaden für die Durchführung der Prüfung gemäß § 9 EZG, 2005

⁹⁴⁶ § 9 Abs. 3 EZG

⁹⁴⁷ § 9 Abs. 3 EZG

etwaige Verstöße gegen eine solche Verordnung erkennen und entsprechend sanktionieren kann. Zwar bisher ist eine solche Verordnung nicht erlassen worden, jedoch weist der Leitfaden des österreichischen Umweltbundesamtes ausdrücklich darauf hin, dass der Leitfaden lediglich eine Übergangslösung bis zum Erlass einer allfälligen Verordnung darstellt⁹⁴⁸, woraus zu schließen ist, dass der Erlass einer Verordnung vorgesehen ist.

Das österreichische Recht nimmt insoweit keine vollständige Verlagerung der Kontrolltätigkeit auf Private vor, sondern überlässt die abschließende Kontrolltätigkeit dem zuständigen Bundesministerium.

In Bezug auf Verification sieht S.I. No. 437 of 2004 vor, dass der Report des Anlagenbetreibers nach Maßgabe der Bestimmungen in Schedule 5 zu verifizieren und der zuständigen Behörde der Report gemeinsam mit dem Bericht über die Prüfung zuzuleiten ist.⁹⁴⁹ Schedule 5, der wortgleich aus Anhang V der Richtlinie übernommen worden ist, sieht jedoch lediglich allgemeine Grundsätze der Prüfung und grundsätzliche Anforderungen an die Qualifikation der prüfenden Instanz vor. Spezifische Vorgaben für die Prüfung und die fachliche Qualifikation der prüfenden Instanz sind insoweit im irischen Recht nicht vorgesehen. Jedoch auch im Bereich Verification hat die EPA von ihrer Zuständigkeit für die Einführung und Durchführung des Emissionshandelssystems⁹⁵⁰ Gebrauch gemacht und in Irland die Zulassung als prüfende Instanz für den Emissionshandel auf das Irish National Accreditation Board (INAB)⁹⁵¹ übertragen. Für die Durchführung der Verification wurde durch die EPA eine umfangreiche Guidance-Note⁹⁵² erarbeitet, das eine Auslegungshilfe für die gesetzlichen Vorgaben des S.I. No. 437 of 2004, dessen Schedule 5 und die Monitoring-Guidelines und damit eine detaillierte Anleitung für die Durchführung der Verifizierung darstellt.⁹⁵³ Für den Fall abweichender Vorgaben zwischen den gesetzlichen Regelungen und der Guidance-Note, wird den gesetzlichen Regelungen insoweit jedoch ausdrücklich der Vorrang eingeräumt.⁹⁵⁴ Vorgesehen ist darüber hinaus wie auch im Bereich des Monitoring und Reporting die Erstellung eines „Verification Template“, mithin einer Vorlage, die zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der

⁹⁴⁸ *Umweltbundesamt*, Leitfaden für die Durchführung der Prüfung gemäß § 9 EZG, 2005, S. 3

⁹⁴⁹ Art. 14 (3) S.I. No. 437 of 2004

⁹⁵⁰ Art. 18 S.I. No. 437 of 2004

⁹⁵¹ Siehe zur INAB ausführlich www.inab.ie

⁹⁵² EPA, EU Emissions Trading Scheme Annual Verification Guidance Note (IRL ETS 010/01), 2004

⁹⁵³ EPA, EU Emissions Trading Scheme Annual Verification Guidance Note (IRL ETS 010/01), 2004, S. 6

⁹⁵⁴ EPA, EU Emissions Trading Scheme Annual Verification Guidance Note (IRL ETS 010/01), 2004, S. 6

Prüfung durch die prüfende Instanz führen soll.⁹⁵⁵ Eine Überprüfung der geprüften Berichte durch die zuständige Behörde selbst sieht das irische Recht hingegen nicht vor und geht somit wie auch das deutsche Recht davon aus, dass die Übertragung der Kontrolltätigkeit auf Private ausreichend ist.

2. Prüfung der Emissionsberichte durch eine prüfende Instanz

Die Richtlinie gibt in Anhang V Ziff. 12 nur sehr allgemeine Vorgaben an die Qualifikation der prüfenden Instanz. So muss diese die ihr zugewiesene Aufgaben professionell und objektiv ausführen und insbesondere mit den Monitoring-Guidelines vertraut sein.⁹⁵⁶

Die näheren Voraussetzungen als sachverständige Stelle enthält im deutschen Recht insoweit Anhang 4 zum TEHG, der wortgleich aus Anhang V der Richtlinie übernommen wurde, und § 5 Abs. 3 TEHG. Sachverständige Stellen, die für eine Prüfung der Emissionsberichte nach § 5 Abs. 3 S. 1 TEHG beauftragt werden sollen, benötigen eine Bekanntgabe als sachverständige Stelle, die auf Antrag erfolgt.⁹⁵⁷ Das TEHG unterscheidet insoweit zwischen drei Personengruppen, die einen Antrag auf Bekanntgabe stellen können. Es handelt sich hierbei um unabhängige Umweltgutachter mit einer Zulassung nach dem Umweltauditgesetz (UAG), öffentlich bestellte Sachverständige nach § 36 GewO sowie diejenigen Personen, die nach den Vorgaben einer Verordnung nach § 5 Abs. 3 S. 4 TEHG als sachverständige Stelle zugelassen werden können.

a) Umweltgutachter nach dem Umweltauditgesetz (UAG)

Gemäß § 5 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 TEHG können ohne weitere Prüfung auf Antrag unabhängige Umweltgutachter oder Umweltgutachterorganisationen mit einer Zulassung nach dem UAG als sachverständige Stelle bekannt gegeben werden. Auf eine solche Zulassung nach dem UAG besteht ein Anspruch seitens des Gutachters, wenn von dem Vorliegen der für die Wahrnehmung der Aufgaben als Umweltgutachter erforderlichen Zuverlässigkeit, Unabhängigkeit und Fachkunde auszugehen ist.⁹⁵⁸ Aus dem NACE-Code⁹⁵⁹, einer Klassifizierung für Industriebranchen, ergibt sich der jeweilige Umfang der zugelassenen Gutachtertätigkeit. Emissionsberichte können in-

⁹⁵⁵ EPA, EU Emissions Trading Scheme Annual Verification Guidance Note (IRL ETS 010/01, 2004, S. 31

⁹⁵⁶ Anhang V Ziff. 12 EH-RL

⁹⁵⁷ § 5 Abs. 3 S. 2 TEHG

⁹⁵⁸ §§ 4, 5, 6, 7, 9, 10 UAG

⁹⁵⁹ Nomenclature generale des activites economique dans les communautes europeennes

soweit nach § 5 Abs. 3 TEHG von Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen geprüft werden, die durch ihren NACE-Code über eine Zulassung für diejenige Industriebranche verfügen, in die der Anlagenbetreiber einzuordnen ist, dessen Emissionsbericht geprüft werden soll.⁹⁶⁰ Eine spezifische Sachkunde im Hinblick auf die rechtlichen Besonderheiten des Emissionshandels wird dagegen nicht vorausgesetzt.

b) Sachverständige nach § 36 GewO

Neben den Umweltgutachtern nach dem UAG werden auf Antrag ohne nähere Prüfung ebenfalls Sachverständige nach § 36 Abs. 1 GewO zugelassen. Auch hier besteht ein Anspruch auf Bestellung als Sachverständiger, sofern für ein Sachgebiet ein Bedarf an Sachverständigenleistungen besteht, die hierfür besondere Sachkunde nachgewiesen werden kann und keine Bedenken gegen die Eignung bestehen.⁹⁶¹ Zur Konkretisierung der Voraussetzungen zur Bestellung als Sachverständige sieht § 36 Abs. 3 GewO die Möglichkeit einer Rechtsverordnung durch die jeweilige Landesregierung vor. Nachdem die Landesregierungen von dieser Ermächtigung jedoch bisher keinen Gebrauch gemacht haben, erfolgt die Bestellung der Sachverständigen auf Grundlage von Satzungen durch Körperschaften des öffentlichen Rechts⁹⁶², denen dieses Recht durch § 36 Abs. 4 GewO eingeräumt wird.

c) Sachverständige nach dem TEHG

Zwar sieht § 5 Abs. 3 S. 4 TEHG die Möglichkeit der Zulassung von Sachverständigen durch Rechtsverordnung vor, jedoch hat die Bundesregierung von dieser Ermächtigung bisher keinen Gebrauch gemacht. Eine Verordnung ist gegenwärtig auch nicht vorgesehen, da nach Einschätzung der Bundesregierung durch die Zulassung nach UAG und GewO ausreichend Möglichkeiten zur Zulassung zur Verfügung stünden.⁹⁶³

⁹⁶⁰ *Umweltbundesamt (D)*, Prüfungsrichtlinie zur Verifizierung von Zuteilungsanträgen und Emissionsberichten, 2006, S. 14

⁹⁶¹ § 36 Abs. 1 S. 1 GewO

⁹⁶² Bei den Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt sich hierbei um Industrie- und Handelskammern

⁹⁶³ siehe hierzu:

www.dehst.de/cIn_006/nn_476206/DE/Akteure/Sachverstaendige/Bekanntmachung_von_Sachverstaendigen/Bekanntmachung_von_Sachverstaendigen_node.html?nnn=true

3. Übertragung der Verifizierungsaufgabe auf sachverständige Stellen

Wie bereits ausgeführt, geht das TEHG in seiner Systematik somit davon aus, dass die im Berichterstattungsverfahren relevanten Daten im Kernbereich der sachverständigen Stelle liegen und daher die Prüfung durch die sachverständige Stelle abgesehen von stichprobenartigen Prüfungen durch die zuständigen Behörden abschließend sein sollte.⁹⁶⁴ Dies führt zu der Frage, ob diese weitgehende Übertragung der Kontrolltätigkeit auf Umweltgutachter und Sachverständige als ausreichend beurteilt werden kann, eine genaue und korrekte Emissionsberichtserstattung zu ermöglichen.

