



Der Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union

Diskussionsbeitrag zum Grünbuch

Berlin/Darmstadt, 2000

Birgit Dette, Öko-Institut e.V.
Anke Herold, Öko-Institut e.V.
Dr. Karl Ludwig Brockmann, ZEW
Marcus Stronzik, ZEW

Öko-Institut e.V.
Büro Berlin
Öko-Institut e.V.
Novalisstraße 10
D-10115 Berlin
Tel.: 030/28 04 86 80

Büro Darmstadt
Elisabethenstraße 55-57
D-64283 Darmstadt
Tel.: 06151/8191-0

Geschäftsstelle Freiburg
Binzengrün 34a
D-79114 Freiburg
Tel.: 0761/452 95 -0

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung
L 7 . 1
D-68161 Mannheim

*erarbeitet von Dr. Karl Ludwig Brockmann und Marcus Stronzik
vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim,*

sowie

Birgit Dette und Anke Herold vom Öko-Institut, Berlin/Darmstadt

im Auftrag des

Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg.

DER HANDEL MIT TREIBHAUSGASEMISSIONEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION

DISKUSSIONSBEITRAG ZUM GRÜNBUCH

1 Kernaussagen

Die Initiative der Europäischen Kommission, durch das Grünbuch die Diskussionen um einen Handel mit Emissionsrechten in Europa voranzutreiben, **wird grundsätzlich begrüßt**. Der **Emissionshandel** kann als **marktkonformes, innovationsförderndes und kosteneffizientes klimapolitisches Instrumentarium** eingesetzt werden, das anderen Ansätzen aufgrund seiner Zielgenauigkeit überlegen ist. Allerdings können sich je nach seiner Ausgestaltung auch Risiken und Probleme ergeben. Unterstützt werden folgende Rahmenbedingungen:

- **verbindliches System** mit absoluten Emissionsobergrenzen für Unternehmen ausgewählter Sektoren,
- Einführung bis 2005,
- eine **gemeinsame Regelung auf europäischer Ebene** zu der Einbeziehung von Sektoren, der Ermittlung der Emissionsobergrenzen für die ausgewählten Sektoren, zum Verfahren und den Regeln der Erstzuteilung der Emissionsrechte, zur Beobachtung (Monitoring) und der Verifikation sowie zu Mindestkriterien für Sanktionen für die Handelsteilnehmer in der Form, wie es in den Antworten auf die Fragen der Kommission zum Ausdruck gebracht wird,
- zusätzliche **Kosten-Nutzen-Analyse** des vorgesehenen Emissionshandels im Vergleich zu anderen umweltpolitischen Instrumenten und eine sorgfältige Abstimmung mit diesen.

2 Baden-Württemberg und Klimaschutz

Baden-Württemberg bekennt sich zu seiner Verantwortung, einen eigenen Beitrag zur Klimavorsorge zu leisten. Bereits 1994 hat das Ministerium ein eigenes Klimaschutzkonzept erarbeitet und veröffentlicht, in dem zahlreiche Maßnahmen enthalten sind, die auf Landesebene zur Senkung der Treibhausgasemissionen beitragen. Auch der Umweltplan enthält weitergehende Aussagen zum Klimaschutz.

3 Emissionshandel vor dem Hintergrund des Kyoto-Protokolls

3.1 Rahmenbedingungen

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls haben sich die EU sowie deren 15 Mitgliedstaaten verpflichtet, den Ausstoß der sechs wichtigsten Treibhausgase zwischen 2008 und 2012 um insgesamt 8% gegenüber 1990 zu senken. Über das EU-Burden-Sharing werden die Reduktionslasten im Rahmen von Artikel 4 des Protokolls unterschiedlich auf die Mitgliedstaaten verteilt, mit einer Minderungsanforderung für Deutschland von 21%. Zur räumlichen Flexibilisierung erlaubt das Protokoll, die Erfüllungspflichten u.a. nach dem Konzept des Zertifikatehandels zu gestalten.

Bis dato beruht die nationale Klimapolitik in den europäischen Ländern wie auch in Deutschland in erster Linie auf der Erhöhung von Effizienzstandards, freiwilligen Selbstverpflichtungen und Energiesteuern. Die Kyoto-Mechanismen wählen einen durchweg marktwirtschaftlichen Ansatz. Dies wirft die Frage nach der ökologischen Effektivität und der ökonomischen Effizienz der europäischen Klimapolitik sowie nach ihrer künftigen Vereinbarkeit mit dem internationalen Instrumentenrahmen auf.

3.2 Ein kurzer Instrumentenvergleich

Ein kurzer Vergleich mit anderen umweltpolitischen Instrumenten zeigt aus theoretischer Sicht eine gewisse Vorteilhaftigkeit eines Emissionshandels.

Bei einem *Emissionshandel* – effektive Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen vorausgesetzt – kann über die Menge an ausgegebenen Emissionsrechten punktgenau ein vorgegebenes ökologisches Ziel erreicht werden. An dem sich auf dem Zertifikatemarkt herausbildenden Preis können alle Emittenten ihre individuellen Investitionsentscheidungen ausrichten. Damit ist in der Regel auch eine hohe zeitliche Flexibilität verbunden: Die Emittenten können den Zeitpunkt ihrer Investition an ihren spezifischen Bedingungen ausrichten. Im Endeffekt führt dies dazu, dass zunächst immer dort Minderungsmaßnahmen ergriffen werden, wo dies am billigsten ist. Langfristig von Bedeutung sind auch die Innovationsanreize eines Emissionshandelssystems. Jede Emissionseinheit, die durch Zertifikate abgedeckt sein muss, verursacht betriebswirtschaftliche Kosten oder Opportunitätskosten und damit Wettbewerbsnachteile gegenüber innovativeren Unternehmen. Emittenten, die also nicht in emissionsärmere Techniken investieren, werden immer mehr Kapital für den Zukauf von Zertifikaten anderer Firmen aufwenden müssen, die durch Innovationen ihren Ausstoß stärker vermindert haben, als dies aufgrund der ihnen zustehenden Zertifikate nötig wäre.

Allerdings ist zu beachten, dass mit dem bisherigen Instrumentarium – insbesondere in Deutschland – bereits deutliche Erfolge bei der Senkung der Treibhausgasemissionen erreicht wurden. Die Vorteilhaftigkeit, die ein Emissionshandel aus rein theoretischer Perspektive aufweist, müsste in der Praxis noch bestätigt werden. Das Ergebnis wird erheblich von der konkreten Ausgestaltung des Handels mit Emissionsrechten abhängen. Von daher sollten **vor der Implementierung eines Emissionshandels noch Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt** werden, die einen besseren Aufschluss über die Vorteilhaftigkeit eines der Instrumente in einem bestimmten Sektor erlauben. Dabei sind insbesondere die Durchführungskosten zu beachten, die nicht unwesentlich von bestehenden Erfahrungen abhängen.

3.3 Kriterienkatalog

Eine Implementierung eines EU-weiten Handels mit Emissionsrechten sollte sich insbesondere an folgenden Kriterien orientieren:

Diskussionsbeitrag zum Grünbuch

- Sicherung der ökologischen Zielvorgaben gemäß Kyoto-Protokoll bzw. EU-Lastenverteilungsvereinbarung,
- Vereinbarkeit mit den sich abzeichnenden internationalen Rahmenbedingungen, dies beinhaltet insbesondere die Verbindung zu den beiden projekt-basierten Mechanismen JI und CDM,
- Effizienz und Kostenminimierung:
 - alloкатive Effizienz durch Angleichung der Grenzvermeidungskosten,
 - operative Effizienz durch Minimierung der Transaktionskosten (Abwägung der Kosten der Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen: erforderliche Institutionen und Investitionen, laufende Erfassungs-, Überwachungs- und Durchsetzungskosten).
- Kohärenz von Systemen des Emissionshandels mit anderen Politiken und Maßnahmen:
 - gegenseitige Ergänzung bei der Zielerreichung,
 - Kompatibilität in der Funktionsweise.
- Kompatibilität mit wettbewerbsrechtlichen Vorschriften des EG-Vertrages und die Vermeidung von Schaden für den Binnenmarkt, welcher drohen könnte durch:
 - Wettbewerbsverzerrungen,
 - staatliche Beihilfen,
 - Diskriminierung neuer Marktteilnehmer (Hemmnisse für die Niederlassungsfreiheit) oder von Marktteilnehmern aus anderen EU-Ländern (Ungleichbehandlung vergleichbarer Unternehmen).
- Anpassungsfähigkeit und Offenheit der Systeme:
 - z.B. für eine EU-Osterweiterung,
 - zeitliche Flexibilität.

Im folgenden wird detailliert auf die 10 im Grünbuch enthaltenen Fragestellungen eingegangen sowie bisher im Grünbuch nicht oder nur unzureichend angesprochene Fragestellungen aufgeworfen, die bei einer Implementierung ebenfalls berücksichtigt werden sollten.

4 Stellungnahme zu den Fragen 1 bis 10

Frage 1: Auswahl der einzubeziehenden Sektoren

Zwei Gesichtspunkte sind bei der Wahl der einzubeziehenden Bereiche besonders zu berücksichtigen:

Erstens sollten bei der Wahl umweltpolitischer Instrumente grundsätzlich nicht nur die möglichen Effizienzgewinne durch geringere gesamtwirtschaftliche Vermeidungskosten in Betracht gezogen werden, sondern auch die Transaktionskosten des Einsatzes des jeweiligen Instrumentes, z.B. die beim Staat anfallenden Kosten der Emissionsmessung bzw. die Kosten für die Überwachung und die Durchsetzung möglicher Sanktionen etc.. Eine ökonomisch rationale Politik versucht bei einem gegebenen Umweltziel jenes Instrument zu wählen, welches die Summe der volkswirtschaftlichen Vermeidungs- und Transaktionskosten minimiert. Dieses Kalkül kann von Sektor zu Sektor, aber auch innerhalb eines Sektors z.B. beim Vergleich verschiedener Unternehmensgrößen, zu unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich der optimalen Instrumentenwahl führen.

