

Das Treibhausgasemissionsrecht und seine aktuelle Weiterentwicklung

Dr. Wolf Friedrich Spieth, Berlin, 27.8.2010



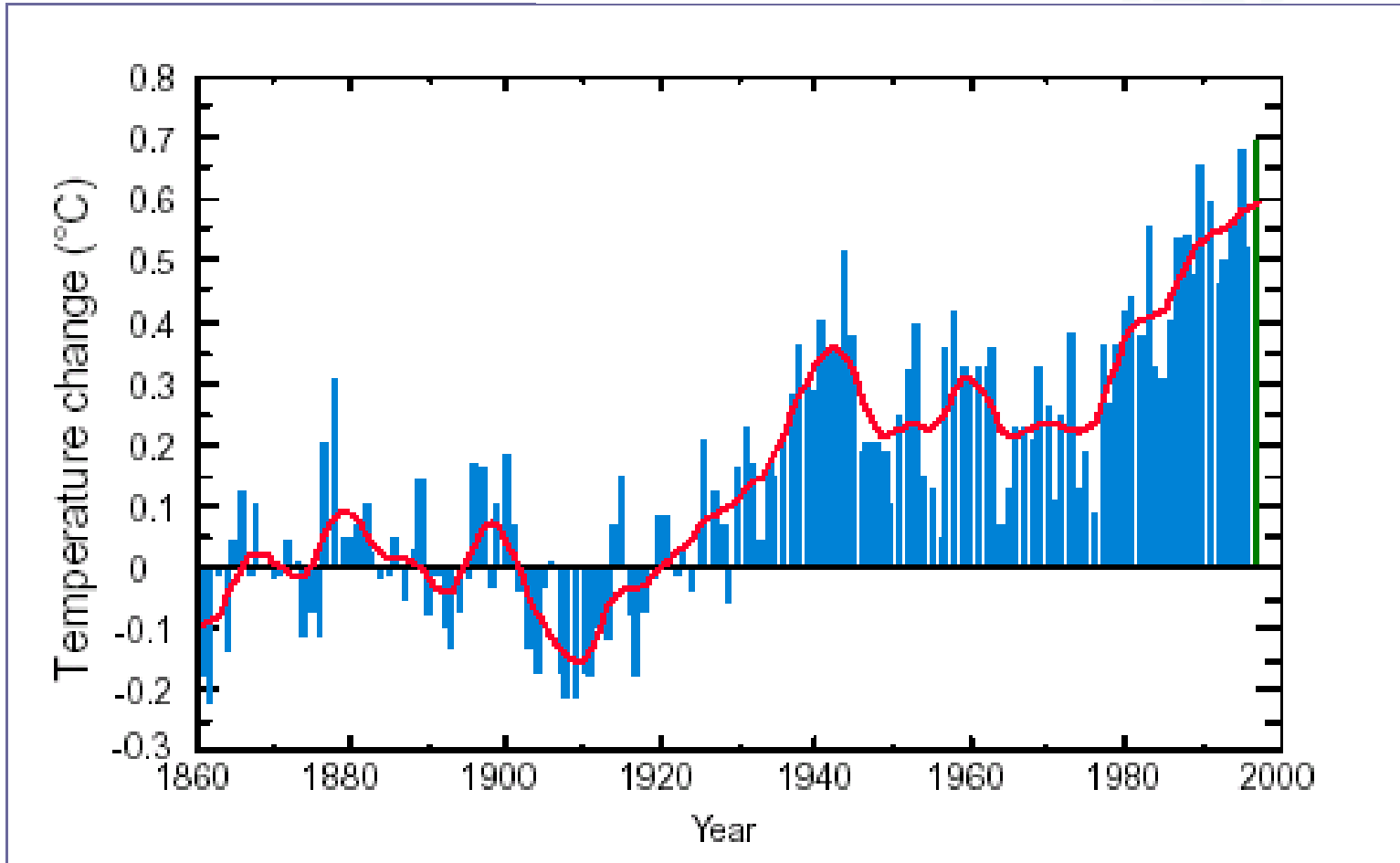
Überblick

- Grundlagen/Phase I (2005 - 2007)
- Phase II (2008 - 2012)
- Ausblick: Phase III (2013 - 2020)