So ist allgemein im Umweltrecht eine Tendenz erkennbar, in welcher die den Staat entlastende Delegation von Umweltaufgaben auf Private immer weiter Platz greift.⁹⁶⁵ Die Delegation auf Private darf jedoch nur bis zum dem Maße erfolgen, dass der Staat weiterhin seiner Einstandsverantwortung dort nachkommen kann, wo ohne staatliche Tätigkeit der ausreichende Schutz von Rechtsgütern nicht gewährleistet wäre.⁹⁶⁶ Dieser Einstandsverantwortung kann der Staat einerseits durch die Übernahme der Erfüllungsverantwortung gerecht werden, in dem die öffentlichen Aufgaben weitgehend vom Staat selbst übernommen werden; andererseits kann der Staat auch lediglich eine Auffangverantwortung wahrnehmen und damit nur dann tätig werden, wenn der ausreichende Schutz von Rechtsgütern beispielsweise aufgrund von Gefahrenlagen nicht gewährleistet ist.⁹⁶⁷ Hinsichtlich des Umfangs der Übertragung von Aufgaben auf Dritte ist zwischen der Erfüllungsverantwortung und der Auffangverantwortung die Gewährleistungsverantwortung anzusiedeln, bei der die Übertragung von Aufgaben auf Dritte durch eine staatliche Überwachung ergänzt wird. Fraglich ist insoweit, welche Art der Verantwortung den Staat im Bereich des Umweltschutzes trifft, um einen ausreichenden Schutz der betroffenen Rechtsgüter zu gewährleisten. Zwar wird der Umweltschutz durch Art. 20a GG als wichtige Staatsaufgabe angesehen, jedoch ist anerkannt, dass dem Staat in diesem Bereich keine eigene Erfüllungsverantwortung zukommt, sondern im Rahmen einer Gewährleistungsverantwortung grundsätzlich die Übertragung von Aufgaben auf private Drit-

⁹⁶⁴ *Umweltbundesamt*, Prüfungsrichtlinie zur Verifizierung von Zuteilungsanträgen und Emissionsberichten, 2006, S. 12

⁹⁶⁵ Siehe hierzu die ausführliche Darstellung der Entwicklungen im Umweltrecht von *Huber*, Weniger Staat im Umweltschutz, DVBl. 1999, S. 489ff.

⁹⁶⁶ *Pünder*, Zertifizierung und Akkreditierung - private Qualitätskontrolle unter staatlicher Gewährleistungsverantwortung, ZHR 170 (2006), S. 567ff., S. 594

⁹⁶⁷ *Pünder*, Zertifizierung und Akkreditierung - private Qualitätskontrolle unter staatlicher Gewährleistungsverantwortung, ZHR 170 (2006), S. 567ff., S. 594

te zulässig ist.⁹⁶⁸ Eine Zurückdrängung der ordnungsrechtlichen Maßnahmen im Bereich Umweltschutz kann insoweit grundsätzlich geeignet sein, zu einem sogar höheren Umweltschutzniveau beizutragen, jedoch muss aufgrund der Gewährleistungsverantwortung des Staates stets sichergestellt sein, dass der Private dennoch einer wirksamen staatlichen Kontrolle unterworfen ist.⁹⁶⁹ Fraglich ist insoweit, ob die im deutschen Recht gewählte Form der Prüfung der Emissionsberichte durch Private diesen Vorgaben genügt und durch geeignete staatliche Kontrollmaßnahmen gegenüber den sachverständigen Stellen die Genauigkeit und Korrektheit der geprüften Emissionsberichte ermöglicht wird.

Diese weitgehende Übertragung der Verifizierung auf sachverständige Stellen steht zunächst in Widerspruch zu anderen umweltrechtlichen Bereichen, da der deutsche Gesetzgeber in anderen Bereichen des Umweltrechts eine solche vollständige Übertragung von Überwachungsaufgaben auf private Stellen wie im Emissionshandel mit dem Hinweis auf fehlende funktionale Äquivalenz abgelehnt hat. Eine solche funktionale Äquivalenz soll erst vorliegen, wenn Systemelemente der nicht-staatlichen Überwachung und vergleichbare ordnungsrechtliche Instrumente als gleichwertig anzusehen sind; bei Vorliegen von funktionaler Äquivalenz steuern Ordnungsrecht und die mit Überwachungsaufgaben betrauten privaten Stellen das von der jeweiligen Rechtsvorschrift erwartete Verhalten in vergleichbarer Weise.⁹⁷⁰

So war im Rahmen der Umsetzung der Vorgaben aus der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS)⁹⁷¹ neben der Einführung der EMAS-PrivilegV⁹⁷² ebenfalls eine Änderung des immissionsschutzrechtliche

⁹⁶⁸ Waskow, Verknüpfung von Umwelt-Audit und Immissionsschutzrecht in *Czajka/Hansmann/Rebentisch*, Immissionsschutzrecht in der Bewährung, S. 365ff., S. 379; Ewer, Rechtliche Rahmenbedingungen der Substituierbarkeit behördlicher Kontrollmaßnahmen durch erfolgreiche Teilnahme am EMAS-II-System in *Gesellschaft für Umweltrecht*, Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 353ff., S. 366

⁹⁶⁹ Huber, Weniger Staat im Umweltschutz, DVBl. 1999, S. 489ff., S. 492

⁹⁷⁰ Begründung zur Verordnung über immissionsschutzrechtliche und abfallrechtliche Überwachungserleichterungen für nach der Verordnung (EG) 761/2001 registrierte Standorte und Organisationen (EMAS-PrivilegV) vom 24.06.2002, S. 1

⁹⁷¹ Artikel 11 der Verordnung bestimmt, dass die Mitgliedstaaten die Teilnahme von Organisationen an EMAS zu fördern haben; ebenfalls ist in Artikel 10 Abs. 2 vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten zu prüfen haben, wie bei registrierten Organisationen sowohl für diese als auch für die das Umweltrecht vollziehenden Behörden doppelter Arbeitsaufwand vermieden werden kann.

⁹⁷² Verordnung über immissionsschutzrechtliche und abfallrechtliche Überwachungserleichterungen für nach der Verordnung (EG) 761/2001 registrierte Standorte und Organisationen (EMAS-PrivilegV) vom 24.06.2002

Genehmigungsverfahrens (9. BImSchV) vorgesehen.⁹⁷³ Die 9. BImSchV sollte insoweit um § 7a ergänzt werden. Grundsätzlich sieht § 7 der 9. BImSchV vor, dass die Genehmigungsbehörde zu prüfen hat, ob der Antrag insbesondere den Anforderungen der §§ 4 bis 4e der 9. BImSchV entspricht.⁹⁷⁴ Der neu einzufügende § 7a sollte diese Vorgabe aus § 7 dahingehend abschwächen, dass die Anforderungen nach §§ 4 bis 4e der 9. BImSchV gegenüber der Genehmigungsbehörde nicht nachzuweisen sind, sofern der Antragsteller eine für gültig erklärte Umwelterklärung oder einen Umweltbetriebsprüfungsbericht eines nach dem Umweltauditgesetz (UAG) zugelassenen unabhängigen Umweltgutachters⁹⁷⁵ vorlegt.⁹⁷⁶ Damit wäre durch § 7a der 9. BImSchV die Überwachung der Anforderungen nach §§ 4 bis 4e auf private Stellen übertragen worden.⁹⁷⁷ Allerdings sieht die letztlich erlassene Verordnung zum Erlass und zur Änderung immissionsschutzrechtlicher und abfallrechtlicher Verordnungen vom 24.06.2002 die Ergänzung der 9. BImSchV um § 7a nicht mehr vor. Vielmehr wurde lediglich § 4 um die Vorgabe erweitert, dass die Umwelterklärung bzw. der Umweltbetriebsprüfungsbericht bei der Antragstellung zu berücksichtigen sind. Eine Ersetzung der Anforderungen nach §§ 4 bis 4e durch eine Umwelterklärung bzw. einen Umweltbetriebsprüfungsbericht und die damit verbundene vollständige Übertragung dieser Überwachungsaufgabe auf einen Umweltgutachter ist damit nicht mehr vorgesehen. Wie bereits ausgeführt, wurde die Streichung des vorgesehenen § 7a der 9. BImSchV mit der fehlenden funktionalen Äquivalenz der ursprünglich vorgesehenen Vorschrift begründet.

Im Falle des geplanten § 7a der 9. BImSchV war insoweit eine Substitution präventiver Kontrollmaßnahmen im Bereich der Neuerrichtung von Anlagen vorgesehen. Trotz der grundsätzlichen Zulässigkeit einer Reduktion der Einstandsverantwortung auf eine Gewährleistungsverantwortung im Bereich Umweltschutz ist der Gesetzgeber dennoch zutreffend davon ausgegangen, dass eine Substitution präventiver Kontrollmaßnahmen durch Umweltgutachter im Bereich der Anlagengenehmigung schon deshalb ausgeschlossen sein muss, da die Tätigkeit eines Umweltgutachters auf-

⁹⁷³ Entwurf einer Verordnung zum Erlass und zur Änderung immissionsschutzrechtlicher und abfallrechtlicher Verordnungen vom 19.09.2001

⁹⁷⁴ Nach diesen Vorschriften hat der Antragsteller umfangreiche Angaben zur Anlage, zu Schutzmaßnahmen, zur Behandlung von Abfällen, zur Energieeffizienz und zur Prüfung der Umweltverträglichkeit vorzulegen

⁹⁷⁵ Siehe zur Zulassung als Umweltgutachter ausführlich in 2.

⁹⁷⁶ Art. 2 des Entwurfs einer Verordnung zum Erlass und zur Änderung immissionsschutzrechtlicher und abfallrechtlicher Verordnungen vom 19.09.2001

⁹⁷⁷ siehe hierzu ausführlich Ewer, Rechtliche Rahmenbedingungen der Substituierbarkeit behördlicher Kontrollmaßnahmen durch erfolgreiche Teilnahme am EMAS-II-System in *Gesellschaft für Umweltrecht*, Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 353ff.

grund dessen Aufgabenbereichs eine funktionsfähige Anlage voraussetzt.⁹⁷⁸ Zutreffend hat der Gesetzgeber daher aus verfassungsrechtlichen Gründen, insbesondere wegen der Bedeutung des Anlagengenehmigungsrecht für das Recht der Bürger auf Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG von einer Substitution staatlicher Aufgaben in diesem Bereich präventiver Kontrollmaßnahmen abgesehen.⁹⁷⁹

Der vorliegend zu beurteilende Bereich Verification betrifft jedoch nicht präventive Kontrollmaßnahmen wie das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, sondern ist vielmehr im Bereich der repressiven Kontrolle einzuordnen. Auf ein widersprüchliches Verhalten des deutschen Gesetzgebers im Emissionshandlungsrecht kann daher alleine aufgrund der Tatsache, dass eine Substitution staatlicher Aufgaben im Bereich des Anlagengenehmigungsrechts nicht erfolgte, nicht geschlossen werden. Vielmehr ist die Substitution von Tätigkeiten im Bereich der repressiven Kontrolle wie die Überprüfung von Emissionsberichten durch private Dritte und damit die Übernahme lediglich einer Gewährleistungsverantwortung durch den Staat verfassungsrechtlich unbedenklich.⁹⁸⁰ Dieser Feststellung liegt insbesondere die Überlegung zugrunde, dass in Anbetracht der immer stärker festzustellenden Defizite in der personellen und sachlichen Ausstattung der Verwaltung die Übertragung von repressiven Aufgaben wie die Verifizierungspflicht auf private Dritte eher zu einer Erhöhung als einer Absenkung des Schutzniveaus für die betroffenen Schutzgüter⁹⁸¹ führen dürfte.⁹⁸² Insoweit muss zumindest in Zweifel gezogen werden, dass die zuständigen Landesbehörden bzw. das Umweltbundesamt ohne Aufstockung der personellen und sachlichen Kapazitäten eine Überprüfung aller Berichte der ca. 4500 unter den Anwendungsbereich des TEHG fallenden Anlagen bis zum 01.03. eines jeden Jahres vornehmen könnte, wie es durch § 5 Abs. 1 TEHG angeordnet wird.