Zweitens besteht bei einem Emissionshandelssystem für CO₂-Emissionen ein zusätzlicher Freiheitsgrad in der Konzeption des Systems, der erhebliche Implikationen für die Transaktionskosten eines Emissionshandelssystems haben kann: Da in den Verbrennungsprozessen fossiler Energieträger eine feste Beziehung zwischen dem im Brennstoff enthaltenen Kohlenstoff und den frei werdenden CO₂-Emissionen besteht, können alternativ zu den Emittenten (der sog. „Downstream“-Ansatz) auch andere Akteure auf höheren Stufen in der Handelskette fossiler Brennstoffe („Upstream“-Ansatz) zertifikatpflichtig gemacht werden. In der Regel sind auf höheren Handelsstufen weniger Akteure involviert, so dass mit geringeren Transaktionskosten eines Emissionshandelssystems zu rechnen ist. Die Lenkungswirkung ist dabei trotzdem gesichert, da die Kosten für die Zertifikate in der Handelskette weiter bis zu den Endverbrauchern, den eigentlichen CO₂-Verursachern, weitergereicht werden.

Ein Emissionshandelssystem bietet sich für die öffentliche Elektrizitäts- und Fernwärmeversorgung, aber auch für die industrielle Prozesswärme und Eigenstromerzeugung an. Dabei kann hier aufgrund der relativ geringen Zahl von betroffenen Unternehmen eine reine Downstream-Lösung verwirklicht werden, indem die Zertifikatpflicht direkt bei den Emittenten angesiedelt wird. Eine Unterscheidung zwischen Neu- und Altanlagen – wie sie die Richtlinie zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen trifft – ist dabei nicht relevant und abzulehnen. Altersunterschiede können allenfalls bei der Aufteilung der Emissionsrechte auf die Unternehmen eine Rolle spielen.

Bei Kleinf Feuerungsanlagen kann eine Upstream-Verlagerung der Zertifikatpflicht auf den Brennstoffhandel erwogen werden, wenn die Transaktionskosten eines Downstream-Emissionshandelssystems zu hoch erscheinen sollten. Die durch die Richtlinie über Großfeuerungsanlagen gezogene Anlagengrenze bei 50 MW erscheint im Zusammenhang mit Treibhausgasemissionen willkürlich und Grenzziehungen bezüglich der Größe der einbezogenen Emissionsquellen in einem Handelssystem sollten im Rahmen entsprechender Studien, welche die Transaktionskosten der verschiedenen Instrumente in den betrachteten kritischen Bereichen empirisch untersuchen und abschätzen, neu bestimmt werden. Kritisch zu hinterfragen sind auch die in Artikel 2 genannten Ausnahmen von nicht durch die Richtlinie betroffenen Feuerungsanlagen. Denn es ist nicht ersichtlich, warum z.B. Koksöfen oder Anlagen, die der Umwandlung von Schwefelwasserstoff in Schwefel dienen, nicht in ein Emissionshandelssystem einbezogen werden sollten. Ferner fallen nach Art. 2, Nr. 7 Anlagen, die von Diesel-, Benzin- oder Gasmotoren oder von Gasturbinen angetrieben werden, nicht unter diese Richtlinie. In einem Emissionshandelssystem ist nicht zu rechtfertigen, dass nur bestimmte brennstoffbezogene Anlagentypen und nicht bestimmte Sektoren durch das Handelssystem erfasst werden. Die

Richtlinie über Großfeuerungsanlagenverordnung ist daher in der gegenwärtigen Fassung nicht als Grundlage für die Abgrenzung der in das Emissionshandelssystem einbezogenen Sektoren geeignet.

CO₂-Emissionen aus der Raumwärme von Haushalten und Kleinverbrauchern können mit einem Emissionshandelssystem, das eine Zertifikatpflicht der einzelnen Emittenten vorsieht, aufgrund der hohen Zahl von Emittenten und der damit einhergehenden hohen Mess- und Kontrollkosten kaum sinnvoll geregelt werden. Eine vorverlagerte Zertifikatpflicht der Unternehmen im Heizölhandel ist – jedenfalls bezogen auf die Verhältnisse in Deutschland – aufgrund der hohen Zahl von Unternehmen ebenfalls kaum ratsam. Zu prüfen wäre hier eine Zertifikatpflicht auf oberster Handelsstufe, das heißt bei den Importeuren und inländischen Produzenten.

Auch im privaten und gewerblichen Verkehr ist ein Downstream-CO₂-Emissionshandelssystem wegen der Vielzahl der Emittenten abzulehnen. Auch bei einer Verlagerung, zum Beispiel auf den Kreis der Tankstellen, ergeben sich Probleme. So ist es im Rahmen eines EU-weiten Emissionshandelssystems naturgemäß schwierig, mit Grenzgängern umzugehen.

Auch die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) enthält in Anhang I Schwellenwerte, die den Geltungsbereich der Richtlinie abgrenzen. Diese sind, wie der Schwellenwert der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie, kritisch in bezug auf Transaktionskosten umweltpolitischer Instrumente zu hinterfragen. Das Aufaddieren von Kapazitäten, wie es die Richtlinie gemäß Anhang I (2) vorsieht, ist für CO₂-Emissionen sinnvoll, da hier der Gesamtverbrauch an fossilen Brennstoffen eines Emittenten Grundlage der Zertifikatpflicht sein sollte. Bei anderen Gasen, bei denen Spezifika in den Produktionsprozessen eine Rolle spielen können, ist u.U. eine aggregierte Herangehensweise weniger sinnvoll und stattdessen ein anlagenspezifisches Vorgehen anzuraten. Dieses dürfte i.d.R. transaktionskostenintensiver sein, was, wie oben angemerkt, Konsequenzen für die optimale Instrumentenwahl haben kann.

Ferner umfasst die IVU-Richtlinie zwar im Gegensatz zur Richtlinie über Großfeuerungsanlagen ein größeres Spektrum der für ein Emissionshandelssystem in Frage kommenden Anlagen. Allerdings ist auch hier fraglich, ob die in der IVU-Richtlinie gewählten Größenabgrenzungen, die auf Produktionskapazitäten bezogen sind, im Rahmen eines Emissionshandelssystem sinnvoll sind. Auch auf der Detailebene ergeben sich zahlreiche Inkonsistenzen, z. B. sind Geflügel- und Schweinezuchtanlagen durch die IVU-Richtlinie erfasst, Rinder- und Kuhställe jedoch nicht, die hinsichtlich der CH₄-Emissionen von Bedeutung sind. Bei den Chemieanlagen zur Düngemittelherstellung sind wiederum unter Klimagesichtspunkten die Herstellung von phosphor- und kaliumhaltigen Düngemittel weitaus weniger relevant als die Herstellung stickstoffhaltiger Düngemittel aufgrund der damit zusammenhängenden N₂O-Emissionen, die jedoch alle gleichermaßen erfasst sind. Die IVU-Richtlinie wurde vor dem Hintergrund der Minderung anderer Schadstoffe erarbeitet, daher entspricht die Anlagenabgrenzung auch in vielen Bereichen nicht den Anforderungen der Emissionsbegrenzung von Treibhausgasemissionen. Die Größenabgrenzung der einzelnen Anlagentypen wirft vor dem Hintergrund der CO₂-Minderung außerdem Probleme der Gleichbehandlung von Unternehmen auf, da es nicht unbedingt zu rechtfertigen ist, dass z.B. Feuerungsanlagen mit einer Leistung über 50 MW einbezogen werden, kleinere Anlagen jedoch nicht.

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass im Gegensatz zu anderen Luftschadstoffen ein Emissionshandelssystem keine anlagenspezifische Zuordnung notwendig macht, wie sie in den angesprochenen Richtlinien erfolgt, sondern eine sektorale Zuordnung bzw. für optimale Ansatzpunkte sogar eine aggregierte Zuordnung der Emissionsanteile zu Akteuren. Aus diesem Grund sind **beide Richtlinien nicht als Ausgangspunkt** für die Wahl der in ein Emissionshandelssystem einzubeziehenden Bereiche **geeignet**.

Die Festlegung der in ein Handelssystem einbezogenen Sektoren sollte sich **vielmehr an der sektoralen Abgrenzung der Wirtschaftsstatistik (NACE-Codes)** und weniger an der Definition einzelner Anlagentypen **orientieren**. Diese ist auch Grundlage der Erhebung der nationalen Energie- und Produktionsstatistiken und führt zu einer größeren Konsistenz im Bereich der Datenerfassung.

Entsprechende Studien sollten klären, wie hoch für einzelne Sektoren und Unternehmensgrößen die Transaktionskosten der Emissionsmessung und -kontrolle pro emittierter Tonne CO₂ liegen. Erst auf der Grundlage solcher Informationen kann eine Aussage über die geeignete Instrumentenwahl und damit über den sinnvollen Einsatz eines Emissionshandelssystems getroffen werden. Dabei ist auch zu beachten, dass ggf. festgestellte relativ hohe Transaktionskosten u.U. nicht nur ein Emissionshandelssystem teuer erscheinen lassen, sondern gleichermaßen auch die Umsetzung einer Steuer oder Auflage. Hohe Transaktionskosten können nämlich – insbesondere bei CO₂ – eher Implikationen für den optimalen Ansatzpunkt eines jeden umweltpolitischen Instrumentes (also mehr Upstream oder mehr Downstream) bergen als Implikationen für die Instrumentenwahl generell.

Fragen 2 und 3: Verbindliches Gemeinschaftssystem versus Koordinierung der nationalen Umsetzung

Bei der Einführung eines europäischen Emissionshandelssystems, sei es als gemeinsames oder als koordiniertes System, sollten zwei Grundvoraussetzungen sichergestellt sein:

- Das System sollte zukunftsfähig ausgestaltet werden, so dass es auch bei Einrichtung eines internationalen Treibhausgas-Emissionshandelssystems unter dem Kyoto-Protokoll nach 2008 Bestand haben kann bzw. in ein solches internationales Handelssystem integriert werden kann. Insoweit sollten in die Betrachtungen der Kommission zum Handel mit Treibhausgasen in der Union neben den innereuropäischen Erwägungen, wie sie derzeit im Grünbuch geäußert werden, auch die Verbindung zum internationalen Emissionshandel unter dem Kyoto-Protokoll aufzeigen, um eine Kompatibilität mit dem ab 2008 möglicherweise vorhandenen System der Annex B Staaten zu gewährleisten.
- Sowohl vor der Maßgabe eines funktionsfähigen Handelssystems als auch vor dem Hintergrund wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen der EU müssen einheitliche Ausgestaltungskriterien z.B. bezüglich des einzubindenden Teilnehmerkreises, der Reduktionsziele der einbezogenen Sektoren, der Laufzeit der Rechte, der Sanktionsmöglichkeiten und der Kontrollmaßnahmen festgelegt werden, um Transparenz sowie Rechtssicherheit für die Mitgliedstaaten zu bieten sowie um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Dies gilt gleichermaßen für ein gemeinsames als auch für ein koordiniertes Gemeinschaftssystem.