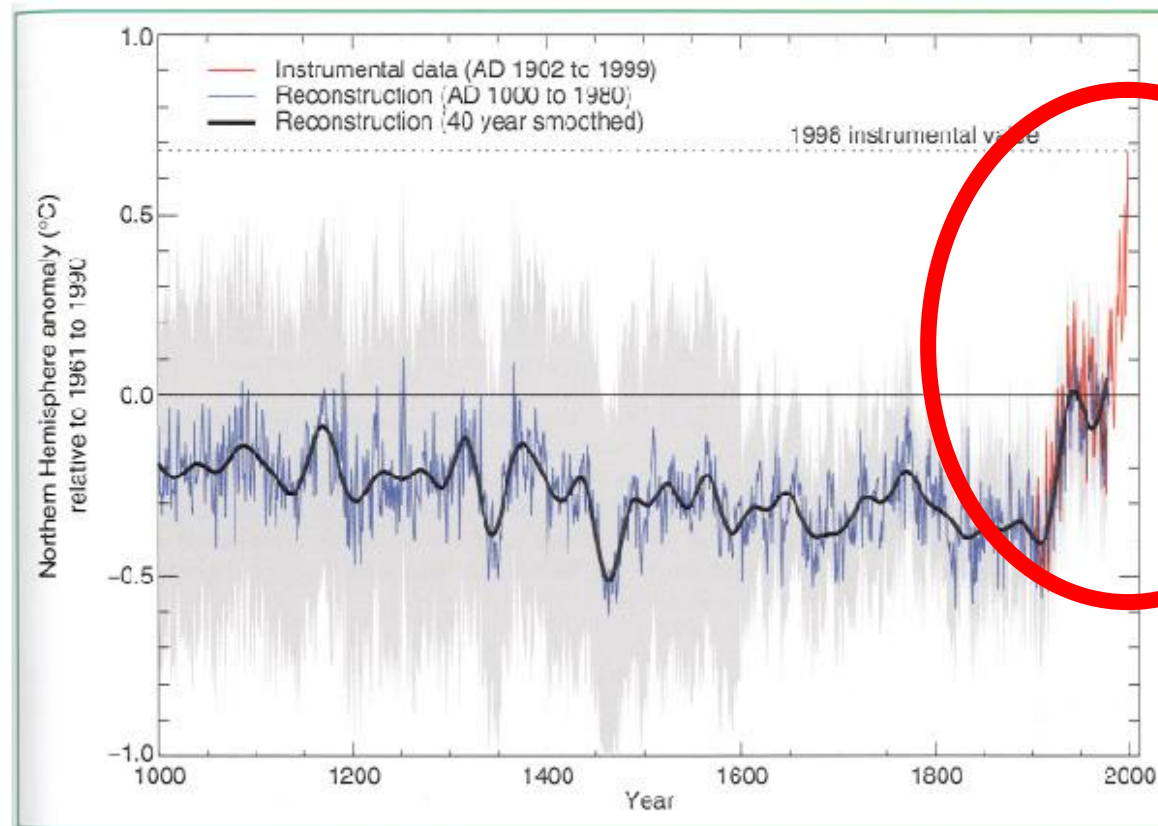


Grundlagen/Phase I (2005 - 2007)