Jedoch muss, wie bereits ausgeführt, bei der Substitution staatlicher Aufgaben im Rahmen der Gewährleistungsverantwortung sichergestellt sein, dass der Private ei-

⁹⁷⁸ Ewer, Der Umweltgutachterausschuss, 2000, S. 250

⁹⁷⁹ Ewer, Der Umweltgutachterausschuss, 2000, S. 250

⁹⁸⁰ Siehe zur verfassungsrechtlichen Beurteilung von Repressivmaßnahmen beispielhaft zum Bereich Umweltaudit ausführlich: Ewer, Rechtliche Rahmenbedingungen der Substituierbarkeit behördlicher Kontrollmaßnahmen durch erfolgreiche Teilnahme am EMAS-II-System in *Gesellschaft für Umweltrecht*, Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 353ff., S. 370f.

⁹⁸¹ Im Bereich des Umweltschutzes sind dies insbesondere das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Bürger (Art. 2 Abs. 2 GG)

⁹⁸² Ewer, Rechtliche Rahmenbedingungen der Substituierbarkeit behördlicher Kontrollmaßnahmen durch erfolgreiche Teilnahme am EMAS-II-System in *Gesellschaft für Umweltrecht*, Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 353ff., S. 370

ner wirksamen staatlichen Kontrolle unterworfen ist.⁹⁸³ Insoweit bedarf es einer Erörterung, ob eine ausreichende staatliche Kontrolle über diejenigen Privaten besteht, denen im Emissionshandelsrecht die Überprüfung der Emissionsberichte übertragen wurde.

4. Staatliche Kontrolle von Umweltgutachtern und Sachverständigen in Deutschland

Wie bereits ausgeführt, geht das TEHG in seiner Systematik davon aus, dass die im Berichterstattungsverfahren relevanten Daten im Kernbereich der sachverständigen Stelle liegen und daher die Prüfung durch die sachverständige Stelle abschließend sein sollte. Eine obligatorische Nachprüfung der Emissionsberichte und damit eine staatliche Kontrolle der Prüfberichte sind insoweit im deutschen Recht nicht vorgesehen, so dass aus dem Emissionshandelsrecht selbst keine wirksame Kontrolle der sachverständigen Stelle und damit die Gewährleistung korrekter und genauer Emissionsberichte hergeleitet werden kann. Damit kann sich eine wirksame Kontrolle der Tätigkeit der sachverständigen Stelle nur ergeben, sofern diese aufgrund ihrer Stellung als Umweltgutachter bzw. Sachverständige einer vom Emissionshandelsrecht unabhängigen staatlichen Kontrolle unterworfen sind und damit indirekt eine korrekte Überprüfung der Emissionsberichte sichergestellt werden kann. Im Rahmen der Kontrollinstrumente ist dabei zum einen zu überprüfen, ob durch staatliche Kontrollmaßnahmen sichergestellt ist, dass die sachverständigen Stellen aufgrund ihrer fachlichen Qualifikation geeignet sind, eine Überprüfung der Emissionsberichte vorzunehmen. Jedoch muss darüber zum anderen ebenfalls sichergestellt werden, dass eine staatliche Kontrolle verbleibt, die über die fachliche Qualifikation hinaus gewährleistet, dass die Prüfungen tatsächlich gemäß den gesetzlichen Vorgaben durchgeführt werden.

a) Fachliche Qualifikation der sachverständigen Stellen

Die Zulassung eines Umweltgutachters wurde durch die UAG-Beleihungsverordnung auf die Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter (DAU) übertragen. Die inhaltliche Ausgestaltung der fachlichen Prüfungen für die Zulassung als Umweltgutachter obliegt insoweit dem Umweltgutachterausschuss beim zuständigen BMU⁹⁸⁴, so dass durch staatliche Stellen unmittelbar Einfluss auf die fachlichen Anforderungen an die Umweltgutachter genommen werden und damit ein qualitativ ausreichendes Niveau sichergestellt wird. Zur Zulassung als Umweltgutachter hat der Bewerber sowohl seine Zuverlässigkeit als auch seine Unabhän-

⁹⁸³ Huber, Weniger Staat im Umweltschutz, DVBl. 1999, S. 489ff., S. 492

⁹⁸⁴ § 21 UAG

gigkeit nachzuweisen.⁹⁸⁵ Wesentliches Kriterium für die Zulassung als Umweltgutachter ist jedoch der Nachweis entsprechender Fachkenntnisse, die der Bewerber sowohl durch seine Ausbildung, berufliche Bildung als auch praktische Erfahrungen nachzuweisen hat.⁹⁸⁶ Eine detaillierte Auflistung der erforderlichen Fachkenntnisse enthält § 7 Abs. 2 Nr. 2 UAG. Nachdem das UAG grundsätzlich für die Zulassung als Umweltgutachter im Bereich Umweltaudit konzipiert ist, stellt sich die Frage, ob die fachlichen Anforderungen, die an die Zulassung als Umweltgutachter gestellt werden, ebenfalls ausreichend sind, um eine wirksame Überprüfung der Emissionsberichte im Rahmen des Emissionshandelssystems zu gewährleisten.

Insoweit kann jedoch festgestellt werden, dass die von Anhang 3 zum TEHG vorgegebenen Kriterien für die Prüfung der Emissionsberichte weitgehende Übereinstimmungen mit den Aufgaben eines Umweltgutachters nach den Vorgaben der Verordnung 761/2001 bzw. dem UAG aufweist. Insoweit sieht die Verordnung 761/2001 eine Prüfung aller Umweltaspekte der Tätigkeiten, Produkte und Dienstleistungen und eine Bewertung dahingehend, ob diese Aspekte wesentliche Umweltauswirkungen haben, vor.⁹⁸⁷ Diese Anforderungen entsprechen insoweit der von Anhang 3 zum TEHG geforderten strategischen Analyse.⁹⁸⁸ Die weiter vorgesehene Prozessanalyse führt der Umweltgutachter bei der Prüfung, ob Ergebnisse der internen Umweltbetriebsprüfung zuverlässig sind, durch. Die Risikoanalyse erfolgt im Rahmen der Tätigkeit des Umweltgutachters durch die Prüfung der Zuverlässigkeit, Glaubwürdigkeit und Richtigkeit der Daten und Informationen einer Umwelterklärung nach Anhang V 5.4.1. und Anhang III 3.5. zur Verordnung 761/2001. Insbesondere aufgrund Anhang 3.5. zur Verordnung 761/2001 werden durch Umweltgutachter bereits diejenigen Daten geprüft, die ebenfalls Gegenstand der Datenerfassung im Rahmen des Emissionshandelssystems sind.⁹⁸⁹

Allerdings sieht die Zulassung als Umweltgutachter keine besonderen rechtlichen Kenntnisse hinsichtlich des Emissionshandelssystems vor. Dies führt jedoch nicht dazu, dass die Übertragung der Verifizierung auf Umweltgutachter als unzureichend eingestuft werden muss. Im Bereich Verification liegt der weit überwiegende Anteil der Tätigkeit im Bereich der technischen Prüftätigkeit, die rechtlichen Anforderungen dagegen stellen nur einen geringen Anteil dar. Die einzig rechtlich relevante Regelung ergibt sich insoweit aus Anhang 3 zum TEHG. Dort ist in rechtlicher Hinsicht

⁹⁸⁵ § 5, 6 UAG

⁹⁸⁶ § 7 UAG

⁹⁸⁷ Verordnung 761/2001, Anhang VI

⁹⁸⁸ *Umweltgutachterausschuss*, Stellungnahme des Umweltgutachterausschusses zur Verknüpfung von EMAS und dem Emissionshandelssystem, 2003, S. 2

⁹⁸⁹ *Umweltgutachterausschuss*, Stellungnahme des Umweltgutachterausschusses zur Verknüpfung von EMAS und dem Emissionshandelssystem, 2003, S. 4

lediglich vorgesehen, dass die sachverständige Stelle zu erklären hat, ob die Emissionserklärung nach § 5 Abs. 1 TEHG zufrieden stellend ist. Diese ist als zufrieden stellend zu bewerten, sofern die sachverständige Stelle zu dem Ergebnis gelangt, dass zu den Emissionen keine wesentlich falschen Angaben gemacht wurden. Hierfür bedarf es jedoch keines Nachweises einer besonderen rechtlichen Sachkunde.

Nachdem das System der Umweltgutachter bereits mehr als zehn Jahre für die Prüfung der Zuverlässigkeit von in Unternehmen erhobenen Umweltdaten anerkannt ist und die im Emissionshandel zu erhebenden Daten denen entsprechen, die durch Umweltgutachter bereits im Rahmen des EMAS-Systems geprüft werden, sind Umweltgutachter als fachlich geeignet anzusehen, die Prüfung von Emissionsberichten durchzuführen.

Im Hinblick auf die Zulassung als Sachverständige nach § 36 GewO ergibt sich fachliche Qualifikation der sachverständigen Stelle aus der Tatsache, dass im Gegensatz zum Umweltgutachter keine bestehenden Zulassungen auch für die Tätigkeit als sachverständige Stelle übernommen werden, sondern vielmehr diese erst bei Nachweis der besonderen Fachkenntnisse erteilt werden. Somit obliegt es der Zulassungsstelle, mithin der Industrie- und Handelskammer (IHK) als Körperschaft des öffentlichen Rechts selbst, emissionspezifische Anforderungen an den Nachweis der besonderen Fachkenntnisse zu erstellen und deren Wirksamkeit zu gewährleisten. Im Gegensatz zum Umweltgutachter muss nicht auf bestehende Fachkundeanforderungen zurückgegriffen werden, sondern es besteht die Möglichkeit, diese Anforderungen an die Fachkenntnisse ex-ante festzulegen, die damit auch emissionsrechtliche Anforderungen enthalten können.