Ein gemeinsames System kann - wie im Grünbuch geäußert - dazu beitragen, die Aspekte Wettbewerbsgleichheit, Transparenz und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Allerdings können diese Aspekte auch bei einem koordinierten System ausreichend gewährleistet werden, wenn auf Gemeinschaftsebene umfassende Kriterien für die Einführung eines derartigen Systems bestehen.

Flexibilität

Die im Grünbuch für ein *gemeinsames System* vorgeschlagene ausdrückliche Festlegung von zu beteiligenden Bereichen könnte einer flexiblen Entwicklung des Systems entgegen stehen. Ein Gemeinschaftssystem kann für die Mitgliedstaaten zu nicht unerheblichem Anpassungsbedarf ihrer nationalen Instrumente führen. Ein für alle Mitgliedstaaten verpflichtendes und zugleich auf bestimmte Bereiche festgelegtes System könnte also im Ergebnis dazu führen, dass nationale Politiken und Maßnahmen aufgegeben werden müssten bzw. in anderen Bereichen, die nicht unter einen Emissi-

onshandel fallen, in unerwünschter Weise strikter auszugestalten wären, um die Gesamtverpflichtung zu erfüllen.

Die Flexibilität eines *koordinierten Systems* bringt für die wirksame und umsetzungsorientierte Einführung eines europäischen Emissionshandelssystems Vorteile mit sich, da sowohl die Ein- als auch die Ausstiegsoption den Mitgliedstaaten eine bessere Anpassung an das System ermöglichen.

Hingegen ist ein koordiniertes System, wie es derzeit im Grünbuch der Kommission vorgeschlagen wird, mit einem höheren Abstimmungsbedarf zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission verbunden. Dieser Abstimmungsbedarf gilt gleichermaßen für die Ein- wie die Ausstiegsoption, da sich auch mit dem Ausscheiden einzelner Mitgliedstaaten aus dem System ständig neue den Wettbewerb bestimmende Konstellationen ergeben können, insbesondere wenn – wie im Grünbuch vorgeschlagen – nicht nur ein Ausstieg aus dem System als ganzem, sondern auch aus einzelnen Sektoren möglich sein soll. Daher sind die im Grünbuch angesprochenen Unterschiede beider Varianten nicht ersichtlich.

Einstiegs- und Ausstiegsoption und die Anforderungen des Binnenmarktes

Mit den Erfordernissen des Binnenmarktes spricht die Kommission den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital an. In Bezug auf den Emissionshandel wird vor allem der freie Warenverkehr in Ausprägung der Wettbewerbs- und Beihilferegulungen Bedeutung erlangen.

Auch vor dem Hintergrund des einheitlichen Binnenmarktes können einzelne Mitgliedstaaten untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit begründen, vgl. z.B. Art. 11 EGV, so dass eine Einstiegs- und Ausstiegsoption nicht von vorneherein dem Binnenmarkt widerspricht. Allerdings liegt die Besonderheit des Emissionshandels in seinen möglichen Auswirkungen auf den Wettbewerb und damit auch auf den Binnenmarkt. Ob die Erfordernisse des Binnenmarktes eingehalten werden, hängt wesentlich von der konkreten Ausgestaltung des Emissionshandelssystems ab. Bisher bleiben jedoch im Grünbuch wesentliche Fragen der konkreten Umsetzung eines Emissionshandelssystems ungeklärt. **Die Frage der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt stellt sich insoweit nicht nur bei einem koordinierten, sondern auch bei einem gemeinschaftlichen System.**

Allerdings bringt die im koordinierten System vorgesehene Ein- und Ausstiegsoption aufgrund der größeren Flexibilität der Mitgliedstaaten eine stärkere Komplexität mit sich. Dies bedeutet aber nicht zugleich, dass dadurch die Vorteile des koordinierten Systems aufgehoben würden. Insofern kann die Betrachtung „Flexibilität versus Komplexität“ für sich allein nicht ausschlaggebend sein. Entscheidend wird sein, dass trotz der höheren Komplexität eine gewisse Kontinuität des Systems und der beteiligten Bereiche gewahrt bleibt. Insofern macht die Kommission die Möglichkeit der einzelnen Mitgliedstaaten, von der Ausstiegsoption Gebrauch zu machen, davon abhängig, dass dies nur für einen Übergangszeitraum möglich ist und die Mitgliedstaaten für den betreffenden Bereich gleichwertige Politiken vorweisen können. Derzeit werden im Grünbuch noch keine konkreten Ausführungen zum zeitlichen Rahmen der Übergangsregelungen und zur Bestimmung der gleichwertigen Politiken gemacht. **Insoweit wird die Kommission gebeten, den von ihr eingeführten Begriff der gleichwertigen Politiken näher zu konkretisieren und darzulegen, anhand welcher Kriterien sie die Gleichwertigkeit zu bestimmen gedenkt.**

Funktionsfähigkeit und Effizienz

Sowohl aus dem Blickwinkel eines funktionierenden und effizienten Handelssystems als auch vor dem Hintergrund eines gerechten Wettbewerbs innerhalb der EU sollten jedoch der **flexiblen Umsetzung Schranken auferlegt** werden. Dies betrifft sowohl den Einschluss von Sektoren, die Reduktionspflichten für diese Sektoren als auch die Beteiligung der Mitgliedstaaten. Daher sollten gemeinsame **quantitative Mindestziele** als Mindeststandards vereinbart werden, die **von einzelnen**

Mitgliedstaaten überschritten werden dürfen.¹ Diese Mindeststandards könnten **einen bestimmten Kreis von Sektoren für die Teilnahme am Handelssystem festlegen**. Die einzelnen Mitgliedstaaten können dann den Kreis der einbezogenen Sektoren erweitern, möglicherweise in einem ebenfalls gemeinschaftlich abgestimmten Spielraum.

Gemeinsam festgelegte **Mindestziele** erscheinen unter Wettbewerbsaspekten notwendig. Hierbei ist jedoch die **Wahl des Basisjahres von entscheidender Bedeutung**. Würde beispielsweise das Jahr 1990 gewählt werden, so könnten – wenn überhaupt – aufgrund der seitdem realisierten unterschiedlichen Emissionsentwicklungen in den Mitgliedstaaten sowie der in der Vereinbarung zur EU-Lastenverteilung enthaltenen weit auseinanderfallenden Zielsetzungen wahrscheinlich nur sehr anspruchslose Mindestreduktionsverpflichtungen festgelegt werden. In diesem Zusammenhang spielt auch eine Rolle, inwiefern Vorreiter im Klimaschutz eine Belohnung im Zuge der Anfangszuteilung erhalten sollen (siehe Frage 6). Daher sind diese beiden Punkte eng miteinander verknüpft. Hier ist ein ausgewogenes System zu erarbeiten, das zwischen den Mitgliedsländern mit Wachstumszielen und denen mit erheblichen Minderungspflichten einen Ausgleich schafft. Eine Wahl des Basisjahres nahe am Startpunkt des Emissionshandelssystems würde diese Problematik entspannen. Ferner sei darauf hingewiesen, dass auch in den Ländern mit einem Wachstumsziel die meisten der wahrscheinlich unter ein Zertifikatesystem fallenden Sektoren sinkende Emissionsraten aufweisen. Während das EU-Burden-Sharing zwar unterschiedliche nationale Minderungspflichten für die Mitgliedstaaten festlegt, rechtfertigt diese Lastenteilung nicht gleichzeitig eine entsprechende ungleiche Lastenverteilung in einem EU-weiten Emissionshandelssystem.

Auch hinsichtlich der Beteiligung der Mitgliedstaaten wäre hinsichtlich der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen zu fordern, dass mittel- bis langfristig alle Mitgliedstaaten am Handelssystem beteiligt sind, da eine gleichwertige Implementierung anderer Politiken und Maßnahmen in den durch das Handelssystem erfassten Sektoren wahrscheinlich dauerhaft Auseinandersetzungen aufwerfen würde.

Frage 4: Teilnahme zusätzlicher Sektoren in einzelnen Mitgliedstaaten

Sind die einzelstaatlichen Handelssysteme isoliert – das heißt, sind die in ihnen zirkulierenden Emissionsrechte in anderen EU-Mitgliedstaaten nicht anrechenbar und umgekehrt – so stellt sich diese Frage natürlich nicht. Jedes Land ist in diesem Falle frei darin, Sektoren und Unternehmenstypen in solche Systeme einzubinden oder nicht.

Anders sieht dies aus, wenn zusätzlich einbezogene Bereiche mit Emissionsrechten ausgestattet werden (ob nun per Auktion, Festpreisverkauf oder Grandfathering), welche EU-weit frei handelbar und anrechenbar sind. Angenommen, nur dieses eine Land bezieht den betrachteten Bereich in sein Handelssystem mit ein, so treten durch die Wahl eines Emissionshandelssystems für diesen Bereich per se zunächst keine wettbewerblichen Probleme auf, es drohen durch die Einbeziehung keine intrasektoralen Wettbewerbsverzerrungen zuungunsten gleichartiger Unternehmen in anderen EU-Mitgliedstaaten.

