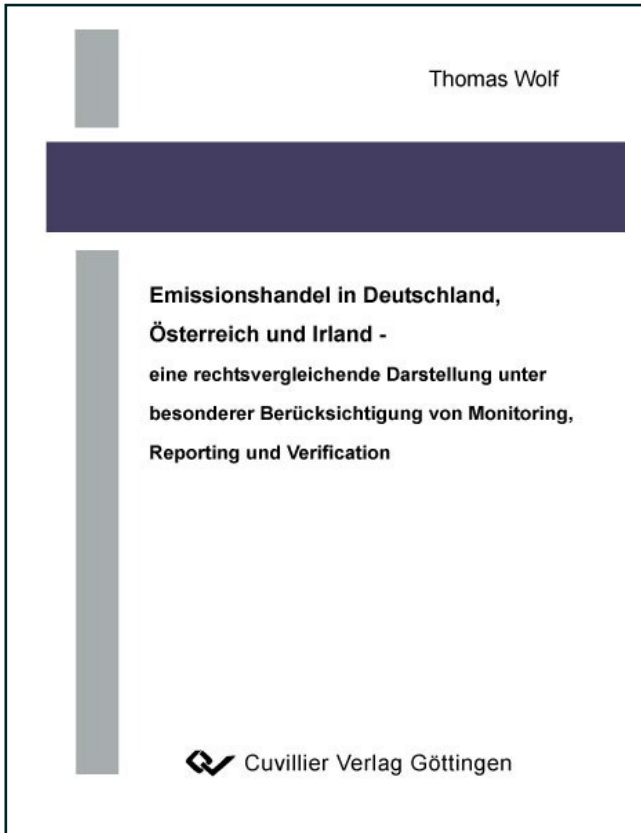




Thomas Wolf (Autor)

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



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/1626>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>

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