Zwar unterliegt die inhaltliche Ausgestaltung der fachlichen Anforderungen damit nicht wie beim Umweltgutachter einer unmittelbar staatlichen Einflußnahme, jedoch unterliegt auch die IHK nach § 11 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG)⁹⁹⁰ der Aufsicht des jeweiligen Landes. Die IHK dient dem Zweck, Sachverstand und Interessen zu bündeln, diese strukturiert und ausgewogen im wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozess zu vertreten und insbesondere für eine Entlastung des Staates in der Wirtschaftsverwaltung zu sorgen.⁹⁹¹ Dieses System der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch Selbstverwaltungskörperschaften wie die IHK besteht in seinen Grundzügen seit der Mitte des 19. Jahrhunderts⁹⁹² und hat sich seit vielen Jahren bewährt. Insofern ist der Gesetzgeber in § 5 Abs. 3 TEHG zutreffend davon ausgegangen, dass auch im Rahmen der Bestellung von Sachverständigen durch die IHK eine mittelbare

⁹⁹⁰ Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) vom 31.10.2006 (BGBl. I, S. 2407)

⁹⁹¹ BVerfG, Urteil vom 07.12.2001 (1 BvR 1806/98) Rn.39

⁹⁹² Siehe zur Geschichte der Industrie- und Handelskammern BVerfGE 15, S. 235ff.

Einflußnahme im Wege der staatlichen Aufsicht nach § 11 IHKG als ausreichend anzusehen ist. Würde der Staat wie bei der privatrechtlich organisierten Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter unmittelbar selbst die Voraussetzungen für die Bestellung als Sachverständiger nach § 36 GewO festlegen, würde dies gerade dem Sinn und Zweck der Selbstverwaltungskörperschaft, mithin die Entlastung des Staates von Verwaltungsaufgaben, widersprechen.

b) Überwachung der Tätigkeit von Umweltgutachtern und Sachverständigen

Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass ebenfalls eine staatliche Kontrolle verbleibt, die über die fachliche Qualifikation hinaus gewährleistet, dass die Prüfungen tatsächlich gemäß den gesetzlichen Vorgaben durchgeführt werden.

Auch dies wird in Bezug auf Umweltgutachter gewährleistet. So hat die mit staatlichen Befugnissen beliehene Zulassungsstelle spätestens alle zwei Jahre zu überprüfen, ob die Voraussetzungen der Zulassung und damit die fachliche Qualifikation weiter vorliegen.⁹⁹³ Bedeutung kommt ebenfalls der Regelung des § 15 Abs. 1 S. 2 UAG zu, nach der die Zulassungsstelle mindestens alle zwei Jahre eine Überprüfung der erstellten Begutachtungsberichte vorzunehmen hat, worunter durch die Erweiterung des Tätigkeitsbereichs des Umweltgutachters auf die Verifizierung im Rahmen des Emissionshandelssystems nunmehr auch geprüfte Emissionsberichte zu subsumieren sind. Darüber hinaus sind Umweltgutachter spätestens alle sechs Jahre einer praktischen Überprüfung bei ihrer Arbeit, mithin auch der Verifizierung von Emissionsberichten zu unterziehen.⁹⁹⁴ Als Sanktion kann die Zulassung des Umweltgutachters im Falle nicht mehr vorhandener Fachkunde oder mangelhafter Prüftätigkeit widerrufen werden. Neben der Regelaufsicht sieht das UAG in § 15 Abs. 4 UAG ebenfalls die Anlassaufsicht vor, so dass die Zulassungsstelle Anhaltspunkten und Beschwerden über die Unparteilichkeit oder Gesetzesverstöße wie die unzutreffende Beurteilung eines Emissionsberichts als zufrieden stellen unverzüglich nachzugehen hat. Auch im Rahmen der Anlassaufsicht stehen der Zulassungsstelle alle Aufsichtsinstrumente der Regelaufsicht, mithin auch die vorläufige Untersagung der Tätigkeit und Widerruf der Zulassung zu.

Ebenso ist eine wirksame Überwachung der Tätigkeit der Sachverständigen nach § 36 GewO sichergestellt, da der IHK als Körperschaft des öffentlichen Rechts umfangreiche Überwachungsmechanismen zur Verfügung stehen. Hierbei besteht zum

⁹⁹³ § 15 Abs. 1 S. 1 UAG

⁹⁹⁴ § 15 Abs. 2 S. 1 UAG

einen Regelüberwachung in dem Sinne, dass der Sachverständige die Erfüllung seiner Fortbildungspflichten und Erfahrungsaustauschpflichten⁹⁹⁵ nachzuweisen hat.⁹⁹⁶ Hierzu hat der Sachverständige auf Verlangen die zur Überwachung seiner Tätigkeit erforderlichen Auskünfte zu erteilen und aufbewahrungspflichtige Unterlagen wie zu erstellenden Prüfberichte vorzulegen.⁹⁹⁷ Darüber hinaus kann die Zulassungsstelle die Geschäftsräume jederzeit betreten und dort Prüfungen durchführen. Die Auskunftspflicht wird darüber hinaus durch eine Anzeigepflicht für wesentliche die Bestellung betreffende Ereignisse ergänzt.⁹⁹⁸ Gehen der IHK Beschwerden über einen Sachverständigen zu, so ist diese berechtigt, Stellungnahmen Dritter zum beanstandeten Gutachten einzuholen sowie den Sachverständigen aufzufordern, sich zum Nachweis des Fortbestandes der erforderlichen Sachkunde einem Fachgremium zu stellen.⁹⁹⁹ Liegen die Voraussetzungen der jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetze die vor, kann die IHK als äußerstes Mittel die Bestellung als Sachverständiger zurücknehmen oder widerrufen.¹⁰⁰⁰ Ergänzt wird dieses Überwachungsinstrumentarium durch das verfahrensrechtliche Hilfsmittel der Befristung der Bestellung als Sachverständiger. Nach Ablauf der grundsätzlich fünfjährigen Bestellung¹⁰⁰¹ wird durch die IHK überprüft werden, ob die fachlichen Voraussetzungen¹⁰⁰² für eine neuerliche Bestellung vorliegen.

Damit sorgt auch im Sachverständigenrecht ein umfangreiches Aufsichtssystem dafür, dass die Tätigkeit wirkungsvoll überwacht wird und somit den geforderten qualitativen Anforderungen genügt, sofern von den vorgesehenen Überwachungsmöglichkeiten in vollem Umfang Gebrauch gemacht wird.

Im Ergebnis kann somit festgestellt werden, dass sowohl die fachlichen Anforderungen an die Umweltgutachter umfangreich sind und somit gewährleisten, dass nur besonders qualifizierte Personen als Umweltgutachter zugelassen werden; darüber hinaus sorgt ein umfangreiches Aufsichtssystem dafür, dass die Tätigkeit wirkungsvoll überwacht wird und somit den geforderten qualitativen Anforderungen genügt.¹⁰⁰³ Die Prüfung der Emissionsberichte durch die sachverständige Stelle zeigt somit keine Defizite auf, da zwar das TEHG keine regelmäßige Überprüfung der Emissionsberichte vorsieht, jedoch die Aufsichtsmaßnahmen über die Umweltgutach-

⁹⁹⁵ § 16 Muster-Sachverständigenordnung vom 06.02.2006

⁹⁹⁶ *Bayerlein/Bock*, Praxishandbuch Sachverständigenrecht, 2002, § 3 Rn. 80

⁹⁹⁷ § 20 Muster-Sachverständigenordnung vom 06.02.2006

⁹⁹⁸ § 19 Muster-Sachverständigenordnung vom 06.02.2006

⁹⁹⁹ *Bayerlein/Bock*, Praxishandbuch Sachverständigenrecht, 2002, § 3 Rn. 81

¹⁰⁰⁰ § 23 Muster-Sachverständigenordnung vom 06.02.2006

¹⁰⁰¹ § 2 Abs. 4 Muster-Sachverständigenordnung vom 06.02.2006

¹⁰⁰² § 3 Muster-Sachverständigenordnung vom 06.02.2006

¹⁰⁰³ *Möller*, Öko-Audit und Substitution: dargestellt anhand des Umwelpaktes Bayern, 2001, S. 131

ter aufgrund des UAG sicherstellen, dass eine wirkungsvolle Überwachung der Prüftätigkeit erfolgt. Der Anordnung einer regelmäßigen Prüfung der Emissionsberichte durch das TEHG bedurfte es insoweit nicht, da die gesetzeskonforme Tätigkeit der Umweltgutachter und damit auch die korrekte Prüfung der Emissionsberichte indirekt über die Zulassung und Aufsicht nach dem UAG ausreichend sichergestellt ist. Gleiches gilt für die Zulassung als Sachverständiger nach § 36 GewO, da es hier der Zulassungsstelle selbst obliegt, fachliche Anforderungen an die Zulassung explizit für das Emissionshandelssystem aufzustellen und somit eine ausreichende fachliche Qualifikation zu gewährleisten.

5. Staatliche Kontrolle der unabhängigen Prüfeinrichtung in Österreich

Das österreichische Recht unterscheidet für die Prüfung grundsätzlich zwischen der unabhängigen Prüfeinrichtung und dem Einzelprüfer. Unabhängige Prüfeinrichtungen bestehen aus Prüfteams, wobei der Leiter des Prüfteams zeichnungsberechtigtes Mitglied der Prüfungseinrichtung sein muss.¹⁰⁰⁴ Das Prüfteam muss über drei zugelassene Experten¹⁰⁰⁵ in den Fachbereichen Analytik, Verfahrenstechnik und Datenaudit verfügen, wobei ein Fachbereich auch durch den Leiter des Prüfteams besetzt werden kann.¹⁰⁰⁶ Zum Nachweis der Fachkunde gibt die Fachkundeverordnung zunächst allgemeine Kenntnisvorgaben¹⁰⁰⁷ sowie ergänzend für jeden der drei Fachbereiche spezielle Kenntnisvorgaben¹⁰⁰⁸, die durch die zugelassenen Experten nachzuweisen sind. Der Leiter des Prüfteams hat darüber hinaus den Nachweis weiterer spezieller Kenntnisse insbesondere im Hinblick auf die Monitoring-Guidelines zu erbringen.¹⁰⁰⁹ Mit Ausnahme der Allgemeinen Kenntnisse nach § 4 FachkundeVO können die Nachweise in den Bereichen Analytik und Verfahrenstechnik durch die Zulassung als Ziviltechniker und im Bereich Datenaudit durch die Zulassung als Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer ersetzt werden.¹⁰¹⁰

Die Prüfung durch einen Einzelprüfer anstelle einer unabhängigen Prüfeinrichtung kann bei Anlagen mit einer jährlichen Zuteilung von bis zu 25.000 t Kohlendioxid erfolgen.¹⁰¹¹

Die Zulassung als unabhängige Prüfeinrichtung oder Einzelprüfer bedarf der Zulassung durch den zuständigen Bundesminister.¹⁰¹² Zur Gewährleistung der Unabhän-