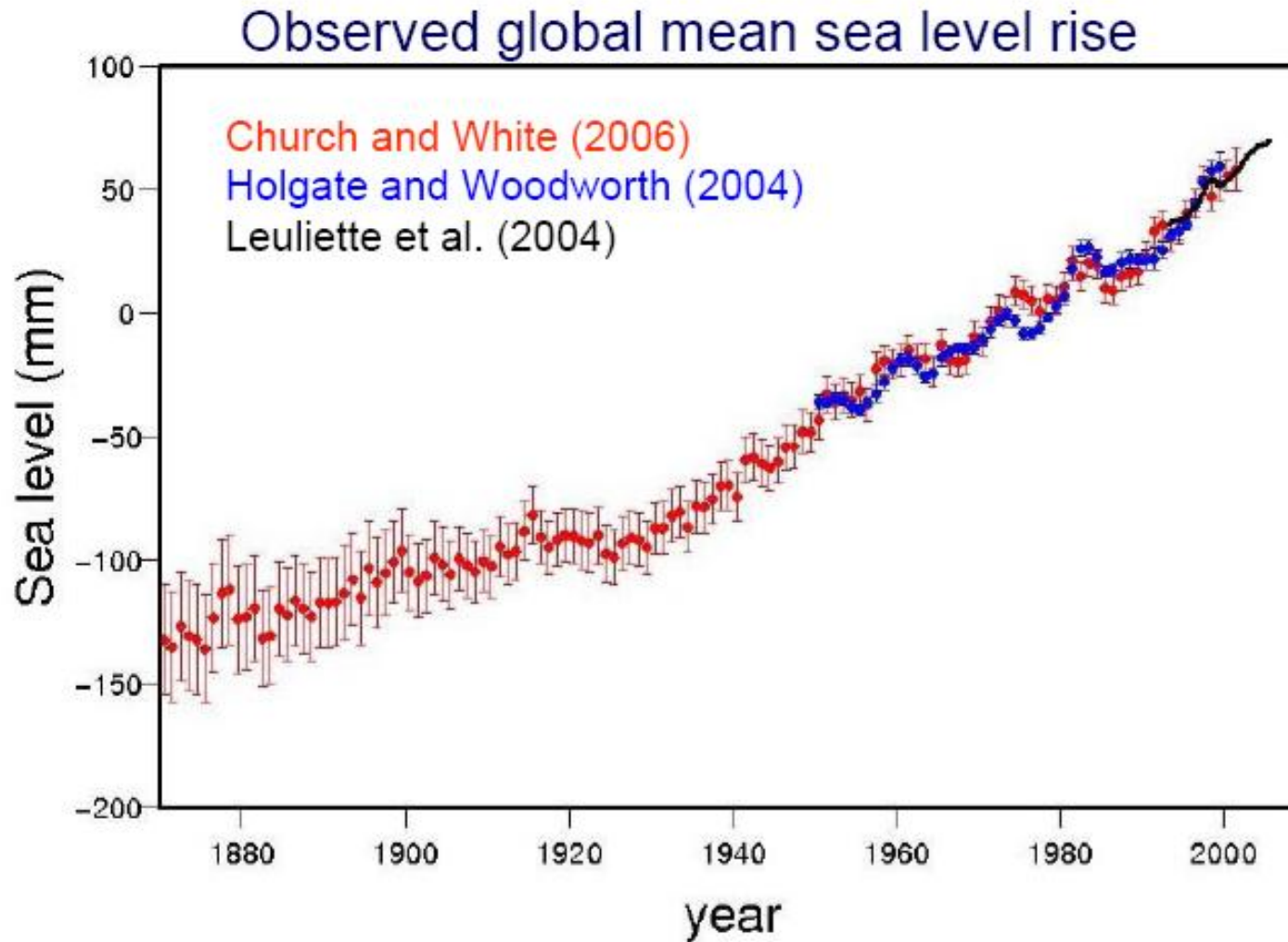
Grundlagen: Global warming



1998 global temperatures in the context of the last 1000 years

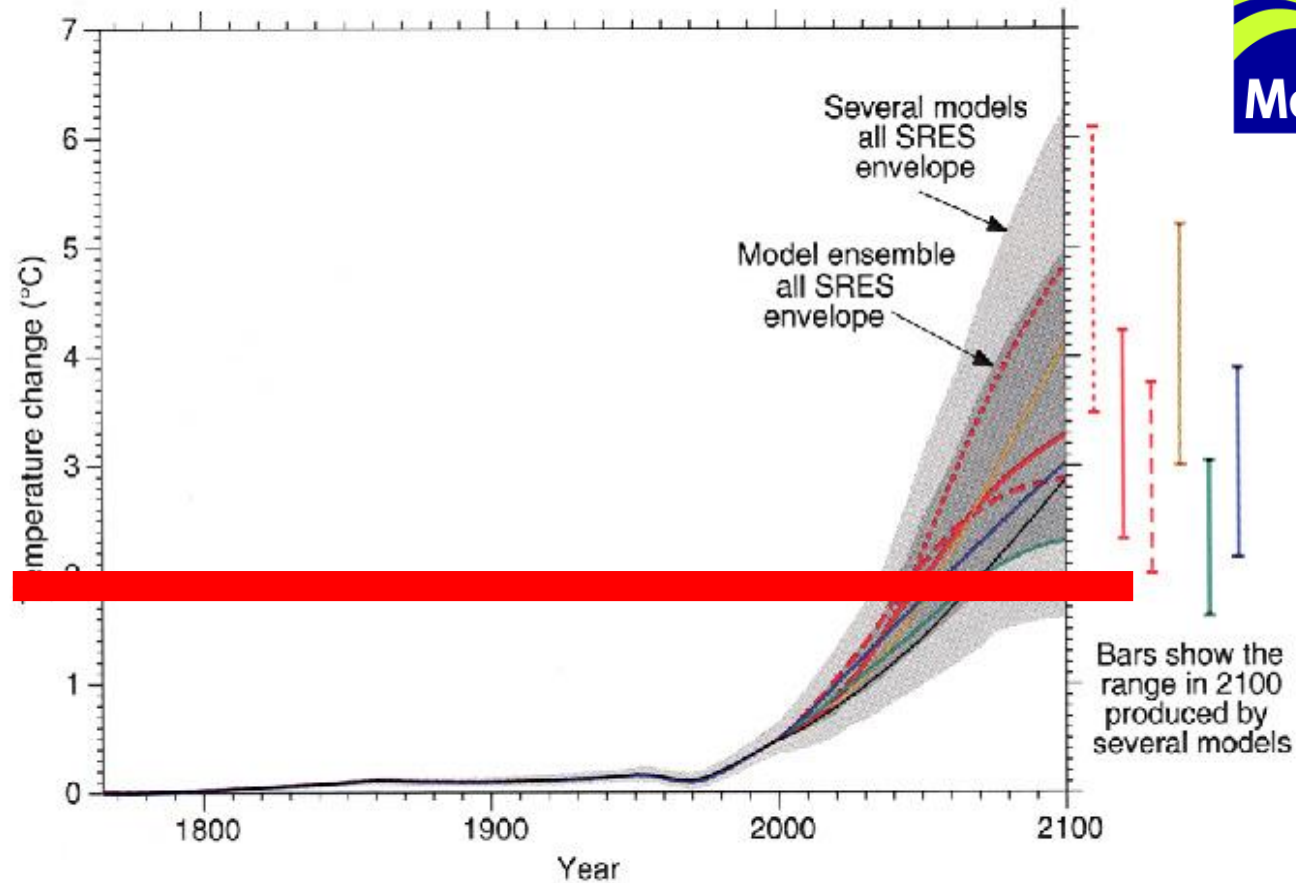


Grundlagen: Global Warming



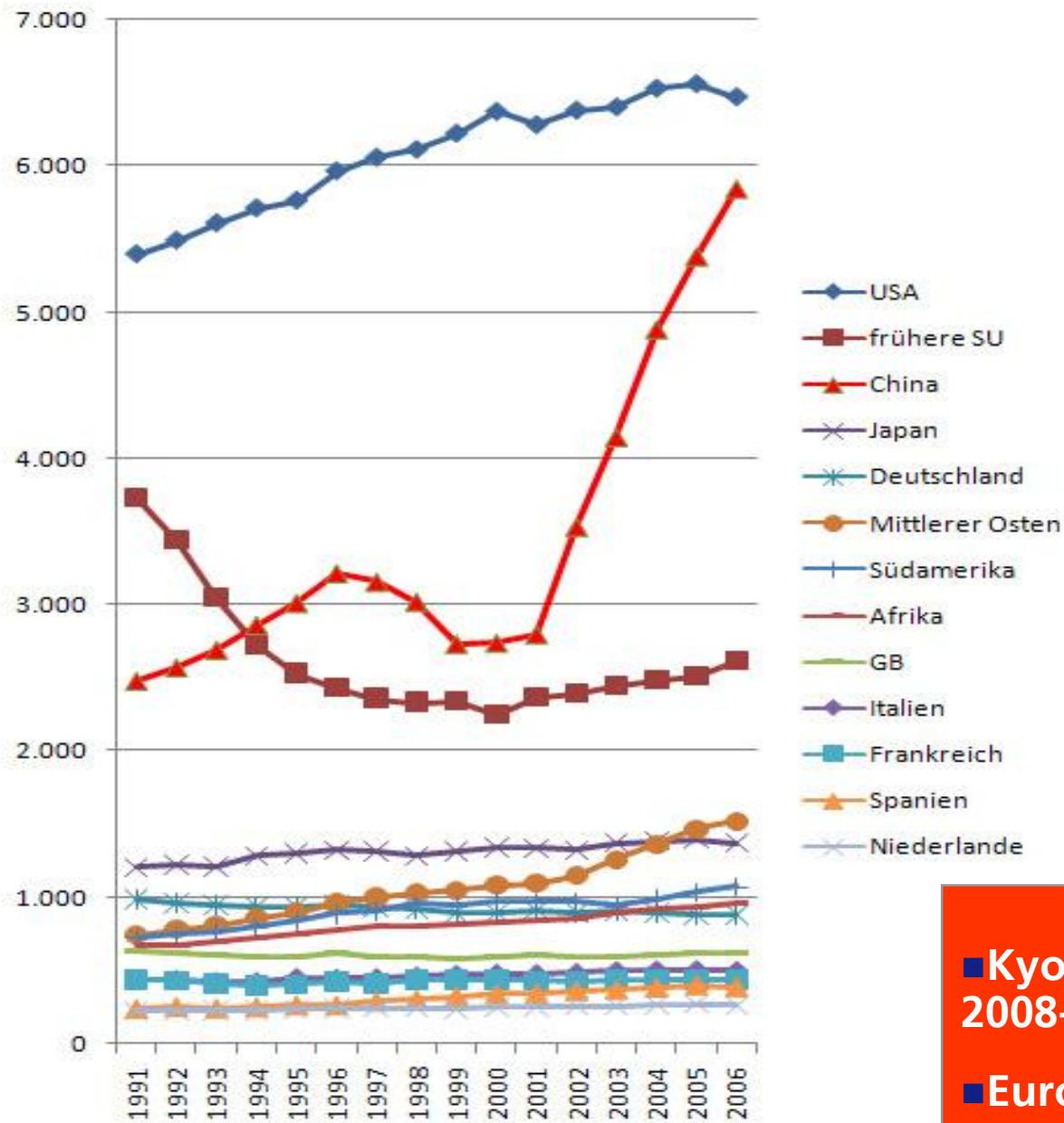
Up to 6,5 °C by 2100

Predicting the future



Future prediction range from 1.4°C to 5.8°C by 2100





CO2 Emissionen weltweit 2006

■ Kyoto-Protokoll - 5,2 %
2008-2012 (ggü 1990)

■ Europäische Union - 8 %

CO2-Emissionen weltweit

Datenquelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technik, BP

Diagramm: Hans-Peter Ludwig 2007

Grundlagen: Die Kyoto - Ziele

Vertragspartei (Annex I Staat)	Ziel
Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Europäische Union, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Monaco, Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich	minus 8 Prozent
USA	minus 7 Prozent
Japan, Kanada, Polen, Ungarn	minus 6 Prozent
Kroatien	minus 5 Prozent