Solche intrasektoralen Wettbewerbsverzerrungen hängen nicht von der Aufnahme eines zusätzlichen Bereiches ab sondern von der Zuteilung der Emissionsmenge und möglicherweise dem Zuteilungsverfahren. **Für die zusätzlich einbezogenen Bereiche müssen die gleichen Vereinbarungen hinsichtlich Zuteilungskriterien, -methoden, Beobachtungswesen, Verifikation etc. gelten** wie für die gemeinschaftlich einbezogenen Bereiche. Durch das Zuteilungsverfahren treten

¹ Eine gemeinsame Festlegung von Mindeststandards entspricht außerdem der Konstruktion anderer Vereinbarungen in der Gemeinschaft, z.B. der Festlegung der Zulassung von Kunden mit einem Mindestverbrauch von 9 GWh bei der Liberalisierung des Strommarktes.

möglicherweise Wettbewerbsverzerrungen auf, wenn nämlich das Land für den zusätzlich einbezogenen Bereich ein Grandfathering-Verfahren wählt und die gleichartigen Unternehmen in anderen EU-Mitgliedstaaten beispielsweise einem Steuerregime unterworfen sind. Letztere wären dann benachteiligt, da sie für ihre vollen Emissionen steuerpflichtig wären, während Erstere deutlich geringere finanzielle Lasten zu tragen hätten, da sie einen Großteil ihres Emissionsrechtebedarfs kostenlos zugewiesen bekämen. Die Frage der Instrumentenwahl für nicht explizit gemeinschaftlich durch die EU geregelte Bereiche sollte aber nach dem Subsidiaritätsprinzip den Einzelstaaten überlassen bleiben. Ihre Freiheit zur Wahl eines effizienten klimapolitischen Instruments für einen bestimmten Bereich kann und darf nicht dadurch beschränkt werden, dass andere Mitgliedstaaten – aus welchen Gründen auch immer – für eben diesen Bereich einem anderen Instrument den Vorzug geben.

Ein weiteres Problem bei nicht isolierten Handelssystemen, die auf nationaler Ebene zusätzliche Bereiche aufnehmen, ist die Frage der ökologischen Äquivalenz bzw. der äquivalenten Genauigkeit bei der Erfassung der Emissionen aus diesem Bereich. Die Berechnungsweise der Emissionen, die Beobachtung der tatsächlichen Emissionen, der Abgleich mit den gehaltenen Rechten und die Sanktionen im Falle der Nichtdeckung für den zusätzlich einbezogenen Bereich sollten den Mindeststandards genügen, die für das bestehende gemeinschaftsweite System gelten. Andernfalls könnte ein Staat durch Einbeziehung eines zusätzlichen Bereichs bei zugleich laxer Umsetzung der Beobachtungs- und Kontrollpflichten den Unternehmen dieses Bereiches wertvolle Emissionsrechte zuweisen, denen de facto keine vergleichbaren ökologischen Leistungen gegenüberstehen, die aber dennoch zum EU-weit gültigen Zertifikatepreis veräußerbar wären. Dieses Argument gilt gleichermaßen für die Anforderungen an nationale Emissionshandelssysteme der EU-Beitrittskandidaten. Auch für sie **müssen gleiche Bedingungen gelten**.

Frage 5: Festlegung der sektoralen Ziele

Die Verteilung der Gesamtmenge der Emissionsanteile auf die am Emissionshandel beteiligten Bereiche in den einzelnen Mitgliedstaaten hängt zum einen von der EU-Lastenverteilung, zum anderen von den einzubeziehenden Bereichen ab.

Sowohl vor der Maßgabe eines funktionsfähigen Handelssystems als auch vor dem Hintergrund wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen der EU sollten **einheitliche Vorgaben** getroffen werden, welche die Emissionsanteile, die den am Emissionshandel beteiligten Bereichen in den einzelnen Mitgliedstaaten zugeteilt werden, regeln.

Gleichzeitig sollten den Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über die Zuteilung der Gesamtmengen auf die einzelnen Bereiche ausreichende Handlungsspielräume verbleiben, da die Erreichung der im Burden-Sharing festgelegten Reduktionsziele zunächst nationalen Entscheidungen und Kompetenzen unterliegt. Die Kommission schlägt im Grünbuch vor, die Verteilung durch Vereinbarung mit den Mitgliedstaaten durchzuführen, ohne jedoch zu definieren, was in diesem Zusammenhang unter „Vereinbarung“ zu verstehen ist. Die Art und Weise der Ausgestaltung der Vereinbarung hat jedoch erheblichen Einfluss auf die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten.

Grundsätzlich ist eine einheitliche Rahmenregelung auf Gemeinschaftsebene hinsichtlich der Verteilung der Gesamtmengen der Emissionsanteile auf die beteiligten Bereiche in den Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene sinnvoll, um z.B. wettbewerbsrechtliche und beihilferechtliche Auswirkungen, die sich aus unterschiedlichen Gesamtmengen für die gleichen Sektoren in verschiedenen Mitgliedstaaten ergeben können, zu vermeiden.

Entscheidend ist, dass die Verteilung der Gesamtmengen der Emissionsanteile auf einzelne Bereiche in allen Mitgliedstaaten nach den gleichen Kriterien erfolgt, um Konsistenz und Kohärenz mit den Bestimmungen des Binnenmarktes und des Beihilferechts zu gewährleisten. Anhaltspunkte können

dabei die historischen Mengen, die bisher in diesen Bereichen emittiert wurden, die derzeit vorhandenen oder zukünftig zu erwartenden technischen Voraussetzungen in den Bereichen und deren Wachstumserwartungen sein. Der Schwerpunkt einer Vereinbarung auf Gemeinschaftsebene sollte deshalb bei der Definition von Verteilungskriterien liegen, anhand derer den Mitgliedstaaten die tatsächliche Verteilung der Gesamtmengen auf die einzelnen Bereiche überlassen bleiben sollte. Gleichzeitig sollte eine Vereinbarung auf Gemeinschaftsebene Mindeststandards beschreiben, die von einzelnen Mitgliedstaaten überschritten werden können (wie bereits zu Frage 2 und 3 dargelegt).

Die **Festlegung der sektoralen Emissionsgrenzen** sollte somit **auf nationaler Ebene** erfolgen **unter Berücksichtigung gemeinschaftlich vereinbarter Rahmenrichtlinien**. Ferner sollte ein Abstimmungsprozess zwischen EU und Mitgliedstaaten eingerichtet werden. Denkbar wäre beispielsweise, dass alle Verfahren, die von der auf EU-Ebene festgelegten Regel abweichen, einer Genehmigung durch die EU bedürfen. Ausnahmen bzw. Abweichungen von der Regel werden somit nur in begründeten Ausnahmefällen gewährt. Dieses koordinierte Vorgehen ergibt sich bereits aus der Struktur des Kyoto-Protokolls, wo sowohl die einzelnen Mitgliedstaaten als auch die EU als ganzes Vertragsparteien sind und sich zu eigenen Reduktionszielen verpflichtet haben.

Frage 6: Erstzuteilung an Unternehmen

Bezüglich der Allokationsmethode bestehen die im Grünbuch genannten Varianten der Versteigerung, der Besitzstandsregelung („grandfathering“) bzw. von Mischformen zwischen beiden Methoden.

Die Ausgestaltung der Erstzuteilung der Unternehmen mit Emissionsrechten im Zuge einer freien Vergabe genügt dem Prinzip der Besitzstandswahrung und dürfte auf eine höhere Akzeptanz bei den betroffenen Unternehmen stoßen, als dies bei einer Auktionierung der Fall sein dürfte. Dies zeigen auch die bisherigen Erfahrungen im Bereich des Emissionshandels. Sie bietet somit bestehenden Unternehmen eine höhere Planungssicherheit. Allerdings ist hinsichtlich der ökonomischen Effizienz die Auktion dem Grandfathering überlegen. Da bei einer freien Vergabe nur die Restmengen, die sich aus dem Unterschied aus Anfangszuteilung und optimaler Anpassung ergeben, marktwirksam werden, kommt es tendenziell zu engeren Märkten und somit zu einer höheren Gefahr des Missbrauchs von Marktmacht. Darüber hinaus wird bei einer Auktion gleich zu Anfang ein Preissignal generiert, an dem sich die Unternehmen hinsichtlich ihrer Reduktionsleistungen orientieren können. Gerade dieses Preissignal, das die Opportunitätskosten widerspiegelt, ist eine wesentliche Voraussetzung für einen funktionierenden Zertifikatemarkt. Ferner werden bei einer Auktion Neueinsteiger und Altemittenten gleich behandelt, während beim Grandfathering Neuemittenten benachteiligt werden, da sie im Gegensatz zu bestehenden Unternehmen erst die für die Produktion notwendige Menge an Emissionsrechten erwerben müssen.

Auf Basis dieser Überlegungen erscheint ein **Mischsystem sinnvoll**, das einen Teil der Emissionsrechte frei zuteilt, einen anderen über eine Auktion. Ferner ist zu hinterfragen, ob das Grandfathering nicht befristet werden sollte. Mit der Zeit fallen dann immer mehr Rechte dem Auktionsbudget zu. Somit würde anfänglich der Besitzstand gewahrt bleiben, langfristig jedoch die Vorteile eines Auktionsverfahrens vollständig nutzbar gemacht werden und darüber hinaus eine weitestgehende Internalisierung der externen Kosten erreicht werden.

Das **Zuteilungsverfahren** – Grandfathering, Auktion oder ein Hybridsystem – sollte **auf jeden Fall auf Gemeinschaftsebene vereinbart** werden. Bei unterschiedlichen Allokationsmethoden in verschiedenen Mitgliedstaaten besteht die EU-rechtliche Relevanz darin, dass beim Grandfathering den Unternehmen geldwerte Vorteile in Form der Emissionsrechte unentgeltlich überlassen werden und diese Rechte über die nationalen Grenzen hinweg handelbar sind, während Unternehmen in Mit-

gliedstaaten mit Auktionsverfahren diese Emissionsrechte ersteigern bzw. auf dem EU-weiten Markt erwerben müssen.

Die Anwendung des Art. 87 EG (ex-Art. 92 EGV) (staatliche Beihilfen) und des Art. 97 EG (ex-Art. 102 EGV) (von den Mitgliedstaaten geplante wettbewerbsverzerrende Vorschriften) hat im Zusammenhang der Einführung eines EU-weiten Emissionshandelssystems mit national unterschiedlichen Verteilungsmethoden eine besondere Dynamik, die von der Wahl der Verteilungsmethode durch den jeweiligen Mitgliedstaat abhängt.