¹⁰⁰⁴ § 1 Abs. 1 S. 2 FachkundeVO

¹⁰⁰⁵ § 11 FachkundeVO

¹⁰⁰⁶ § 1 Abs. 2 FachkundeVO

¹⁰⁰⁷ § 4 FachkundeVO

¹⁰⁰⁸ § 5 bis 7 FachkundeVO

¹⁰⁰⁹ § 8 FachkundeVO

¹⁰¹⁰ §§ 5 Abs. 2, 6 Abs. 2, 7 FachkundeVO

¹⁰¹¹ § 2 Abs. 1 FachkundeVO

¹⁰¹² § 10 Abs. 1 EZG

gigkeit und Integrität Prüfeinrichtung untersteht diese der Aufsicht des zuständigen Bundesministers.¹⁰¹³ Wird im Rahmen dieser Aufsicht jedoch festgestellt, dass die Prüfeinrichtung insbesondere kommerziellen, finanziellen oder sonstigem Druck unterliegt, so kann die Aufsichtsbehörde als äußerstes Aufsichtsrecht nach § 10a EZG die Zulassung widerrufen und den Anlageninhaber durch Bescheid einen Prüferwechsel vorgeben.¹⁰¹⁴ Darüber hinaus sieht das österreichische Recht vor, dass einmal jährlich eine Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde stattfindet, ob die Voraussetzungen für Zulassung weiterhin vorliegen.¹⁰¹⁵

Das österreichische Recht greift insoweit weitgehend ebenfalls auf bereits vorhandene Zulassungen zum Nachweis der Fachkunde zurück, sieht jedoch darüber hinaus im Gegensatz zum deutschen Recht Anforderungen an die rechtlichen Kenntnisse bezüglich des Emissionshandelssystems vor.¹⁰¹⁶ Wie bereits ausgeführt, stellen die rechtlichen Anforderungen jedoch lediglich einen geringen Anteil der Prüftätigkeit dar, der auch ohne besonderen Fachkundenachweis erbracht werden kann. Eine gegenüber dem deutschen Recht vorteilhafte Regelung kann daher im österreichischen Recht nicht erkannt werden.

6. Staatliche Kontrolle der unabhängigen Prüfeinrichtung in Irland

Im irischen Recht hat die Environmental Protection Agency (EPA) von ihrer Zuständigkeit für die Einführung und Durchführung des Emissionshandelssystems¹⁰¹⁷ Gebrauch gemacht und in Irland die Zulassung als prüfende Instanz für den Emissionshandel auf das Irish National Accreditation Board (INAB)¹⁰¹⁸ übertragen. In Irland erfolgt die Zulassung daher durch die INAB nach Maßgabe der Zulassungsvorschrift ISO/IEC Guide 65 des International Accreditation Forum (IAF) bzw. der identischen EN45011 der European co-operation for Accreditation (EA), die im Rahmen der EA multilateral agreement (MLA) in der EU anerkannte Zulassungsverfahren in verschiedenen Waren- und Dienstleistungsbereichen durchführt.¹⁰¹⁹ EN45011 legt insoweit das allgemeine Zulassungsverfahren für Zertifizierungsstellen fest und wurde durch das Dokument EA 6/03¹⁰²⁰ um spezifische Vorgaben für die Zulassung als Verifizierungsstelle im Emissionshandelssystem ergänzt. Im Ergebnis sieht somit das irische Emissionshandelssystem wie auch in Österreich ein speziell für die Prüfung

¹⁰¹³ § 10b EZG

¹⁰¹⁴ § 9 Abs. 3 S. 2 EZG

¹⁰¹⁵ § 10b Abs. 1 S. 1 EZG

¹⁰¹⁶ § 4 FachkundeVO

¹⁰¹⁷ Art. 18 S.I. No. 437 of 2004

¹⁰¹⁸ Siehe zur INAB ausführlich www.inab.ie

¹⁰¹⁹ Siehe zur EA ausführlich www.european-accreditation.org

¹⁰²⁰ EA Guidance for Recognition of Verification Bodies unter EU ETS Directive, März 2005

von Emissionsberichten erarbeitetes Zulassungsverfahren vor. Ein Vorteil gegenüber der deutschen Systematik kann jedoch auch hierin nicht gesehen werden, da die Darstellung gezeigt hat, dass die deutschen Regelungen über die Zulassung als sachverständige Stelle ausreichend sind, eine wirksame und korrekte Prüfung der Emissionsberichte zu gewährleisten.

7. Zusammenfassung

Die Darstellung im Bereich Verification hat gezeigt, dass eine weitgehende Übertragung der Prüftätigkeit auf sachverständige Stellen aufgrund der bestehenden wirksamen staatlichen Kontrolle ausreichend ist, im deutschen Recht eine wirksame Überprüfung der Emissionsberichte zu ermöglichen. In Irland erfolgte eine vollständige Übertragung der Überprüfung auf Dritte, eine Nachprüfung durch die zuständige Behörde ist nicht vorgesehen.

Lediglich im österreichischen Recht ist eine obligatorische Nachprüfung der Emissionsberichte durch die zuständige Behörde vorgesehen, obwohl das österreichische Recht ergänzend umfangreiche Aufsichtsmaßnahmen über die unabhängige Prüfeinrichtung vorsieht. Das österreichische Recht beinhaltet insoweit ein System, das sowohl die Nachprüfung der Emissionsberichte als auch die fachliche Überprüfung der unabhängigen Prüfeinrichtung selbst, welche die Emissionsberichte zunächst geprüft haben, durch die zuständige Behörde vorsieht. Bei einem umweltrechtlichen Instrument wie dem Emissionshandel, das in weiten Teilen von den Grundsätzen der Marktwirtschaft geprägt wird, sollten jedoch die ordnungsrechtlichen Maßnahmen auf dasjenige Ausmaß beschränkt werden, das eine Funktionsfähigkeit des Emissionssystems dauerhaft gewährleistet. Die Funktionsfähigkeit des Emissionshandelssystems wird jedoch bereits durch die staatliche Kontrolle der prüfenden Instanz gewährleistet, einer Nachprüfung aller Emissionsberichte bedarf es nicht.

Kapitel 11

Zusammenfassung

Seit der Industrialisierung ist die durchschnittliche weltweite Oberflächentemperatur um 0,3°C bis 0,6°C gestiegen. Nach den Erkenntnissen des IPCC wird jedoch im 21. Jahrhundert die Erderwärmung um weitere bis zu 6°C zunehmen. Diese kontinuierliche Erderwärmung zu erheblichen Veränderungen in Wäldern, küstennahen Regionen und den bestehenden Wasservorkommen führen. Es besteht das Risiko der Beeinträchtigung von Nahrungsmittel- und Wasservorkommen, des vermehrten Auftretens von Überschwemmungen und ähnlichen Naturkatastrophen.

Unumstritten dürfte inzwischen die Tatsache sein, dass eine länger werdende Indizienkette für einen beginnenden Klimawandel spricht, der in einem wesentlichen Anteil durch anthropogene Aktivitäten begründet sein dürfte.

Im Jahre 1992 wurde die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro abgehalten. Resultat dieser Verhandlungen war die Klimarahmenkonvention, die am 21.03.1994 in Kraft trat. Das langfristige Ziel der Klimarahmenkonvention ist die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau, durch das eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird.

Im Jahre 1997 fand die dritte Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Kyoto statt, deren Ziel die Festlegung verbindlicher Reduktionsziele war. Als gemeinsames Ziel wurde daher im Kyoto-Protokoll, das jedoch erst im Jahre 2005 in Kraft getreten ist, festgelegt, im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen um mindestens 5 % gegenüber dem Niveau von 1990 zu erreichen.

Das Kyoto-Protokoll sieht die Einführung von drei flexiblen Mechanismen vor. Hierbei handelt es sich um Joint Implementation, Clean Development Mechanism und Emissions Trading (Emissionszertifikatehandel).

Dem Emissionszertifikatehandel liegt die Überlegung zugrunde, dass eine übergeordnete Instanz, im Regelfall eine staatlichen Institution, die maximale Beanspruchung der Umweltressource bzw. die Gesamtmenge an Emissionen für einen bestimmten Zeitraum festlegt. Das jeweilige Emissionszertifikat stellt hierbei ein verbrieftes Recht dar, diese Umweltressource in einem definierten Umfang zu nutzen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in der europäischen Lastenverteilungsvereinbarung verpflichtet, die Treibhausgasemissionen gegenüber dem Basisjahr 1990 des Kyoto-Protokolls bis zum Ende des Verpflichtungszeitraums 2008 bis 2012 um 21% zu senken. Die ergriffenen klimapolitischen Maßnahmen haben dazu geführt, dass die Treibhausgasemission bis zum Jahre 2003 bereits um 18,5% gegenüber dem Basisjahr 1990 reduziert werden konnte.

Durch die Lastenverteilungsvereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft hat sich Österreich bezogen auf das Basisjahr 1990 zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen von -13,0% bis zur ersten Zielperiode des Kyoto-Protokolls (2008 bis 2012) verpflichtet. Im Jahre 2006 wurde durch das Umweltbundesamt der „*Kyoto-Fortschrittsbericht Österreich 1990-2004*“ veröffentlicht, nach dem im Jahre 2004 die Treibhausgasemissionen um 15,7% über dem Basisjahr 1990 lagen, so dass für Österreich aufgrund der übernommenen Reduktionsverpflichtung von 13% nunmehr insgesamt eine Reduktionsverpflichtung von 28,7% bis zum Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 besteht.

In der Lastenverteilungsvereinbarung hat sich Irland bezogen auf das Basisjahr 1990 dazu verpflichtet, bis zur ersten Zielperiode des Kyoto-Protokolls (2008 bis 2012) die Treibhausgase um lediglich +13,0% zu erhöhen. Die vorliegenden Analysen zur weiteren Entwicklung der Treibhausgasemissionen zeigen jedoch, dass sich die Emissionen in Irland bis zum Jahre 2012 stets im Bereich zwischen 67,9 Mio. t und 70,2 Mio. t bewegen werden; nachdem die Lastenteilungsvereinbarung jedoch eine jährliche Überschreitung der Emissionen des Basisjahres 1990 um lediglich 13% auf 60,9 Mio. t vorsieht, wird Irland nach den vorliegenden Prognosen die übernommene Reduktionsverpflichtung jedes Jahr um durchschnittlich 8,1 Mio. t. überschreiten.

Den Anstoß zur Einführung eines europäischen Emissionshandels gab das Grünbuch der Kommission zum Treibhausgasemissionshandel in der Europäischen Union, welches am 08.02.2000 vorgelegt wurde. Die entsprechende Richtlinie wurde am 13.10.2003 als Richtlinie 2003/87/EG erlassen und trat am 25.10.2003 in Kraft. Dem Emissionshandel nach liegt ein zweistufiges System zugrunde. So benötigen Betreiber von Anlagen, die eine in Anhang I der Richtlinie genannten Tätigkeiten durchführen, eine Genehmigung (Permit) für die Emission von Kohlendioxid. Insbesondere hat der Betreiber die zuständige Behörde davon zu überzeugen, dass er in der Lage ist, die Emissionen zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten. Diese Genehmigung ist mit der Verpflichtung verbunden, Zertifikate (Allowances) in Höhe der Gesamtemissionen der Anlage für jedes Kalenderjahr abzugeben. Die

jeweiligen Zertifikate erhalten die betroffenen Anlagenbetreibern zu Beginn jeder Handelsperiode auf Grundlage eines nationalen Zuteilungsplans.