Neuseeland	plus/minus 0 Prozent
Norwegen	plus 1 Prozent
Australien	plus 8 Prozent
Island	plus 10 Prozent

Grundlagen: Das EU „burden sharing agreement“

Mitgliedstaat	„burden sharing“ Ziel
Luxembourg	- 28 %
Danmark	- 21 %
Germany	- 21 %
Austria	- 13 %
UK	- 12,5
Belgium	- 7,5 %
Italy	- 6,5 %
Netherlands	- 6 %
Finland	+/- 0 %
France	+/- 0 %
Sweden	+ 4 %
Ireland	+ 13 %
Spain	+ 15 %
Greece	+ 25 %
Portugal	+ 27 %
EU	- 8 %



Die Grundidee



Start

bisheriger CO₂-Ausstoß
5.000 t

bisheriger CO₂-Ausstoß
5.000 t

CO₂-Reduktion

verfügbare Zertifikate
4.500 t

verfügbare Zertifikate
4.500 t

tatsächlicher CO₂-Ausstoß
4.000 t

tatsächlicher CO₂-Ausstoß
5.000 t

Handel

Verkauf
500 t



Zukauf
500 t

Das Ziel der CO₂-Minderung ist erreicht. Anlage A hat mit dem Verkauf der Zertifikate Geld verdient. Anlage B hat sich aufwändige Investitionen erspart.

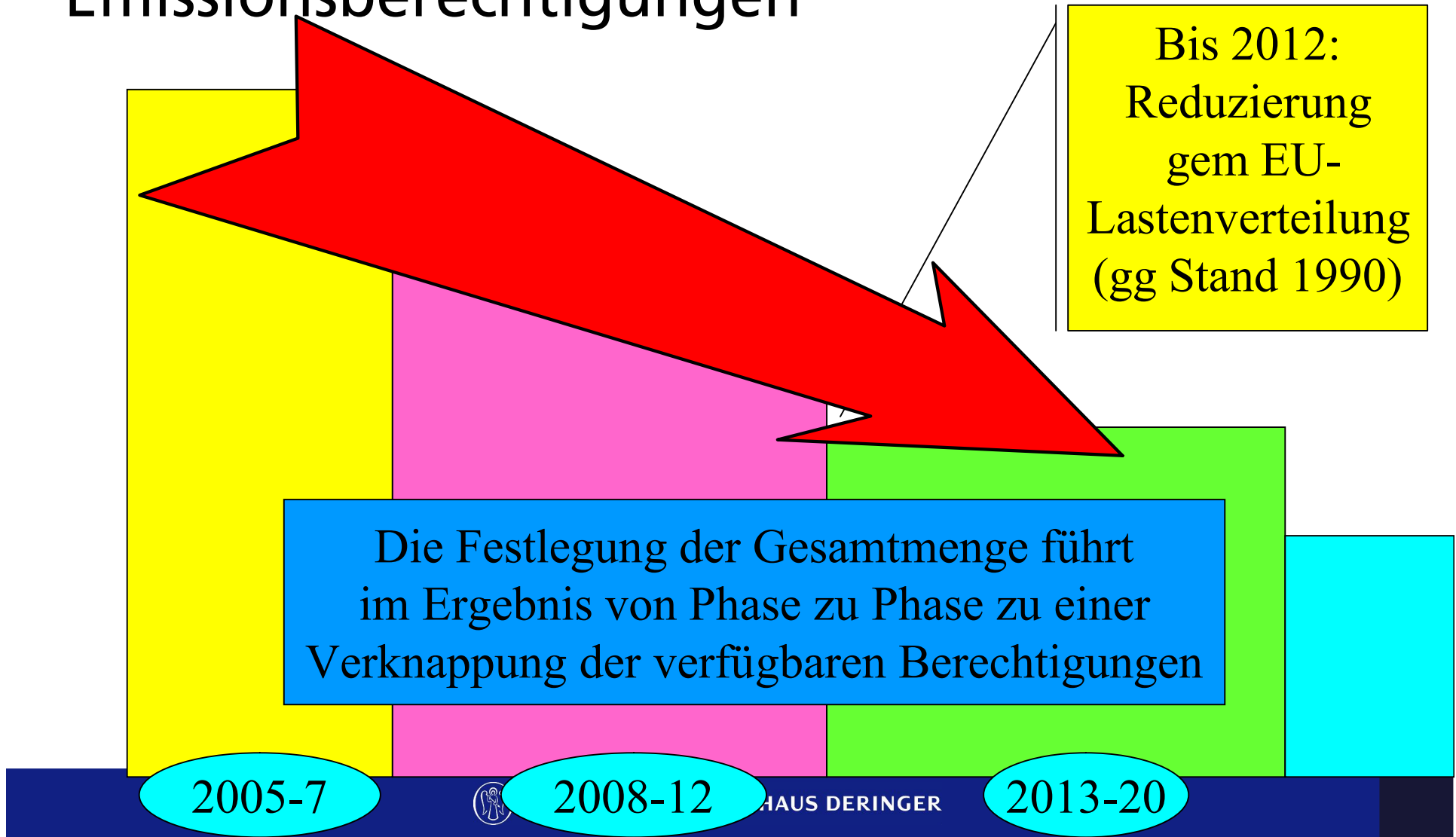
Richtlinie: EU-weites Emissionshandelssystem