Bei einer *unterschiedlichen Vorgehensweise* in den einzelnen Mitgliedstaaten kommt es auf die vorherrschende Zuteilungsmethode an. Der Fall, in dem ein einzelner Mitgliedstaat die Auktionsmethode wählen würde, während in allen anderen das Grandfathering zur Anwendung kommt, unterliegt nach Art. 97 Abs. II EG (ex-Art. 102, Abs. 2 EGV) keiner Beanstandung durch die Kommission, da der Mitgliedstaat den Unternehmen auf seinem Staatsgebiet freiwillig Nachteile und keine Vorteile auferlegen würde. In dieser Konstellation des dominierenden Grandfatherings erscheint eine einheitliche Allokationsmethode nicht zwingend rechtlich notwendig, da die bestehenden Rechtsgrundlagen ausreichen würden, um den lauterer Wettbewerb sicherzustellen.

Im umgekehrten Fall bei einer mehrheitlichen Anwendung der Versteigerung, würde der Mitgliedstaat, der eine Vergabe im Zuge des Grandfatherings wählt, seinen Unternehmen im Gegensatz zu den anderen Mitgliedstaaten mit Versteigerung einen geldwerten Vorteil zugestehen, den diese auch sofort auf dem EU-weiten Markt geltend machen könnten. In dieser Konstellation würden wahrscheinlich sowohl die Beihilferegelung nach Art. 87 EG als auch Art. 97 EG (ex-Art. 102 EGV) greifen. Bestehende Vorschriften des EG-Vertrages würden bei dieser Konstellation wohl der Entscheidung des einzelnen Mitgliedstaates zum Grandfathering entgegenstehen.

Diese komplexe rechtliche Situation spricht dafür, dass eine einheitliche Allokationsmethode klare Rahmenbedingungen für die Mitgliedstaaten schafft und Rechtsunsicherheiten beseitigt. Bestehende Vorschriften sind zwar wahrscheinlich ausreichend, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, allerdings hat eine einheitliche Vereinbarung den Vorteil, dass keine aufwendigen Einzelfallprüfungen nach Inkrafttreten einer Rahmenbestimmung zum Emissionshandel auftreten, sondern bereits im Vorfeld der Festlegung des gemeinsamen oder koordinierten Systems eine Einigung der Mitgliedstaaten erfolgt.

Entscheidend sind dabei zwei Gesichtspunkte. Die Mitgliedstaaten müssen sich verbindlich dazu verpflichten oder verpflichtet werden, die vorgeschlagenen Allokationsweise tatsächlich einzuhalten. Und es müssen konkrete Methoden für die Art und Weise der Allokation der Emissionsrechte auf europäischer Ebene festgelegt werden.

Die Kommission betrachtet die von ihr vorgeschlagenen Wege – Vereinbarung auf Gemeinschaftsebene oder europäische Leitlinien - im Sinne von alternativen Vorgehensweisen. Es kann jedoch auch eine Kombination von Vereinbarungen auf Gemeinschaftsebene und von europäischen Leitlinien in Betracht kommen. Die Vereinbarung auf Gemeinschaftsebene könnte ihren Schwerpunkt darauf legen, den Allokationsmechanismus für die einzelnen Mitgliedstaaten verbindlich im Sinne einer Rahmenvereinbarung festzulegen. Die weitere Ausgestaltung von Einzelaspekten der vereinbarten Allokationsmethode könnte möglicherweise ausführlicher, europaweit geltenden Leitlinien vorbehalten werden.

Im Falle der Einführung einer einheitlichen europäischen Methode in Form der regelmäßigen **Versteigerung** der Emissionsanteile an die Unternehmen liegt in der **Art und Weise der Rückführung der aus der Auktion erwirtschafteten Erträge** potenziell Anlass für Wettbewerbsverzerrungen bzw. unzulässige Beihilfen, wenn diese Rückführung durch Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet wird oder wenn Mitgliedstaaten durch die Rückverteilung bestimmten Sektoren Vorteile ver-

schaffen. D.h. auch bei einer einheitlichen Versteigerung sind europarechtliche Fragen nicht „größtenteils vom Tisch“, sondern es ergeben sich weitere Aspekte, die bei einer entsprechenden einheitlichen Vereinbarung geregelt werden sollten.

Bei der Methode eines europaweiten **Grandfatherings** sind Wettbewerbsverzerrungen von der genauen Formulierung der **Zuteilungsformel** abhängig. Hier sollte bereits bei der Implementierung eines nationalen Handelssystems, d.h. auch ohne die weitergehenden Herausforderungen eines europaweiten Systems, auf nationaler Ebene eine Zuteilungsmethode gewählt werden, die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den beteiligten Unternehmen vermeidet.

Zuteilungsregeln bei Grandfathering

Die **EU legt gewisse Mindeststandards** bzw. Kriterien fest, denen die Zuteilungsregeln genügen müssen, und ein Abstimmungsprozess zwischen nationaler und EU-Ebene wird eingerichtet. Will ein Land über diesen Spielraum hinausgehen, d.h. von den auf EU-Ebene festgelegten Regeln abweichen, so bedarf dies einer Genehmigung durch die EU. Ausnahmen bzw. Abweichungen von der Regel werden somit wiederum (wie unter Frage 5) nur in begründeten Ausnahmefällen gewährt.

Ein spezifisches Problem bei einer freien Vergabe ist die Anrechnung von frühzeitigen Vermeidungsleistungen. Dahinter verbergen sich beträchtliche Interessenskonflikte. Die Frage ist zu stellen – und im Zuge weiterer Beratungen zu beantworten – inwiefern diese Leistungen honoriert werden sollten. Eine Anrechnung aller bereits seit 1990, dem Basisjahr des Kyoto-Protokolls, erbrachten Minderungen erscheint zu großzügig, d.h., ein Grandfathering-System sollte sich auf ein deutlich späteres Basisjahr als 1990 beziehen. Es wäre auch noch zu klären, was tatsächliche Minderungen sind und welcher Teil auf andere Faktoren zurückzuführen ist. Vorstellbar ist, dass mit nationalen oder EU-weiten Benchmarks gearbeitet wird und besonders energieeffizienten Unternehmen ein Bonus im Zuge der Vergabe gewährt wird. Dies erfordert jedoch – um die Einhaltung des ökologischen Zieles nicht zu gefährden – eine Verschärfung der allgemeinen Zuteilungsregel auf der anderen Seite.

Frage 7: Ausgewogenheit zwischen Emissionshandel und anderen Politiken und Maßnahmen

Das Grünbuch bezieht den Begriff der Ausgewogenheit auf die Gleichbehandlung der Mitbewerber und deren Kostenbelastung, wenn diese unterschiedlichen Regimen in den Mitgliedsländern unterworfen sind, d.h., dass Emittenten unabhängig davon, ob sie nun einer Steuer oder einer Auflage unterliegen bzw. in ein EU-weites Emissionshandelssystem eingebunden sind, die gleichen wirtschaftlichen Belastungen erfahren. Aus der ökonomischen Perspektive sollten sich die sektoralen Beiträge zur gesamten Emissionsreduktion nach den sektoralen Grenzvermeidungskosten ausrichten. Sektoren mit relativ geringen Kosten sollten mehr, solche mit höheren Kosten weniger beitragen. Dies ist aber weniger eine Frage der „Ausgewogenheit“ zwischen Emissionshandelssystemen und anderen Politiken und Maßnahmen, sondern der „Ausgewogenheit“ der sektoralen Emissionsreduktionsziele. Sind diese „ausgewogen“ im Sinne einer kostenminimalen Erreichung des gegebenen nationalen bzw. EU-weiten Reduktionszieles, so können auch die zu ihrer Umsetzung gewählten umweltpolitischen Instrumente – ob nun ein Emissionshandelssystem, eine Steuer oder eine Umweltvereinbarung – als „ausgewogen“ bezeichnet werden.

An dieser Stelle ist es wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass **gleiche absolute Kostenbelastungen** für jeweils gleichartige Unternehmen **nicht steuerbar** sind, sondern im Gegenteil Unterschiede notwendig sind. Selbst identische Umweltziele führen in unterschiedlichen Ländern (und im Grunde noch nicht einmal innerhalb eines Landes) nicht notwendigerweise zu identischen Kostensteigerungen gleichartiger Unternehmen. Zum einen kann das Ausgangsniveau für zwei Unternehmen z.B. aufgrund unterschiedlich strenger Umweltstandards vor Einführung einer neuen gemeinsamen Umweltpolitik differieren. Zum anderen werden sich nie dieselben technologischen und marktlichen Ausgangsbedin-

gungen vorfinden. Selbst wenn – zum Beispiel durch eine EU-Richtlinie – alle Aluminiumerzeuger eines Landes derselben spezifischen Emissionsobergrenze unterliegen würden, so fielen die spezifischen Mehrkosten der Anpassung und damit auch die Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich aus. Denn jeder Hersteller ist durch individuelle Produktionsbedingungen (insbesondere Skalenerträge und Investitionszyklen), durch eine andere Struktur der Energieversorgung, durch andere technologische Potenziale etc. gekennzeichnet, die es ihm mehr oder weniger leicht machen, den neuen, harmonisierten Umweltzielen zu genügen.

Absolute Wettbewerbsgleichheit kann es folglich bei der Umsetzung sektorspezifischer Ziele **nicht geben**, ganz unabhängig davon, ob für die instrumentelle Umsetzung auf der Sektorebene ein Emissionshandelssystem, eine Steuerlösung, eine technische Vorschrift oder eine Umweltvereinbarung gewählt wird. Gleichzeitig erfordert ein EU-weites Handelssystem jedoch Kompatibilität mit den wettbewerbsrechtlichen Regelungen des EG-Vertrags, was zur Folge hat, dass nationale quantitative sektorale Reduktionsvorgaben dann unzulässig sind, wenn sie zu begünstigenden Wirkungen bei den Unternehmen und Produktionszweigen eines Mitgliedstaates führen würden. **Aus wettbewerblichen Erwägungen** sollten daher **zumindest Untergrenzen** für eine notwendige Reduktionspflicht für Sektoren, die an einem EU-weiten Emissionshandelssystem teilnehmen sollen, vereinbart werden.

