Dr. Christoph Henke LL.M.

Emissionshandel beginnt am 1. Januar 2005

Fundstelle: *info-rechtspolitik*, Ausgabe Dezember 2003, S. 15-17

Einleitung

Am 22. Juli 2003 verabschiedete der Europäische Rat die „Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen innerhalb der Gemeinschaft". Ziel der Richtlinie ist es, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, welches einen menschlich verursachten Treibhausgaseffekt verhindert. Die Richtlinie setzt unter anderem die Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft („EG") aus dem sogenannten Kyoto-Protokoll um. Darin hatten sich die EG und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2012 gemeinschaftsweit um 8 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. Deutschland sagte im sogenannten Lastenteilungsabkommen eine Senkung um sogar 21 % zu. Diese ehrgeizigen Ziele sind nicht unerreichbar: Gemeinschaftsweit sanken die Treibhausgasemissionen seit 1990 bereits um ca. 4 %, in Deutschland um ca. 18 %. Die hohen Einsparungen in Deutschland beruhen teilweise auf dem Zusammenbruch der Industrie in den neuen Bundesländern, teilweise auf freiwilligen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft.

Wie funktioniert der Emissionshandel?

Die Idee des Emissionshandels stammt aus der Umweltökonomie. Ein Emissionshandel hat gegenüber herkömmlichen Umweltschutzmethoden den Vorteil, ein bestimmtes umweltpolitisches Ziel im Wege einer „Punktlandung" zu erreichen und gleichzeitig die volkswirtschaftlichen Kosten auf marktwirtschaftliche Weise zu minimieren. Der geplante Emissionshandel funktioniert wie folgt: Wer Kohlendioxid emittieren will, muss sogenannten „Berechtigungen" besitzen. Jede Berechtigung erlaubt die Emission einer bestimmten Menge von Kohlendioxid. Wer Kohlendioxid emittiert, ohne genügend Berechtigungen zu besitzen, muss mit Strafen in Höhe von 40 (ab 2008: 100) Euro pro Tonne Kohlendioxid rechnen. Der jeweilige Mitgliedstaat muss bis zum Jahr 2007 mindestens 95 % der Berechtigungen kostenlos an die Anlagenbetreiber zuteilen, bis zum Jahr 2012 mindestens 90 %. Fehlende Berechtigungen kann der Anlagenbetreiber hinzukaufen (z.B. an der Börse). Wenn ein

Anlagenbetreiber Kohlendioxid-Emissionen einspart, kann er freigewordene Berechtigungen verkaufen und auf diese Weise vom Umweltschutz profitieren.

Wer ist betroffen?

Der Emissionshandel in der EU umfaßt zunächst nur das Treibhausgas Kohlendioxid, nicht aber andere Treibhausgase wie beispielsweise Methan. Die einzelnen Mitgliedstaaten sind jedoch berechtigt, den Emissionshandel ab dem Jahr 2008 auf weitere Treibhausgase auszudehnen. Der Emissionshandel erfaßt des weiteren nur bestimmte Tätigkeiten (z.B. Energieerzeugung, Stahl-, Zement-, Papier-, Keramik- und Kalkproduktion, Mineralindustrie, Raffinerien). Ab dem Jahr 2008 können die einzelnen Mitgliedstaaten weitere Tätigkeiten in den Emissionshandel einbeziehen. Private Haushalte, die Landwirtschaft und der Verkehrssektor sind zunächst nicht betroffen. Von der Richtlinie sind nur große (Industrie-) anlagen betroffen, nicht dagegen kleine und mittlere Anlagen. Allerdings dürfen die Mitgliedstaaten bereits ab dem Jahr 2005 kleine und mittlere Anlagen in den Emissionshandel einbeziehen.

Welche politischen Entscheidungen sind zu treffen?

Die Richtlinie räumt den einzelnen Mitgliedstaten eine Vielzahl von Optionen ein. Insbesondere sind die folgenden politischen Entscheidungen zu treffen:

- Soll Deutschland ab dem Jahr 2005 auch kleine und mittlere Anlagen einbeziehen oder den Emissionshandel auf große Anlagen begrenzen?
- Soll Deutschland ab dem Jahr 2008 andere Treibhausgase und/oder andere Tätigkeiten in den Emissionshandel einbeziehen? Sollen beispielsweise Landwirte für (Methan-emittierende) Kühe Berechtigungen kaufen müssen?
- Nach welchen Kriterien soll Deutschland die Berechtigungen an die Anlagenbetreiber zuteilen? Soll sich die Zuteilung an den Emissionen der Anlagen in einem bestimmten Basisjahr orientieren oder an dem technischen Stand der Anlagen („Benchmarking“)?
- Welche Lasten sollen die von der Richtlinie betroffenen Anlagen im Vergleich zu den zunächst nicht betroffenen Sektoren (Haushalte, Landwirtschaft, Verkehr) tragen? Wie hoch ist die Gesamtmenge der Berechtigungen, die der deutsche Staat den betroffenen Anlagenbetreibern zuteilt?
- Wie können die Vorleistungen der deutschen Industrie („Early Actions“) berücksichtigt werden, ohne das Einsparziel zu gefährden?

- Wie kann die Wahl der Zuteilungskriterien verhindern, dass besonders betroffene Industrien ins Ausland abwandern („Leakage-Effect“)?
- Wer trägt die Kosten für die zusätzlichen Kohlendioxid-Emissionen wegen des von der Bundesregierung geplanten Ausstiegs aus der Kernernergie?
- Sollen alle Berechtigungen kostenlos an die Anlagenbetreiber abgegeben werden oder soll ein Teil der Berechtigungen verkauft bzw. versteigert werden?
- Und insbesondere: Wie sollen die langfristig zu erwartenden beträchtlichen Zusatzeinnahmen des Staates genutzt werden?