zweigleisiges System

- Betreiber benötigt **Genehmigung** für das Emittieren von Treibhausgasen (zunächst nur CO₂)
- Daneben werden **Berechtigungen** für alle Emissionen der Anlage benötigt (können Handelsobjekt sein)
- Berechtigungen werden gemäß **nationalem Zuteilungsplan** für bestimmte Zuteilungszeiträume ausgegeben
- EU-weiter Gesamtausstoß wird durch ein "**cap**" an Berechtigungen beschränkt, aufgeteilt auf die einzelnen Mitgliedsstaaten
- 3-jährige Einführungsphase **ab 1.1.2005**, anschliessend **Kyoto-Phase 2008-2012**, danach 3. Phase **bis 2020**



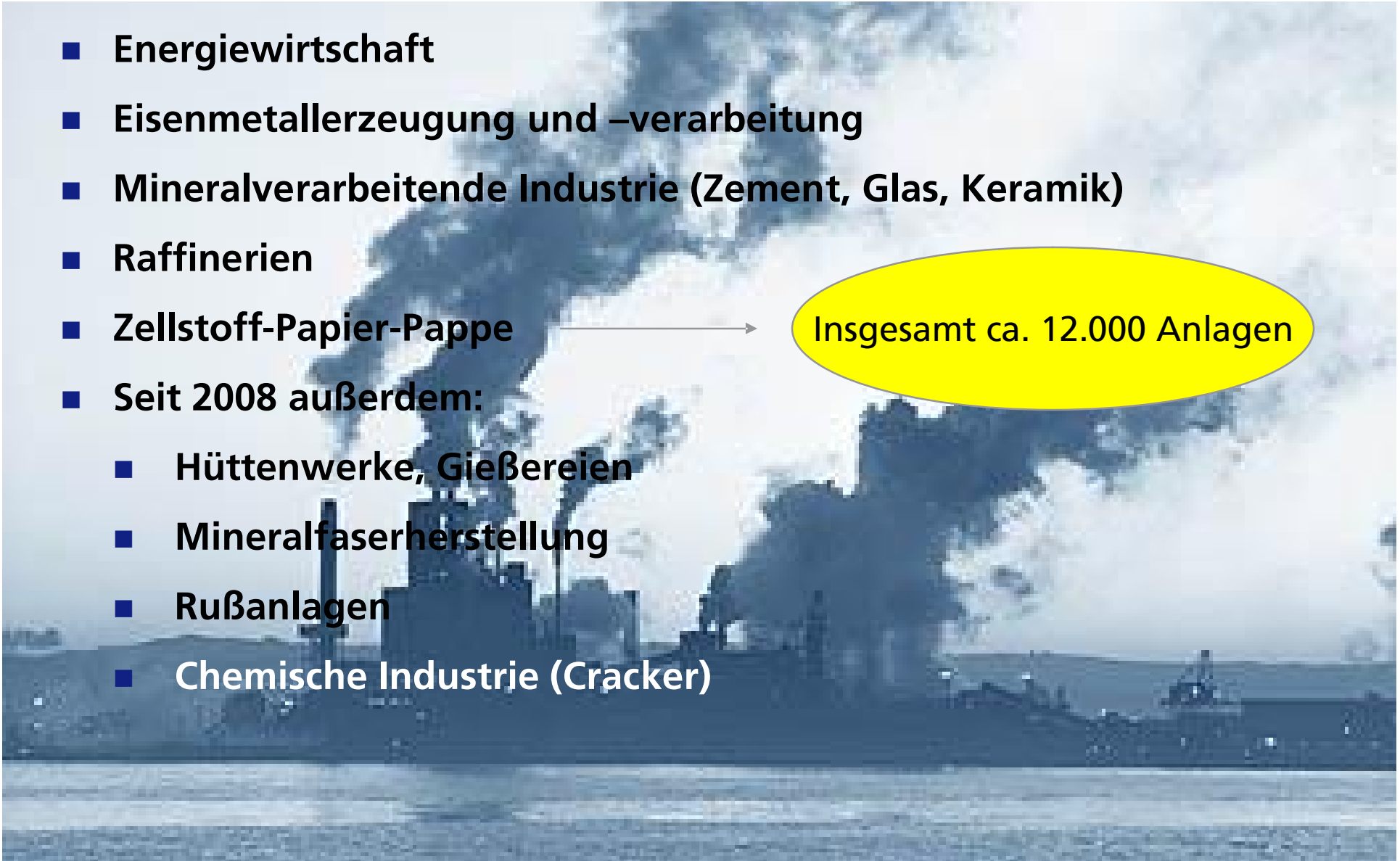
Verknappung und Zuteilung der Emissionsberechtigungen