Frage 8: Umweltwirksamkeit und umweltpolitischer Instrumentenmix

Selbst wenn die Ziele der **Umweltvereinbarungen** absolut formuliert sein sollten, ist die **Umweltwirksamkeit nicht gesichert**, da die Zielerreichung bei den i.d.R. nicht rechtsverbindlichen Selbstverpflichtungen keineswegs garantiert ist. Bei drohender Zielverfehlung kann nicht auf hoheitliche Durchsetzungsinstrumente zurückgegriffen werden. Trittbrettfahrerprobleme zwischen den Unternehmen einer Branche werden es auch den Verbänden schwer machen, eine Umweltvereinbarung, die von Zielverfehlung bedroht ist, doch noch durchzusetzen.

Auf Energieeffizienzzielen beruhende Umweltvereinbarungen bergen zudem ein Risiko in Bezug auf die ökologische Zielerreichung, da ein unerwartet hohes Aktivitätsniveau – sprich unerwartetes gesamtwirtschaftliches, sektorales oder unternehmerisches Wachstum – zu ungeplanten ökologischen Mehrbelastungen führen kann, auch wenn die Zielwerte pro Produkteinheit eingehalten werden. Eine **ähnliche Ungewissheit kennzeichnet** im übrigen auch **Steuerlösungen**, da auch hier wirtschaftliches Wachstum bei gleichbleibendem Steuersatz zu höheren Emissionen führen kann.

Solche inhärenten Risiken bezüglich einzelner oder eines Bündels umweltpolitischer Instrumente mit inhärent unsicherem Zielerreichungsgrad können im Rahmen einer völkerrechtlich verbindlichen, exakt quantifizierten Zielvorgabe wie den Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll nur kontrolliert und gesteuert werden, wenn soweit als möglich – das heißt soweit aus Effizienz- und Transaktionskostenerwägungen heraus ratsam – auf das Instrument des Emissionshandels zurückgegriffen wird. Dies heißt konkret, dass auch Erwägungen darüber angestellt werden sollten, ob die in einzelnen Bereichen heute bestehenden oder geplanten Steuerlösungen nicht durch Emissionshandelssysteme ersetzt werden könnten – in Deutschland beispielsweise die Energiesteuern bei Stromerzeugern. Auch heißt dies, dass Umweltziele aus bestehenden Umweltvereinbarungen bevorzugt in verbindliche absolute Ziele umgerechnet und ggf. verschärft werden sollten, um auf dieser Basis ein Emissionshandelssystem aufbauen zu können. Ein solcher Umstieg auf ein Lizenzsystem belässt den betroffenen Branchen die Flexibilität in der Anpassung. An dieser Stelle sei betont, dass ein Emissionshandel nicht die Wachstumsschranken eines Unternehmens begrenzt, da die Mengenbeschränkung nur auf die Emissionen abzielt, nicht aber auf den Output.

Für die **verbleibenden Sektoren** und/oder Unternehmenstypen, **für die aus guten Gründen ein Emissionshandelssystem kaum ratsam erscheint, sollten ein Frühwarnsystem und ein flexibler Handlungsrahmen eingerichtet werden**, die folgende Elemente umfassen:

- Aktuelle Prognosen der wirtschaftlichen Entwicklung und der resultierenden Emissionen,
- Beobachtung der Emissionen,
- Flexibilität, neue Bereiche in die bestehenden Emissionshandelssysteme einzubeziehen bzw. bestehende Anforderungen in anderen Regimen zu verschärfen (Steuersätze, Ziele einer Umweltvereinbarung etc.).

Um besser beurteilen zu können, ob und – wenn ja – in welchen Sektoren ein Emissionshandel Anwendung finden sollte, erscheint eine **Kosten-Nutzen-Analyse des Emissionshandels in seiner vorgesehenen Ausgestaltung im Vergleich zu den anderen umweltpolitischen Instrumenten notwendig**.

Fragen 9 und 10: Instrumente zu Beobachtung (Monitoring), Berichterstattung, Verifikation, Erfüllungskontrolle und Durchsetzung

Generell müssten in einem koordinierten Emissionshandelssystem in der Gemeinschaft folgende Aspekte geregelt werden:

Auf nationaler Ebene:

- Beobachtung der Emissionen auf Unternehmensebene,
- Berichterstattung der Emissionen an die zuständige nationale Behörde,
- Verifikation auf nationaler Ebene (hierzu zählen Verifikation des Beobachtungswesens und der Berichterstattung, der Einhaltung der zugeteilten Emissionsmenge und möglicher weiterer Bestimmungen des Handelssystems),
- Durchsetzung der Emissionsziele sowie der Ausführungsbestimmungen.

Auf Gemeinschaftsebene:

- Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft,
- Verifikation der nationalen Berichterstattung,
- Durchsetzung der auf Gemeinschaftsebene vereinbarten Ausführungsbestimmungen.

Beobachtung (Monitoring) und Berichterstattung

Ein gemeinschaftsweiter Emissionshandel mit Beteiligung der Unternehmen bzw. bestimmter Sektoren erfordert eine Beobachtung und Berichterstattung der Emissionen auf Unternehmensebene bzw. auf der Ebene der am Handel teilnehmenden Subjekte. Das Grünbuch erwähnt insbesondere die Richtlinie zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen² sowie die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie)³. **Beide** genannten **Richtlinien** bieten jedoch eher einen **wenig tauglichen Ausgangspunkt für die Beobachtung und Berichterstattung** der unternehmensbezogenen Treibhausgasemissionen in einem EU-weiten Handelssystem.

² Richtlinie 88/609/EWG vom 24.11.1988, geändert durch Richtlinie 94/66/EWG vom 15.12.1994.

³ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.09.1996.

Die Großfeuerungsanlagenrichtlinie regelt lediglich die Schadstoffe SO₂ und NO_x verbindlich, d.h., Treibhausgasemissionen sind nicht erfasst. Nach Artikel 4.3 können Mitgliedstaaten zwar andere Schadstoffe einschließen, dies ist jedoch keine verbindliche Vorschrift. Die Großfeuerungsanlagen-Richtlinie regelt in Anhang IX Methoden zur Emissionsmessung. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass für die energiebedingten CO₂-Emissionen die Erfassung des Brennstoffverbrauches und die Berechnung der Emissionen über brennstoffspezifische Emissionsfaktoren genauer ist als die Messung im Abgasstrom. Für die Treibhausgase Lachgas und Methan liegen zum Teil noch keine Messinstrumente für den Routinegebrauch außerhalb der Forschungseinrichtungen vor, so dass hier ebenfalls nicht die Regelungen für kontinuierliche Beobachtung von SO₂ und NO_x auf diese Treibhausgase übertragen werden können.

Die IVU-Richtlinie schließt ebenfalls nicht ausdrücklich Treibhausgasemissionen ein, sondern den effizienten Energieeinsatz in genehmigungsbedürftigen Anlagen. Die Kyoto-Gase (CO₂, CH₄, N₂O, SF₆, HFCs und PFCs) werden an keiner Stelle explizit erwähnt, so dass deren eindeutiger Einschluss weitgehend von der Ausgestaltung durch die Mitgliedstaaten abhängen wird und nicht eindeutig durch die Richtlinie vorgegeben ist. Auch die Aktivitäten im Rahmen der EU zur Ausgestaltung der IVU-Richtlinie im Rahmen des *European IPPC Bureau* berücksichtigen bisher die Treibhausgasemissionen kaum. Die Berichterstattung zur IVU-Richtlinie erfolgt in dreijährigem Turnus, was für die Berichterstattung zum Emissionshandelssystem als unzureichend angesehen werden kann. Inwieweit das im Rahmen der IVU-Richtlinie geplante europäische Schadstoffemissionsregister (EPER) zum Monitoring und zur Berichterstattung der Treibhausgasemissionen herangezogen werden kann, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden. Nachdem es jedoch im Rahmen der IVU-Richtlinie implementiert werden soll, scheint es zumindest fraglich, ob die darin enthaltenen Begrenzungen (dreijährige Berichtspflicht, Abgrenzung der Emittenten) in dem Ausmaß erweitert werden können, das ein Treibhausgas-Emissionshandelssystem erfordert.

In den Mitgliedstaaten erfolgt die Erfassung der Treibhausgasemissionen in den für ein Emissionshandelssystem attraktiven Sektoren nicht über die Daten, die im Rahmen der oben genannten Richtlinien erhoben werden, sondern über die Energiestatistiken, die von den nationalen statistischen Behörden erstellt werden und die auf entsprechenden Auskunftspflichten der Unternehmen beruhen (in der Abgrenzung der Sektoren der Wirtschaftsstatistik). Für prozessbedingte Treibhausgasemissionen werden in den Mitgliedstaaten bisher in vielen Fällen keine unternehmensbezogenen Daten aufgrund nationaler Umweltgesetzgebung erhoben; in der Regel werden hier Produktionsdaten (z.B. Zement, Kalk oder Glas) mit entsprechenden Emissionsfaktoren überlagert.