Die Richtlinie wurde in Deutschland durch das „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft“ umgesetzt und besteht in Artikel 1 aus dem „Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz TEHG)“ sowie in Artikel 2 in einer Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes.

In Österreich wurde die Emissionshandelsrichtlinie durch das „Bundesgesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Emissionszertifikatengesetz EZG)“ umgesetzt.

In Irland wurde die Emissionshandelsrichtlinie vom Minister for the Environment, Heritage and Local Government (Martin Cullen) durch das Statutory Instrument „European Communities (Greenhouse Emissions Trading) Regulation S.I. No. 437 of 2004“ vom 14.07.2004 umgesetzt.

Die Umsetzung der Richtlinie in irisches Recht erfolgte durch die weitgehend wörtliche Übernahme der Richtlinie in das S.I. No. 437 of 2004. Bei den von der Richtlinie eingeräumten Wahlmöglichkeiten hat sich der irische Gesetzgeber den Entscheidungen der meisten übrigen Mitgliedsstaaten angeschlossen und somit eine ausreichende und praktikierbare Grundlage für ein funktionierendes Emissionshandelssystem geschaffen.

Die Umsetzung in österreichisches Recht kann als gelungen bezeichnet werden. So sind mit Ausnahme der Zuständigkeitsregelung in § 26 EZG keine handwerklichen Mängel des Gesetzes ersichtlich. Das EZG folgt einem logischen und konsequenten Aufbau und berücksichtigt alle möglicherweise auftretenden rechtlichen Schwierigkeiten ausreichend. Der Emissionshandel konnte in Österreich durch lediglich ein Gesetz und mehrere Verordnungen eingeführt werden und hat durch weitere Verordnungsermächtigungen die Grundlage geschaffen, kurzfristig ohne umfangreiche Gesetzesänderungen auf weitere europäische Vorgaben im Bereich des Emissionshandels reagieren zu können.

Die Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie in deutsches Recht dagegen einige handwerkliche Mängel auf, die jedoch zu keiner Einschränkung der Funktionsfähigkeit des Emissionshandelssystems führen.

Die durch ein Emissionshandelssystem erwartete Umweltwirksamkeit und ökonomische Effizienz kann nur dann erreicht werden, wenn innerhalb des

Handelssystems ein lückenloses und wirksames System der Überwachung (Monitoring) und Berichterstattung (Reporting) installiert wird. Nur durch eine vollständige, konsistente, genaue und transparente Ermittlung der Emissionsdaten und eine entsprechende Berichterstattung kann insoweit sichergestellt werden, dass die ex-ante festgelegte Gesamtemissionsmenge eingehalten und somit die gewünschte ökologische Treffsicherheit erreicht wird. Darüber hinaus gilt ebenfalls, dass die Exaktheit, Trennschärfe, Nachvollziehbarkeit und Klärung der methodischen Vorgehensweise bei der Überwachung und Berichterstattung wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Handelssystems auch im Hinblick auf die ökonomische Effizienz ist.

Um eine exakte und in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Überwachung und Berichterstattung zu ermöglichen, wurden im europäischen Recht umfangreiche Vorgaben an die Mitgliedstaaten erlassen, die eine vollständige, genaue, transparente und konsistente Überwachung und Berichterstattung ermöglichen sollen. Die für die Überwachung und Berichterstattung aufgestellten Vorgaben finden sich insoweit in Art. 14 EH-RL, Anhang IV der Richtlinie sowie in den Monitoring-Guidelines der Kommission.

Die Emissionshandelsrichtlinie sieht im Hinblick auf das Monitoring zwingend vor, dass dieses durch den Anlageninhaber selbst zu erfolgen hat. Alle drei dargestellten Länder haben demzufolge eine betriebsinterne Überwachung eingeführt. Im Hinblick auf die inhaltlichen Anforderungen an das Monitoring verweist das deutsche Recht auf Anhang 2 zum TEHG und das irische Recht auf Schedule 4 zum S.I. No. 437 of 2004, die jeweils weitgehend wörtlich aus Anhang IV der Richtlinie übernommen wurden. Darüber hinaus sollen in beiden Rechtsordnungen die Monitoring-Guidelines zur Anwendung kommen, verbindliche länderspezifische Vorgaben für die jeweiligen Anlagenbetreiber werden indes nicht aufgestellt. Lediglich Österreich hat sich entschieden, durch die Überwachungsverordnung über die Monitoring-Guidelines hinaus verbindliche Vorgaben für die Durchführung des Monitoring in Österreich aufzustellen.

Für das Reporting verweisen das deutsche wie auch das irische Recht lediglich auf deren Anhang 2 bzw. Schedule 4 und ordnen die Anwendung der Monitoring-Guidelines an. Lediglich das österreichische Recht sieht mit der Überwachungsverordnung landesspezifische Anforderungen an das Reporting und dessen technische Abwicklung vor.

Bezüglich der Sanktionierung eines unterlassenen Reporting unterscheiden sich die drei dargestellten Länder erheblich. Das irische Recht sieht insoweit als Sanktion

lediglich die Sperrung des Emissionskontos bis zur Vorlage eines als zufrieden stellend bewerteten Reports vor. Das deutsche Recht dagegen ermöglicht neben der Sperrung des Emissionskontos darüber hinaus die Schätzung der Emissionen durch die zuständige Behörde, wobei die Schätzung als Grundlage für die Abgabeverpflichtung herangezogen werden kann. In Österreich ist die zuständige Behörde bei einer unterlassenen Emissionsmeldung berechtigt, auf Kosten der Anlagenbetreiber eine eigene Überprüfung der Emissionen vorzunehmen und diese durch Bescheid festzulegen.

Das europäische Recht überlässt den Mitgliedstaaten die grundsätzliche Entscheidung, ob die Prüfung von der zuständigen Behörde selbst oder von unabhängigen Sachverständigen durchgeführt wird. Alle drei dargestellten Mitgliedstaaten haben sich indes für eine Prüfung durch unabhängige Sachverständige entschieden. Im irischen Recht wurde die Zulassung der für den Emissionshandel geeigneten Sachverständigen dem Irish National Accreditation Board (INAB) übertragen, die aufgrund eines speziell für den Emissionshandel entwickelten Verfahrens ihre Fachkunde und Geeignetheit nachzuweisen haben. Das österreichische Recht verlangt aufgrund der Fachkundeverordnung von jeder Stelle, die sich um die Zulassung als unabhängige Prüfeinrichtung bewirbt, den Nachweis spezieller Fachkunde, wobei mit Ausnahme der allgemeinen Kenntnisse bezüglich des Emissionshandelssystems die Fachkundenachweise im übrigen durch Zulassungen als Ziviltechniker bzw. Steuerberater und Wirtschaftsprüfer ersetzt werden können. Das deutsche Recht sieht zwar den Erlass einer Zulassungsverordnung vor, der deutsche Gesetzgeber hat von dieser Ermächtigung jedoch bisher keinen Gebrauch gemacht, sondern die Zulassung von Umweltgutachtern und Sachverständigen als sachverständige Stelle für das Emissionshandelssystem ohne weitere Prüfung als ausreichend erachtet.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die ordnungsrechtlichen Regelungen des deutschen Rechts im Hinblick auf Monitoring, Reporting und Verification als ausreichend zu bewerten sind, ein funktionsfähiges Emissionshandelssystem zu gewährleisten. Ein Vergleich mit den Regelungen in Österreich und Irland zeigt keine Defizite auf, die zu einer anderen Beurteilung führen.

Literaturverzeichnis

- Alfred-Herrhausen-Gesellschaft* Ausstieg aus der Kernenergie. Und was kommt danach?
Berlin, 1999
- Arrhenius, Svante* Lehrbuch der kosmischen Physik
Leipzig, 1903
- Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages* Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Einsetzung einer Enquete-Kommission "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre", 1987
BT-Drs. 11/971, S. 1ff
- Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages* Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktor
Entwurf eines Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz –TEHG), 2004
BT-Drs. 15/2681, S. 1ff.
- Bail, Christoph* Das Klimaschutzregime nach Kyoto
EuZW 1998, S. 457ff:
- Bayerlein, Walter* Praxishandbuch Sachverständigenrecht
3. Auflage, München, 2002

Bonus, Holger

Markt und Umwelt

Vortrag anlässlich der Konferenz - Handelbare Zertifikate im Klimaschutz: Internationale Erfahrungen und Projekte,

Kreditanstalt für Wiederaufbau, 17.09.2001

www.kfw.de/DE_Home/Research/PDF-Dokumente/Dr_Holger_Bonus.pdf

(Stand 08/07)

Brauch, Hans Günther

Klimapolitik - naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung

Berlin, 1996

Brauneis, Arno

Übersicht über das

Emissionszertifikatengesetz (EZG)

GeS 2004, S. 268ff.

Breuer, Rüdiger

Rechtsschutz beim Handel mit Emissionszertifikaten

in: *Marburger, Peter (Hrsg.)*

Emissionszertifikate und Umweltrecht

19. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 28. - 30. September 2003

Berlin, 2004, S. 145ff.

Bundesministerium der Finanzen

Bilanz der Ökologischen Steuerreform

Berlin, 2005

*Bundesministerium für
Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft*

Österreichs Strategie zur Erreichung des
Kyoto-Ziels
Wien, 2002

*Bundesministerium für
Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft*

Erläuterungen zum Begutachtungsentwurf
für eine Fachkundeverordnung
Wien, 2004

*Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit*

Erneuerbare Energien und nachhaltige
Entwicklung
Berlin, 2003

*Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit*

Klimaschutz durch Nutzung erneuerbarer
Energien
Berlin, 2003

*Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit*

Entwicklung der erneuerbaren Energien
Aktueller Sachstand
Berlin, 2004

*Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit*

Die Ökologische Steuerreform:
Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung
zur Ökologischen Finanzreform
Berlin, 2004

*Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit*

Das Nationale Klimaschutzprogramm 2005
Berlin, 2005

*Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit*

Energiespartipps
[www.bmu.bund.de/energieeffizienz/
foerdermittel_beratung/energiespartipps/
doc/2504.php](http://www.bmu.bund.de/energieeffizienz/foerdermittel_beratung/energiespartipps/doc/2504.php) (Stand 08/07)

*Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit*

Presserklärung vom 10.11.2000
[www.bmu.bund.de/pressearchiv/
13_legislaturperiode/pm/pdf/13.82.pdf](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/13_legislaturperiode/pm/pdf/13.82.pdf)
(Stand 08/07)

*Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung*

Entwicklung der Weltbevölkerung
www.bmz.de/de/zahlen/menschen/index.htm
(Stand 08/07)

Bundesrat

Stellungnahme des Bundesrates
Entwurf eines Gesetzes über den Handel mit
Berechtigungen zur Emission von
Treibhausgasen (Treibhausgas-
Emissionshandelsgesetz –TEHG), 1998
BR-Drs. 14/04, S. 34

Bundesregierung

Beschluss der Bundesregierung zur
Reduzierung der energiebedingten CO₂-
Emissionen in der Bundesrepublik
Deutschland auf Grundlage des Zweiten
Zwischenberichts der Interministeriellen
Arbeitsgruppe „CO₂-Reduktion“, 1992
BT-Drs. 12/2081, S. 1ff.