Anwendungsbereich der Richtlinie: "Tätigkeiten"

- Energiewirtschaft
- Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung
- Mineralverarbeitende Industrie (Zement, Glas, Keramik)
- Raffinerien
- Zellstoff-Papier-Pappe
- Seit 2008 außerdem:
 - Hüttenwerke, Gießereien
 - Mineralfaserherstellung
 - Rußanlagen
 - Chemische Industrie (Cracker)

Insgesamt ca. 12.000 Anlagen



Grundprobleme des Emissionshandels (1)

Fehlen eines globalen Klimaschutzregimes:

- Keine bindenden Kyoto-Verpflichtungen für globale Hauptemittenten (China, Indien, Brasilien)
- Keine Ratifikation des Kyoto-Protokolls durch die USA



Grundprobleme des Emissionshandels (2)

Geringe Regelungsdichte der EH-RL



Weite Umsetzungsspielräume für die EU-Staaten



**Erhebliche industrie- und energiepolitische
Steuerungswirkung**



**Wettbewerbsverzerrungen im europäischen
Binnenmarkt**



Rechtsfragen der ersten Zuteilungsperiode

- Abschluss der 1. Phase am 30.4.2008, verbleibende Rechtsfragen:
 - **Fortgeltung von nicht erfüllten Zuteilungsansprüchen?**
 - VG Berlin (2007): Kein Geltendmachung von Zuteilungsansprüchen im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes (einstweilige Verfügung)
 - de facto Ruhen zahlreicher Verfahren in 2005 bis 2007
 - Erledigung mit 30.4.2008
 - VG Berlin (2009):
 - kein Anspruch auf „neue“ Zertifikate
 - kein Schadensersatz
 - Rechtsschutzlücke (Art. 19 Abs. 4 GG)?
 - **Verfassungsmäßigkeit der anteiligen Kürzung** durch die DEHSt (§ 4 Abs. 4 ZuG 2007)? → BVerwG: Ja → Urteilsverfassungsbeschwerde zum BVerfG → Zurückverweisung an das BVerwG (z Zt noch anhängig)



Phase II (2008 - 2012)

2008- 2012 - Das Zuteilungsgesetz 2012 (ZuG 2012)

Differenzierung zwischen Energiewirtschaft und Industrie

Differenzierung
nach BImSchR

Energiewirtschaft, § 7

- Benchmarking
- Anteilige Kürzung bei Budgetüberschreitung (379,07 Mio. t/a zzgl. Zusatzanlagen)
- Weitere Kürzung bei Stromproduktion (ca. 16 %)

Industrie, § 6

- Grandfathering
- Erfüllungsfaktor 0,9875
- Keine anteilige Kürzung

Differenzierungsgründe gemäß NAP II

- „Windfall Profits“, Einpreisung von Opportunitätskosten (Problem: Weiterreichung von Zukaufskosten bei langfristigen Lieferverträgen?)
- Intensiverer internationaler Wettbewerb im Industriebereich
- Prozessbedingte Emissionen in der Industrie
- Größere Reduktionspotentiale in der Energiewirtschaft



Belastung der Energiewirtschaft

- Das ZuG 2012 sieht eine **deutliche Belastung der Energiewirtschaft** vor, die den Großteil der Minderungs- und Versteigerungslast trägt
- **Rechtsfragen u.a.:**
 - Ist die Ungleichbehandlung verfassungsrechtlich zulässig?
 - Besteht ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf einen „Braunkohlenbenchmark“?
 - Ist die anteilige Kürzung zum Zwecke der Versteigerung (§§ 19, § 20 ZuG 2012) mit der dt. Finanzverfassung vereinbar?
- **VG Berlin, Urteile v. 13.4.2010:**
 - Vollumfängliche Abweisung der Musterklagen
 - Revision zum BVerwG zugelassen



Abschaffung der Zuteilungsgarantien aus dem ZuG 2007 (1)

- **Zuteilungsgarantien** („periodenübergreifende Zuteilungsregeln“) des ZuG 2007:
 - § 11 (Neuanlagen): Zuteilung für 14 Jahre ohne Minderung
 - § 12 („Early-Actions“): Kein Erfüllungsfaktor für 12 Jahre
 - § 8 (Inbetriebnahme in 2003-04): Kein Erfüllungsfaktor für 12 Jahre
 - Ratio: Schaffung von Investitions- und Planungssicherheit
- § 2 Satz 3 ZuG 2012: **Abschaffung der Zuteilungsgarantien** und Ersatz durch Regelungen des ZuG 2012
 - Ausnahme: „Echte“ Early-Action nach § 12 Abs. 1 ZuG 2007