Nachdem aus bereits genannten Gründen kontinuierliche Monitoringverfahren für die Treibhausgasemissionen nicht in Frage kommen, ist eine **einheitliche Inventarisierung und Berichterstattung** der betreffenden Treibhausgasemissionen in einem EU-weiten Emissionshandelssystem **von herausragender Bedeutung für die Zuverlässigkeit, Praktikabilität, Glaubwürdigkeit und Akzeptanz des Systems**. Es erscheint **zweckmäßiger**, im Rahmen der Einführung eines Emissionshandelssystems entsprechende **neue spezifische und einheitliche Regelungen** zur Beobachtung, Erfassung und zur Berichterstattung von Treibhausgasemissionen auf Unternehmensebene **zu treffen als an bestehende Richtlinien anzuknüpfen**. Nur so ist zu gewährleisten, dass die Berichterstattung tatsächlich die Anforderungen eines Emissionshandelssystems erfüllen kann. Damit müssten die Mitgliedstaaten für die am System beteiligten Sektoren neue unternehmensbezogene Berichterstattungspflichten einheitlich und verbindlich verankern. **Inventarisierungs- und Berichterstattungsrichtlinien sollten auf Gemeinschaftsebene erarbeitet werden, während die Mitgliedstaaten für das tatsächliche Monitoring der Unternehmen auf nationaler Ebene zuständig sein sollten.**

Bestimmungen zur Beobachtung und Berichterstattung von Treibhausgasemissionen auf Unternehmensebene sollten folgende Aspekte und Kriterien erfüllen:

1. Bei der Beobachtung der unternehmensbezogenen Treibhausgasemissionen muss zwischen den brennstoffbedingten Emissionen und den prozessbedingten Emissionen unterschieden werden, und es sollten jeweils spezifische Inventarisierungs- und Berichterstattungsrichtlinien verankert werden, falls beide emittierenden Bereiche in das Handelssystem einbezogen werden. Entsprechende Inventarisierungsrichtlinien für Unternehmen müssen auf Gemeinschaftsebene ausgearbeitet und verabschiedet werden und liegen in den Mitgliedstaaten erst in Ansätzen vor. Die internationalen Richtlinien zur Emissionsberechnung gelten auf Sektor- und nicht auf Unternehmensebene und sind daher nicht einfach übertragbar. Darüber hinaus können bestehende Inventarisierungsschwierigkeiten, wie sie im Rahmen der Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories vorhanden sind (z.B. Abgrenzung der CO₂-Emissionen in der Metallindustrie durch CO₂ aus dem Elektrolyseprozess und aus dem Brennstoffeinsatz), auf Unternehmensebene einen wesentlich größeren Einfluss haben. Insbesondere gilt dies für die Abgrenzung des energiebedingten (also emissionsrelevanten) vom nicht-energiebedingten (i.d.R. nicht emissionsrelevanten) Brennstoffverbrauch sowie für die Frage der Lagerbestände.
2. Im Rahmen des Emissionshandelsystems ist eine einheitliche Definition der beteiligten „Verpflichteten“ notwendig, um die handelnden Subjekte, die geographische Zurechnung und die Emissionszurechnung etc. im Rahmen der Beobachtung und Berichterstattung abzugrenzen. Hierbei sollte auch eine klare Emissionszurechnung für multilaterale Unternehmen, die in mehreren Mitgliedstaaten operieren, erfolgen.
3. Es sollte ein in der Gemeinschaft einheitliches elektronisches Berichtsformat für die Unternehmensberichterstattung entwickelt werden.
4. CO₂-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe sollten über den Brennstoffeinsatz und einheitliche brennstoffbezogene Emissionsfaktoren berechnet werden. Die Emissionsfaktoren und Heizwerte sollten mit den Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories konsistent sein. Gleiches gilt für denjenigen Teil der prozessbedingten Emissionen, der über Produktionsdaten und prozessspezifische Emissionsfaktoren ermittelt wird.
5. Es müssen eindeutige Anrechnungsregeln hinsichtlich des Strombezuges getroffen werden, um Doppelzählungen zu vermeiden. Falls sowohl die Stromerzeugung als auch stromverbrauchende Sektoren in ein Handelssystem einbezogen werden, sollten die Emissionen der Erzeugung und nicht den industriellen Verbrauchern angelastet werden.

Die Berichterstattung der Mitgliedstaaten gegenüber der Gemeinschaft sollte im Rahmen des Systems zur Beobachtung der Emissionen von CO₂ und anderen Treibhausgasen in der Gemeinschaft⁴ erfolgen. Die dem Monitoring-Mechanismus zugrundeliegende Entscheidung 93/389/EWG müsste in diesem Zusammenhang wohl ein weiteres Mal geändert werden, um neue Anforderungen, den veränderten Anwendungsbereich und neue Fristen für die nationale Berichterstattung im Zusammenhang mit einem europäischen Emissionshandelssystem zu berücksichtigen. Eine mindestens jährliche Berichterstattungspflicht scheint dem Regelungsgegenstand angemessen. Eine jährliche Berichterstattung wäre auch mit dem Rhythmus der nationalen Inventarberichterstattung konsistent.

Verifikation

Verifikation auf nationaler Ebene

⁴ Entscheidung 93/389/EWG des Rates vom 24.06.1993 und Änderung durch Entscheidung 1999/296/EG des Rates vom 26. April 1999.

Wie in Teil 1 bereits ausgeführt wurde, handelt es sich bei der Berichterstattung weitgehend um neue Pflichten der Unternehmen, und damit auch um **neuartige Verifikationspflichten**, die zu zusätzlichen Kosten führen.

Sachlicher Gegenstand der Verifikation wären hinsichtlich der energiebedingten Emissionen vor allem die Rechnungen des Brennstoffbezuges bzw. die Erfassung des Brennstoffverbrauches der Unternehmen und die abgeleiteten Emissionsberechnungen sowie die korrekte Berechnung der Emissionen aus prozessbedingten Emissionen.

Die Verifikation der Daten kann einerseits durch staatliche Kontrollbehörden und andererseits durch unabhängige private Prüforganisationen (Betriebsprüfer) erfolgen, die entsprechend von staatlicher Seite beliehen werden müssen.

Gegen den Einsatz staatlicher Kontrollbehörden sprechen die zum Teil erheblich begrenzten Ressourcen der öffentlichen Verwaltung sowie die teilweise in Mitgliedstaaten bestehenden komplizierten Kompetenzzuordnungen, was zu erheblichen Vollzugsdefiziten führen kann. Für eine Rolle des Staates spricht demgegenüber, dass sich möglicherweise auf nationaler Ebene besser und einfacher die Konsistenz der berichteten Treibhausgasemissionen auf Unternehmensebene mit den Daten der nationalen Treibhausgasinventare herstellen lässt, und die Mitgliedstaaten daher eine Rolle z.B. der nationalen statistischen Behörden bevorzugen könnten. Gleichzeitig ist bei einer Verifikation durch staatliche Stellen zumindest in Teilbereichen leichter eine Verifikation der neu erhobenen Unternehmensdaten über den Vergleich mit Daten aus anderen Berichtspflichten möglich, sofern dies aus Datenschutzgründen zulässig ist.

Gegen die Verifikation durch unabhängige Dritte sprechen erste Erfahrungen in Dänemark, die zum Teil erhebliche zusätzliche Kosten auf Unternehmensseite ergaben. Weiterhin erfordert die Beleihung Dritter auch weitere, u.U. aufwendige nationale Regelungen hinsichtlich der Akkreditierung der Verifizierer und die Ausgestaltung neuer Akkreditierungsanforderungen und -verfahren, die den neuen Ansprüchen und Erfordernissen genügen. Eine Verifikation **durch unabhängige Dritte** sollte von der Organisation des Verfahrens **eher an die Wirtschaftsprüfung von Unternehmensbilanzen anknüpfen als an die Verifikation im Rahmen** des Gemeinschaftssystems für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS)⁵, da im EMAS-System überwiegend Managementsysteme und weniger Daten zertifiziert werden und die Anknüpfung an die Bilanzprüfung aus diesem Grund geeigneter erscheint.

Bezüglich der **Kosten der Verifikation** scheint es empfehlenswert, – analog zu den Betriebsprüfungen im Rahmen des Steuerrechts – **keine jährliche Gesamtprüfung** aller Unternehmen durchzuführen, sondern lediglich einen **festgelegten Stichprobenanteil** (z.B. 5%) an Unternehmen in allen Mitgliedstaaten, der zufällig ermittelt wird. Über einen bestimmten Zeitraum hinweg (z.B. 5 Jahre) sollten alle Unternehmen überprüft werden. Die Prüfung sollte sich dann nicht nur auf das aktuelle Prüfjahr, sondern auch die zurückliegenden Jahre beziehen. Die Stichprobe und der gesamte Prüfrhythmus sollte für alle Mitgliedstaaten gleich festgelegt werden. Nachdem auch in anderen Richtlinien (z.B. EMAS) Rahmenfestlegungen für die private Verifikation und die Akkreditierung von Verifizierern in den Mitgliedstaaten getroffen wurden, erscheint dies auch im Zusammenhang mit einem gemeinschaftsweiten Emissionshandelssystem sinnvoll, wenn auch nicht unter allen Umständen rechtlich geboten. Nachdem unterschiedliche Verifikationsanstrengungen zu Marktverzerrungen führen können, ist jedoch eine **Mindestharmonisierung der Verifikation in den Mitgliedstaaten geboten**. Zur Festlegung eines Mindestmaßes an Harmonisierung erscheinen insbesondere die Kriterien des Vorschlags für eine Empfehlung des Rates zur Festlegung von Mindestkriterien für Un-

⁵ Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993.

weltinspektionen in den Mitgliedstaaten⁶ relevant, insbesondere die darin enthaltenen Empfehlungen hinsichtlich eines Inspektionsplanes, eines Registers der kontrollierten Anlagen, der Archivierung von Informationen und der Berichterstattung über die Inspektionen.

Verifikation der nationalen Berichterstattung auf Gemeinschaftsebene

Auf Gemeinschaftsebene müsste die erweiterte Berichterstattung der Mitgliedstaaten im Rahmen des Emissionshandelssystem in das System zur Beobachtung der Emissionen von CO₂ und anderen Treibhausgasen in der Gemeinschaft integriert werden.

Für die Gemeinschaftsebene ergeben sich damit neue und zusätzliche Verifikationsanforderungen, da bisher keine zusätzliche EU-interne Verifikation der im Rahmen des Monitoring-Mechanismus berichteten Treibhausgasinventare und Nationalberichte erfolgt, sondern deren Verifikation dem internationalen Mechanismus über die „*expert review teams*“ im Rahmen der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls überlassen wird. Bei einem EU-weiten Emissionshandelssystem wäre kein internationaler Verifikationsmechanismus gegeben. Gleichzeitig sichert jedoch ein harmonisiertes Verifikationsverfahren der Unternehmensdaten in der Gemeinschaft weitgehend die Qualität der Daten, so dass sich die zusätzlichen Verifikationsanforderungen der Gemeinschaft vor allem auf die ordnungsgemäße Implementierung der Regelungen zum Emissionshandel und des nationalen Berichtssystems beziehen würden.

Durchsetzung

Die Durchsetzung der Einhaltung der Vorschriften im Zusammenhang mit einem europäischen Emissionshandelssystem gegenüber den beteiligten Unternehmen sollte - wie generell die Durchsetzung der Einhaltung gemeinschaftsrechtlicher Umweltgesetzgebung durch Unternehmen - durch die Mitgliedstaaten erfolgen.