Bundesregierung

Beschluss der Bundesregierung zur
Reduzierung der energiebedingten CO₂-
Emissionen in der Bundesrepublik
Deutschland auf Grundlage des Dritten
Zwischenberichts der Interministeriellen
Arbeitsgruppe „CO₂-Reduktion“, 1994
BT-Drs. 12/8557, S. 1ff.

Coase, Ronald

The problem of social cost
Journal of law and economics,
1960, Bd. 3, S.1ff.

*Department of Public Enterprise/
Department of Environment
and Local Government*

Limitation and Reduction of CO₂ and Other
Greenhouse Gas Emissions in Ireland
Dublin, 1998

*Department of Environment
and Local Government*

National Climate Change Strategy
Dublin, 2000

*Department of Environment
and Local Government*

Progress Report - Implementation of the
National Climate Change Strategy
Dublin, 2002

Deutsche Emissionshandelsstelle

Muster-Monitoring-Konzept der DEHSt
[www.dehst.de/cIn_006/nn_477288/
SharedDocs/ownloads/DE/Monitoring/monito
ring_konzept_2008-2012,templateId=raw,
property=publicationFile.doc/monitoring_kon
zept_2008-2012.doc](http://www.dehst.de/cIn_006/nn_477288/SharedDocs/ownloads/DE/Monitoring/monitoring_konzept_2008-2012,templateId=raw,property=publicationFile.doc/monitoring_konzept_2008-2012.doc) (Stand 08/07)

Deutsche Emissionshandelsstelle

Elektronische Kommunikation der DEHSt
[www.dehst.de/cIn_006/nn_476802/DE/DEHSt
t/elektronische_Kommunikation/Elektronisc
he_Kommunikation_node.html?_nnn=tru
e](http://www.dehst.de/cIn_006/nn_476802/DE/DEHSt/elektronische_Kommunikation/Elektronische_Kommunikation_node.html?_nnn=true) (Stand 08/07)

Deutsche Emissionshandelsstelle

Bekanntgabe von sachverständigen Stellen
[www.dehst.de/cIn_006/nn_476206/DE/Akteu
re/Sachverstaendige/Bekanntmachung_vo
n_Sachverstaendigen/Bekanntmachung_vo
n_Sachverstaendigen_node.html?_nnn=t
rue](http://www.dehst.de/cIn_006/nn_476206/DE/Akteure/Sachverstaendige/Bekanntmachung_von_Sachverstaendigen/Bekanntmachung_von_Sachverstaendigen_node.html?_nnn=true) (Stand 08/07)

Deutsche Emissionshandelsstelle

Muster-Monitoringkonzept

www.dehst.de/clin_006/nn_477202/DE/Akteure/Anlagenbetreiber/Monitoring_2008-2012/Monitoring_20082012_Konzept/Monitoring_20082012_Konzept_node.html?nnn=true (Stand 08/07)

Die Welt

Klimaforscher künden Zunahme extremer Wetterlagen an
18.02.2006, S. 23

Dittmann, Kerstin

Die Strategie der Europäischen Gemeinschaft
in: *Koch, Hans Joachim/ Caspar, Johannes (Hrsg.)*
Klimaschutz im Recht
Baden-Baden, 1997, S. 63ff.

Dutschke, Michael / Michaelowa, Axel

Interest Groups and Efficient Design of the Clean Development Mechanism under the Kyoto Protocol
HWWA- Diskussionspapier Nr. 58
Hamburg, 1998

Endres, Alfred /Ohl, Cornelia

Der Handel mit Emissionsrechten aus wirtschaftlicher Sicht
in: *Marburger, Peter (Hrsg.)*
Emissionszertifikate und Umweltrecht
19. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 28. - 30. September 2003
Berlin, 2004, S.11ff.

- Endres, Alfred* Umweltzertifikate: Marktwirtschaftliche Alternative im Widerstreit
in: *Endres, Alfred/ Rehbinder, Eckard/ Schwarze, Reimund (Hrsg.)*
Umweltzertifikate und
Kompensationslösungen aus ökonomischer
und juristischer Sicht
Bonn, 1994, S. 1ff.
- Enquete-Kommission
des Deutschen Bundestages* Endbericht der Enquete-Kommission
„Nachhaltige Energieversorgung unter den
Bedingungen der Globalisierung und der Li-
beralisierung“, 2002
BT-Drs. 14/9400, S. 1ff.
- Enquete-Kommission
des deutschen Bundestages* Dritter Bericht der Enquete-Kommission
“Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“,
1990
BT-Drs. 11/8030, S. 1ff.
- Environmental Protection Agency* Greenhouse Gas Emissions Allowance
trading Scheme
Monitoring and Reporting Proposal
Guidance Notes (IRL ETS 004/01)
Wexford, 2004
- Environmental Protection Agency* Guidance note to Operators in Ireland on
completing the Annual Installation Emissions
Report for Emissions Trading
(IRL ETS 012/01)
Wexford, 2005

- Environmental Protection Agency* EU Emissions Trading Scheme Annual
Verification Guidance Note (IRL ETS 010/01)
Wexford, 2004
- European co-operation
for Accreditation* www.european-accreditation.org
- Europäische Kommission* First Interim Report: „Results from
Stakeholder Consultation on the Review of
the EU Monitoring and Reporting Guidelines”
Brüssel, 2005
- Ewer, Wolfgang* Der Umweltgutachterausschuss
Hamburg, 2000
- Ewer, Wolfgang* Rechtliche Rahmenbedingungen der
Substituierbarkeit behördlicher
Kontrollmaßnahmen durch erfolgreiche
Teilnahme am EMAS-II-System
in: *Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.)*
Umweltrecht im Wandel
Stuttgart, 2001, S. 353ff.
- Faber, Angela* Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme
im Umweltrecht – unter besonderer
Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen
Köln, 2001
- Fabian, Peter* Leben im Treibhaus – Unser Klimasystem
und was wir daraus machen
Berlin, 2002

<i>Financial Times Deutschland</i>	Klimaerwärmung beschleunigt sich drastisch 20.09.2005, S. 18
<i>Flynn, Tom</i>	Recent Environmental Developments IPELJ 2005, S. 31ff.
<i>Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen</i>	Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen Entwurf eines Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, 1998 BT-Drs. 14/40, S.1 ff.
<i>Frankfurter Allgemeine Zeitung</i>	Die Emissionen von Treibhausgasen nehmen wieder zu 18.11.2005, S. 8
<i>Frenz, Walther</i>	Klimaschutz und Instrumentenwahl – Zum Stand nach der Konferenz von Den Haag und vor der Konferenz von Bonn NuR 2001, S. 301ff
<i>Frenz, Walther</i>	Emissionshandelsrecht – Kommentar zum TEHG und ZuG Berlin, 2005
<i>Frey, Brigitte</i>	Prüfpflicht für CO2-Emissionen ecolex 2005, S. 350ff.
<i>FutureCamp GmbH</i>	Emissionshandel – Umsetzungspraxis, Marktchancen, Perspektiven München, 2006

- Giesberts, Ludger /Hilf, Juliane* Handel mit Emissionszertifikaten –
Regelungsrahmen für einen künftigen Markt
Köln, 2002
- Graf, Immo* Das Handlungskonzept der Bundesregierung
in: *Koch, Hans Joachim/
Caspar, Johannes (Hrsg.)*
Klimaschutz im Recht
Baden-Baden, 1997, S. 117ff.
- Greenpeace* Chronologie: UN-Klimaverhandlungen
Hamburg, 2004
- Grubb, Michael/
Vrolijk, Christian/ Brack, Duncan* The Kyoto-Protocol – A Guide and
Assessment
in: *The Royal Institute of International Affairs*
Energy and Environmental Programme
1999, S. 342ff.
- Haensgen, Tineke* Das Kyoto-Protokoll: Eine ökonomische
Analyse unter besonderer Berücksichtigung
der flexiblen Mechanismen
Bamberg, 2002
- Harris, Paul* Emissions allowances: a new challenge for
corporate Ireland
IPELJ 2005, S. 82ff.
- Hohenstein, Christine* Rechtliche Aspekte des Emissions-
rechtshandels
EWS 2002, S. 511ff.

Huber, Peter M.

Weniger Staat im Umweltschutz
- Verfassungs- und unionsrechtliche
Determinanten -
DVBl. 1999, S. 489ff.

Huckestein, Burkhard

Umweltlizenzen – Anwendungsbedingungen
einer ökonomisch effizienten Umweltpolitik
durch Mengensteuerung
ZfU 1993, S. 1ff.

ICF Consulting

Determining the Share of the National
Greenhouse Gas Emission for Emissions
Trading in Ireland,
Summary for Policymakers
London/Dublin, 2004

ICF Consulting

Determining the Share of the National
Greenhouse Gas Emission for Emissions
Trading in Ireland 2008 - 2012,
Report for Public Consultation
London/Dublin, 2005

Interministerielle Arbeitsgruppe

Nationales Klimaschutzprogramm
Fünfter Zwischenberichts der
Interministeriellen Arbeitsgruppe
„CO₂-Reduktion“, 2000
BT-Drs. 14/4729, S. 1ff.

*International Panel
on Climate Change (IPCC)*

www.ipcc.ch

*International Panel
on Climate Change (IPCC)*

First Assessment Report (FAR)
Genf , 1990

*International Panel
on Climate Change (IPCC)*

Third Assessment Report (TAR)
Genf , 2001

*International Panel
on Climate Change (IPCC)*

Good Practice Guidance and Uncertainty
Management in National Greenhouse
Inventories
Genf, 2000

Irish National Accreditation Board

www.inab.ie

*Irish Planning and
Environmental Law Journal*

Carbon emissions reduction- making a start,
IPELJ 2004, Editorial S. 2

*Irish Planning and
Environmental Law Journal*

The National Climate Change Strategy
IPELJ 2000, Editorial S. 138

*Jänicke, Martin /Kunig, Philip/
Stitzel, Michael*

Umweltpolitik – Politik, Recht und
Management des Umweltschutzes in Staat
und Unternehmen
2. Auflage, Bonn, 2003

Jarass, Hans

Bundes-Immissionsschutzgesetz
Kommentar unter Berücksichtigung der
Bundes-Immissionsschutzverordnungen, der
TA-Luft sowie der TA-Lärm
6. Auflage, München, 2005

Kelly, John Maurice

in *Hogan, Gerard/Whyte, Gerry*
The Irish Constitution
4th. ed., Dublin 2003, S. 1ff.