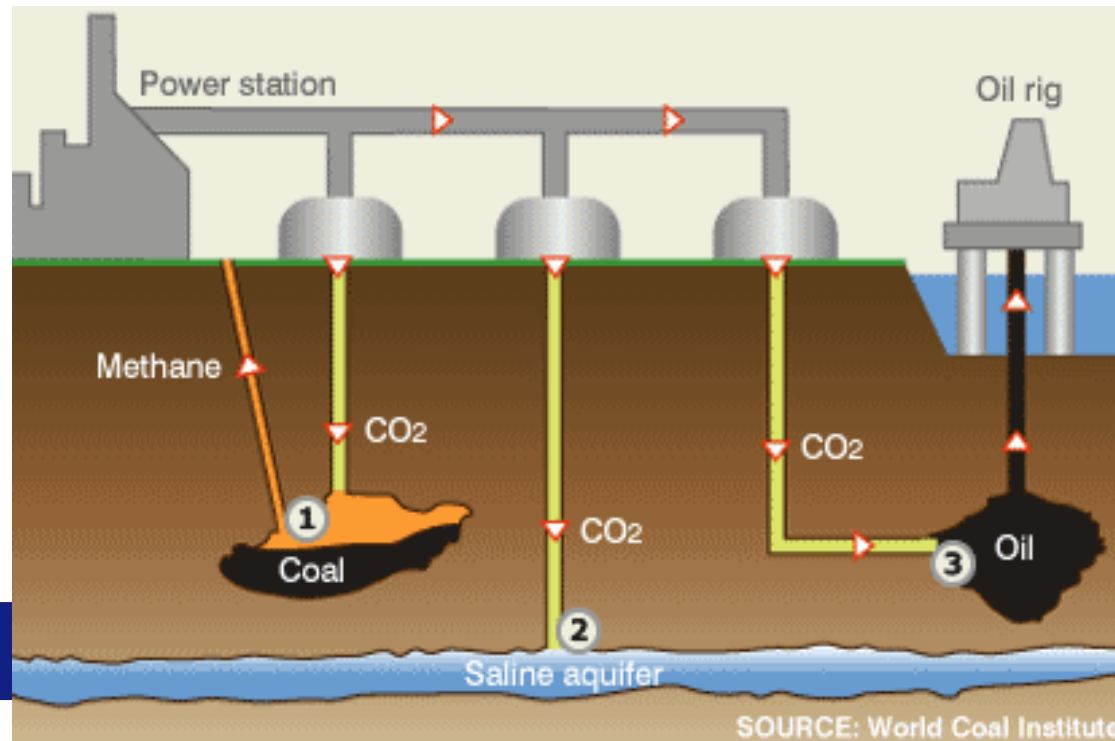
Abschaffung der Zuteilungsgarantien aus dem ZuG 2007

- Kommission verlangte Abschaffung der Garantien (Beihilfecharakter), Entscheidung vom 29.11.2006
- Abschaffung ist mit teils gravierenden Folgen verbunden:
 - Wegfall von Rechtssicherheit, insb. für Neuanlagen
 - Gesetzlich definierter Benchmark → Fehlender Benchmark für Braunkohle und Kürzungen im Energiebereich
 - Beschränkung auf Standardauslastungsfaktoren
- Vereinbarkeit mit dem **verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbot?** (echte oder unechte Rückwirkung? Rechtfertigung? Vertrauensschutz?)



Carbon Capture and Storage (CCS)

- Zentrale Zukunftstechnologie für die Kohleverstromung
- Abscheidung von Kohlendioxid, Transport und Speicherung
- Pilotprojekte (Deutschland, UK)
- Demonstrationskraftwerk voraussichtl. 2015
- Rechtsrahmen bislang unklar (Bergrecht? Abfallrecht?)



Carbon Capture and Storage (CCS)

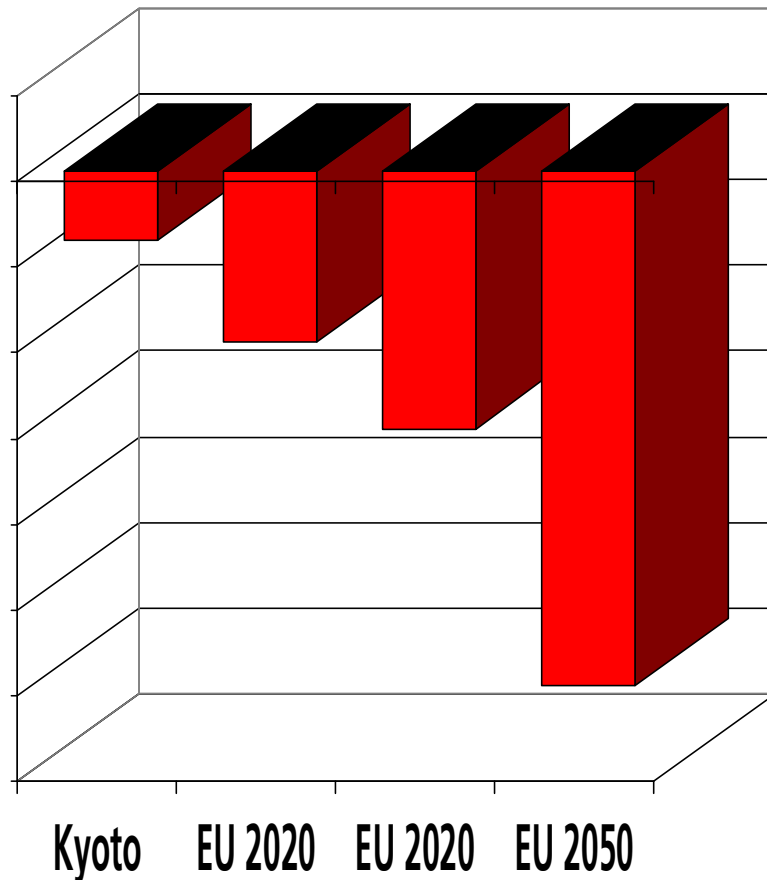
- CCS-Richtlinie v. 23.4.2009
- 1. Versuch zur Umsetzung in Deutschland im Juli 2009 gescheitert (Schleswig-Holstein)
- 2. Versuch: Gesetzentwurf v. 14.7.2010:
 - nur Demonstration/Erprobung
 - Streitpunkte u.a.:
 - Reinheitsgrad 99%?
 - Übergang der Verantwortung auf öff Hand nach 40 Jahren?
 - Verkürzung des Rechtsschutzes gegen behörtl Entscheidungen?