Nach dem Vertragsverletzungsverfahren in Art. 226 EG (ex-Art. 169 EGV) kann der Europäische Gerichtshof nach Anrufung durch die Kommission feststellen, dass ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus sekundärem Gemeinschaftsrecht verletzt hat. Wird die Vertragsverletzung auch nach dieser Feststellung nicht abgeholfen, kann die Kommission die Nichtbefolgung des Urteils rügen und der Gerichtshof dem betreffenden Mitgliedstaat nach Art. 228 EG (ex-Art. 171 EGV) die Zahlung eines angemessenen Zwangsgelds oder eines Pauschbetrages auferlegen. Bei Nichterfüllung der EU-Richtlinie zum gemeinsamen/ koordinierten Emissionshandelssystem würde das Vertragsverletzungsverfahren zur Anwendung kommen und die zusammenhängenden Sanktionsmöglichkeiten wirksam werden. Die lange Dauer des Verfahrens könnte sich hinsichtlich der Funktionsfähigkeit des Marktes für Emissionsrechte als problematisch erweisen. Zwar geht es hierbei um Verfehlungen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Umweltgesetzgebung und nicht um die Überschreitung der Emissionsanteile einzelner Unternehmen, was unter die nationale Durchsetzungsregelung fällt. Allerdings könnte der Marktmechanismus negativ beeinflusst werden, wenn die nationalen Instanzen ihren Verpflichtungen nicht rechtzeitig nachkommen. Die Glaubwürdigkeit, eine der essentiellen Voraussetzungen für das Funktionieren eines europäischen Emissionshandelssystems, könnte dadurch beeinträchtigt werden.

Neben dem Vertragsverletzungsverfahren gibt es jedoch keine ausdrückliche Rechtsgrundlage für den Erlass sekundärrechtlicher Sanktionsregelungen gegenüber Mitgliedstaaten. Die im Grünbuch geforderte Festlegung von Mindeststrafen in den Mitgliedstaaten gegenüber nicht regelkonform handelnden Unternehmen erscheint in diesem Zusammenhang bisher nicht ausreichend rechtlich begrün-

⁶ Geänderter Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen von Mitgliedstaaten.

det. Außerdem wird nicht klar, ob mit Mindeststrafen EU-weite einheitliche Bußgeldhöhen für Nichterfüllung auf Unternehmensebene verankert werden sollen oder ob in diesem Zusammenhang lediglich ein Mindestmaß an einheitlichen Kriterien für die nationale Festlegung von Sanktionen bei bestimmten Verstößen gemeint ist, was in einem koordinierten europäischen System eher angemessen erscheint. **Für ein funktionsfähiges und glaubwürdiges Emissionshandelssystem erscheint ein Mindestmaß an einheitlichen Kriterien bei der Festlegung von Sanktionen essentiell.**

Der im Grünbuch angesprochene **Ausschluss aus dem Handelssystem** als besondere Strafe ist in einem EU-Handelssystem **nicht anzuraten**. Diese Sanktionsmaßnahme wird im Kontext der internationalen Klimaverhandlungen diskutiert, da auf internationaler Ebene keine entsprechende Institution mit einem direkten Zugriff auf den sich nicht regelkonform verhaltenden Staat existiert. Da der Emissionshandel nach Art. 17 des Kyoto-Protokolls einen Vorteil für die Mitgliedstaaten im Sinne einer erhöhten Flexibilisierung der Zielerfüllung darstellt, wird der Entzug dieser flexiblen Erfüllungsmöglichkeit dort als adäquate Maßnahme angesehen. In einem verbindlichen Emissionshandelssystem innerhalb der EU sieht die Situation jedoch anders aus. Zunächst stellt sich die Frage, wer ausgeschlossen werden soll und durch wen. Ferner sind in einem EU-Handelssystem nicht die Mitgliedstaaten sondern die Unternehmen die Handel treibenden Akteure. Gleichzeitig sieht das Grünbuch das gemeinsame Handelssystem langfristig als verbindlich an und sieht Ein- und Ausstiegsoptionen lediglich als „Übergangsetappe“ oder als Möglichkeiten für einen „begrenzten Zeitraum“. Ein Ausschluss eines Staates aus dem Emissionshandelssystem käme damit einem Ausschluss aus einer verbindlichen europarechtlichen Umweltregelung gleich. Dies ist nicht sinnvoll, und es stehen im Falle einer nicht regelkonformen Umsetzung durch einen Mitgliedstaat die Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens zur Verfügung.

Auch der Ausschluss einzelner Unternehmen ist keine adäquate Sanktionsmaßnahme, da auch auf der Unternehmensebene das System kein freiwilliges, sondern ein verbindliches ist, nachdem einmal die Entscheidung getroffen wurde, einen Sektor am Emissionshandel zu beteiligen und entsprechende Emissionsanteile zugewiesen wurden. Ein Ausschluss aus dem verbindlichen System wäre daher keine Strafe, sondern als eine Art Belohnung anzusehen.

Eine Nichterfüllung der Verpflichtungen sollte daher mit entsprechenden finanziellen Sanktionen, der Pflicht zum Kauf festgelegter Emissionsanteile zu aktuellen Marktpreisen oder ähnlichen Sanktionen belegt werden und nicht mit dem Ausschluss aus dem System. Bestehende Emissionshandelssysteme zeichnen sich durch **Sanktionsmöglichkeiten mit erheblicher Strafwirkung** aus, was für das erfolgreiche Funktionieren des Handelssystems auch geboten erscheint. Generell sollten die **Sanktionen den aktuellen Marktpreis deutlich übersteigen, um einen Anreiz zu regelkonformem Verhalten zu schaffen**.

5 Weitere Regelungsaspekte eines EU-internen Emissionshandelssystems

Im folgenden werden weitere Regelungsaspekte eines EU-internen Emissionshandelssystems angesprochen, die im Grünbuch nicht dargestellt werden.

Registrierung der Handelstransfers

Das Grünbuch spricht lediglich die Überwachung der Erfüllung der Verpflichtungen der Unternehmen, nicht jedoch die Registrierung und Überwachung der Handelsaktivitäten an. Hier wird ein weiterer Bereich für eine EU-weite Rahmenregelung gesehen, die technische Vorgaben hinsichtlich der verlässlichen Registrierung der Handelstransfers der am System beteiligten Unternehmen macht. Das europäische Registrierungssystem sollte mit den im Rahmen des Kyoto-

Protokolls erforderlichen „national registries“ kompatibel sein, und prinzipiell müssen gleiche Voraussetzungen und Aspekte auf gemeinschaftlicher Ebene geregelt werden, wie sie auch in den bestehenden Vorschlägen für „national registries“ in den Verhandlungsdokumenten zum Kyoto-Protokoll enthalten sind.

Zeitraum der Verpflichtungen und Anbindung an ein internationales System

Das Grünbuch lässt offen, für welche Perioden den Unternehmen Emissionsanteile zugeteilt werden sollen. Der anvisierte Start des Systems in 2005, die Opt-in- und Opt-out-Möglichkeiten und der Zusammenhang zum internationalen Handelssystem unter dem Kyoto-Protokoll machen es unklar, für welche Periode die Anteile zugewiesen werden sollen. Verschiedene weitere Ausgestaltungsfragen, z. B. in den Bereichen Beobachtung, Verifikation und Durchsetzung hängen jedoch unter anderem von dieser Vorgabe ab. Im Prinzip könnten jährliche Vorgaben für Emissionsanteile gemacht werden, oder diese könnten für einen längeren Zeitraum – vergleichbar der Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls – gemacht werden. Eine ex-ante Festlegung des Zeitraumes sowie der Entwicklung des Emissionsbudgets über diesen Zeitraum ist für Unternehmen essentiell, um eine gewisse Planungssicherheit sicherzustellen.

Banking

Im Kyoto-Protokoll besteht die Möglichkeit des Bankings von Emissionsreduktionen, d.h. der Übertragung von nicht genutzten Emissionsreduktionen in die nächste Verpflichtungsperiode. Diese Möglichkeit erscheint auch in einem EU-weiten Handelssystem sinnvoll, da dies Unternehmen eine höhere Flexibilität bei der Erfüllung der Reduktionsverpflichtungen an die unternehmensinternen Investitionszyklen ermöglicht.

Haftungssystem

Bei einem hinreichend restriktiven Sanktionsmechanismus sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Unternehmen erscheint eine gesonderte Diskussion um ein Haftungssystem obsolet. Da dies jedoch bisher nicht gewährleistet ist und auf internationaler Ebene diese Diskussionen geführt werden (Unklarheit über die Verbindung eines EU-weiten Emissionshandels zu einem internationalen Regime), sollen hier noch einige Gedanken zu diesem Themenkomplex angeführt werden.

Zunächst erscheint es notwendig, im Rahmen des Grünbuches klarzustellen, ob das anvisierte EU-interne Emissionshandelssystem einen ex-ante (Handel erfolgt im Vertrauen auf die Einhaltung der zugeteilten Emissionsanteile) oder einen ex-post Handel (Handel erfolgt erst nach nachgewiesener Einhaltung der zugeteilten Emissionsmengen) darstellt. Dies erfolgt im Grünbuch nicht ausdrücklich, wobei anscheinend ein ex-ante System angenommen wurde.

Im Rahmen des internationalen Emissionshandelssystems werden Systeme der Verkäuferhaftung, der Käuferhaftung, gemischte Haftungssysteme sowie die generelle Begrenzung der transferierbaren Handelsanteile diskutiert.

Nachdem in der EU bereits an anderen Stellen ein System der Käuferhaftung verankert wurde und in den Verhandlungen unter dem Kyoto-Protokoll strikte Haftungsregelungen befürwortet werden, sollte die Ausgestaltung des EU-internen Handelssystems kompatibel mit den internationalen Vorschlägen zu den Haftungsregelungen ausgestaltet werden, und die Kommission sollte im Rahmen des koordinierten Emissionshandelssystems einen Vorschlag für ein Käuferhaftungssystem bzw. ein gemischtes Verkäufer-/ Käuferhaftungssystem erarbeiten.