Kloepfer, Michael

Der Handel mit Emissionsrechten im System
des Umweltrechts
in: *Marburger, Peter (Hrsg.)*
Emissionszertifikate und Umweltrecht
19. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und
Technikrecht vom 28. - 30. September 2003
Berlin, 2004, S. 71ff.

Kloepfer, Michael

Umweltrecht
3. Auflage, München, 2004

*Koch, Hans-Joachim /
Verheyen, Roda*

Klimaschutz im deutschen
Anlagengenehmigungsrecht –
völkerrechtlicher Rahmen, europarechtliche
Vorgaben, innerstaatlicher
Anpassungsbedarf
NuR 1999, S. 1ff.

*Koch, Hans-Joachim/
Wieneke, Annette*

Das europäische und deutsche
Anlagengenehmigungsrecht
als Ordnungsrahmen eines
Emissionshandels
in: *Rengeling, Hans Werner (Hrsg.)*
Klimaschutz durch Emissionshandel –
Achte Osnabrücker Gespräche zum
deutschen und europäischen Umweltrecht
am 26./27. April 2001
Köln, 2001, S. 99ff.

*Körner, Raimund/
Vierhaus, Hans Peter*

Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
Zuteilungsgesetz 2007
Kommentar
München, 2005

- Krämer, Ludwig* Grundlagen aus europäischer Sicht
Rechtsfragen betreffend den
Emissionshandel mit Treibhausgasen der
Europäischen Gemeinschaft
in: *Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.)*
Klimaschutz durch Emissionshandel –
Achte Osnabrücker Gespräche zum
deutschen und europäischen Umweltrecht
am 26./27. April 2001
Köln, 2001, S. 1ff.
- Kübler, Friedrich* Selbstverpflichtungen als Instrumente der
Klimavorsorge
ET 1998, S. 332ff.
- Lamprecht, Rolf* Kyoto-Gipfel hat deutliches Signal gesetzt
ET 1998, S. 6ff:
- Lauer, Wilhelm* Klimatologie
2. Auflage, Braunschweig, 2004
- Leitl, Barbara* Die Zuteilung von Emissionszertifikaten
ÖZW 2003, S. 34ff.
- Loske, Reinhard* Klimapolitik im Spannungsfeld von
Kurzzeitinteressen und
Langzeiterfordernissen
Marburg, 1996
- Lübbe-Wolff, Gertrude* Instrumente des Umweltrechts -
Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen,
NVwZ 2001, S. 481ff.

- Mager, Ute* Das europäische System für den Handel mit Treibhausgas-Emissionszertifikaten und sein Verhältnis zum Anlagenordnungsrecht
DÖV 2004, S. 561ff.
- Mahlberg, Horst* Meteorologie und Klimatologie – Eine Einführung
Berlin, 2003
- Maurer, Hartmut* Allgemeines Verwaltungsrecht
16. Auflage, München, 2006
- Meyer, Eric Christian/
Ströbele, Wolfgang* Ökonomische und institutionelle Beurteilung des Zertifikatehandels
in: *Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.)*
Klimaschutz durch Emissionshandel – Achte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht am 26./27. April 2001
Köln, 2001, S. 57ff.
- Michaelis, Lars /
Holtwisch, Christoph* Die deutsche Umsetzung der europäischen Emissionshandelsrichtlinie
NJW 2004, S. 2127ff.
- Möller, Frank* Öko-Audit und Substitution: dargestellt anhand des Umweltpaktes Bayern
Berlin, 2001
- Niederhuber, Martin* Emissionshandel: EU-Richtlinie und nationaler Entwurf eines Emissionszertifikatgesetzes
RdU 2004/2, S. 5ff.

- Nordhaus, William* After Kyoto: Alternative Mechanisms to Control Global Warming
AEA Papers & Proceedings, May 2006,
Vol. 96 No. 2, S. 31ff.
- O'Malley, Thomas* Sources of Law
2nd. ed., Dublin 2001
- Österreichische Energieagentur/
Umweltbundesamt (A)* Evaluierungsbericht zur Klimastrategie
Österreichs
Wien, 2005
- Pünder, Hermann* Zertifizierung und Akkreditierung - private
Qualitätskontrolle unter staatlicher
Gewährleistungsverantwortung
ZHR 170 (2006), S.567ff.
- Rat von Sachverständigen zu
Umweltfragen* Rat von Sachverständigen zu Umweltfragen
Umweltgutachten 2002
BT-Drs. 14/8792 S. 1ff.
- Rebentisch, Manfred* Chancen und Risiken des
Emissionshandelssystems
in: *Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.)*
Rechtsprobleme des CO₂-Emissionshandels
Berlin, 2005, S. 95ff.
- Rebentisch, Manfred* Die immissionsschutzrechtliche
Genehmigung – ein Instrument integrierten
Umweltschutzes
NVwZ 1995, S. 949ff.

- Rehbinder, Eckard* Erfahrungen in den USA
in: *Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.)*
Klimaschutz durch Emissionshandel –
Achte Osnabrücker Gespräche zum
deutschen und europäischen Umweltrecht
am 26./27. April 2001
Köln, 2001, S. 127ff.
- Rehbinder, Eckard /
Schmalholz, Michael* Handel mit Emissionen für Treibhausgase in
der Europäischen Union
UPR 2002, S. 1ff.
- Reuter, Alexander /Busch, Ralph* Einführung eines EU-weiten
Emissionshandels – Die Richtlinie
2003/87/EG
EuZW 2004, S. 39ff.
- Sach, Karsten /Reese, Moritz* Das Kyoto-Protokoll nach Bonn und
Marrakesch
ZUR 2002, S. 65ff.
- Salje, Peter* Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz
Kommentar
Köln, 2004
- Schafhausen, Franzjosef* Der Emissionshandel als
klimaschutzpolitisches Instrument –
zwischen Ideologie und praktischem Einsatz
ET 2002, S. 563ff.
- Scharte, Matthias* Klimapolitik und Treibhausgas-Management
St. Gallen, 2002

- Scheelhaase, Janina* Abgaben und Zertifikate als Instrumente zur CO₂-Reduktion in der EG - Ausgestaltung und regionalwirtschaftliche Wirkungen Aachen, 1994
- Schmelz, Christian / Wallnöfer, Eduard* Emissionshandel- Status quo ecolex 2005, S. 344ff.
- Schmidt, Holger* Die Klimakonferenz von Kyoto: Interpretationen der Ergebnisse und Folgen für die internationale Klimapolitik ZfU 1998, S. 441ff.
- Schönwiese, Christian-Dietrich* Klimatologie Stuttgart, 2003
- Schwarzer, Stephan* Kommentar zum Emissionszertifikatgesetz Wien, 2005
- Schweer, Carl Stephan / von Hammerstein, Christian* Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz Kommentar Köln, 2004
- Sellner, Dieter /Reidt,Olaf / Ohms, Martin* Immissionsschutzrecht und Industrieanlagenrecht 3. Auflage, München, 2006
- Senft, Hannes* Emissionszertifikatehandel – Handeln, bevor es zu spät ist GesS 2004, S. 276ff.

- Sommermann, Karl-Peter* Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Europa
DÖV 1999, S.1017ff.
- Spiegel-Online* Kann das noch Zufall sein?
04.10.2005
- Spieth, Wolf Friedrich* Europäischer Emissionshandel und deutsches Industrieanlagenrecht – Rechtliche Probleme des Richtlinienvorschlags der Europäischen Kommission für einen Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft
Berlin, 2002
- Stengel, Martin /Wüstner, Kerstin* Umweltökonomie - eine interdisziplinäre Einführung
München, 1997
- Stern-Online* Von jetzt an immer heißer
25.01.2006
- Tiefenthaler, Stefan /Kadlec, Ina* Kyoto: Rechtlicher Rahmen für Emissionsreduktion und flexible Mechanismen,
ecolex 2004, S. 500ff.

<i>Umweltbundesamt (D)</i> ¹⁰²¹	Klimaänderung – Festhalten an der vorgefaßten Meinung? – Wie stichhaltig sind die Argumente der Skeptiker? Berlin, 2004
<i>Umweltbundesamt (D)</i>	Fachkonzept „Elektronische Berichterstattung nach § 5 TEHG“ Berlin, 2005
<i>Umweltbundesamt (D)</i>	Quantifizierung der Effekte der Ökologischen Steuerreform auf Umwelt, Beschäftigung und Innovation Berlin, 2004
<i>Umweltbundesamt (D)</i>	Deutsches Treibhausgasinventar 1990 – 2003 Berlin, 2005
<i>Umweltbundesamt (D)</i>	Prüfungsrichtlinie zur Verifizierung von Zuteilungsanträgen und Emissionsberichten, Berlin, 2006
<i>Umweltbundesamt (A)</i>	Kyoto-Fortschrittsbericht Österreich 1990-2004 Wien, 2006
<i>Umweltbundesamt (A)</i>	Arbeiten mit dem Internetportal zur Emissionsmeldung gemäß EZG Wien, 2006

¹⁰²¹ Zur Unterscheidung wird das deutsche Umweltbundesamt mit (D), das österreichische Umweltbundesamt mit (A) bezeichnet

- Umweltbundesamt (A)* Leitfaden für die Durchführung der Prüfung
gemäß § 9 EZG
Wien, 2005
- Umweltgutachterausschuss* Stellungnahme des
Umweltgutachterausschusses zur
Verknüpfung von EMAS und
Emissionshandelssystem
Bonn, 2003
- Waskow, Siegfried* Verknüpfungen von Umwelt-Audit und
Immissionsschutzrecht in
*Czajka, Dieter/Hansmann, Klaus/
Rebentisch, Manfred (Hrsg.):*
Immissionsschutzrecht in der Bewährung
Heidelberg, 1999
- Weimann, Joachim* Umweltökonomik –
eine theorieorientierte Einführung
3. Auflage, Berlin, 1995
- Weinreich, Dirk /Marr, Simon* Handel gegen Klimawandel – Überblick und
ausgewählte Rechtsfragen zum neuen
Emissionshandelssystem
NJW 2005, S. 1078ff.
- Weischet, Wolfgang* Einführung in die Allgemeine Klimatologie –
Physikalische und meteorologische
Grundlagen
Stuttgart, 1995

Wicke, Lutz

Umweltökonomie -
eine praxisorientierte Einführung
4. Auflage, München, 1993

Zimmer, Tilmann

CO₂-Emissionsrechtehandel in der EU --
Ökonomische Grundlagen und EG-rechtliche
Probleme
Berlin, 2004