Ausblick: Phase III (2013 - 2020)

EU-Rat am 9. März 2007:

- **Minderungsziel THG-Emissionen:**
 - 20 % bis 2020 (1990), - 30 % bei internationalem Abkommen (z Zt offen)



Steigerung Energieeffiz. + 20 %
erneuerbare Energien + 20 %
Anteil Biokraftstoff pro MS 10 %

Green Package der EU Kommission v. 3.1. 2008

- ETS Zentralisierung, europaweites Cap und europaweite Zuteilungsregeln, - 21 % (2005) bis 2020

Shift of Power von den Mitgliedsstaaten zur Kommission

- Nicht EU ETS Sektoren (Privater Sektor, Verkehr, Handel, Dienstleistung) – **10 % bis 2020**, Nationale Zielvorgaben auf Basis Brutto sozialprodukt, wohlhabendere MS bis -20 %, ärmere MS bis + 20% (Deutschland: – 14%)

Restverantwortung Mitgliedstaaten



Überblick EU ETS 2013 ff.

- EU-weite Vorgabe Zuteilungsmenge (2013: **1,927 Mrd.** Zert.)
- Einheitliche Allokation: **Versteigerung und Benchmarking**
- Keine NAP's mehr, nur noch Vollzug bleibt Aufgabe der Mitgliedstaaten
- Statt 3 und 5 Jahren **langfristige Periode 2013-2020**
- Erweiterung Anwendungsbereich:
 - **Flugverkehr**, später ggf **Schiffsverkehr** (wenn kein intern. Abkommen bis 2012)
 - Chemische Industrie (Petrochemikalien, Ammoniak)
 - Aluminiumindustrie
 - 2 neue Gase: Distickstoffoxid (chem. Industrie) und perfluorierte Kohlenwasserstoffe (Aluminiumerzeugung)



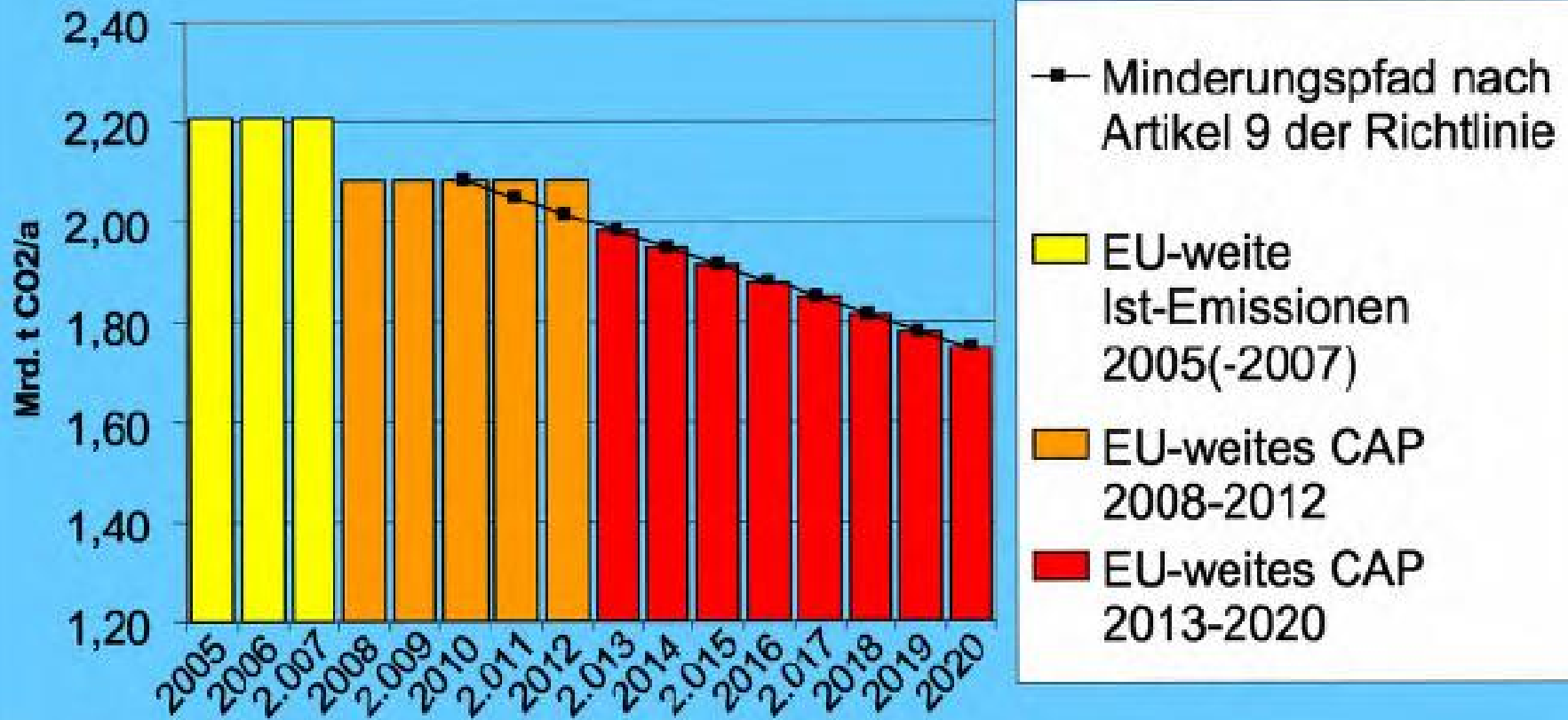
EU ETS 2013 ff Minderungsziele

- Bis 2020 Begrenzung der gesamten industriellen Emissionen in der EU auf **21% unterhalb der 2005-Werte**
 - Für Deutschland = **minus 33% bis 2020 gegenüber 1990**
- Referenzjahr 2005 begünstigt MS, die sich weit vom Kyotozielpfad entfernt haben (bspw Spanien, Italien, Belgien, Irland, Österreich, Beitrittsländer fordern 1990)
- **Langfristiger linearer Minderungspfad, ab 2013 Gesamtzuteilungsmenge jährlich – 1,74%**



Der Minderungspfad

EU-CAP EU-27

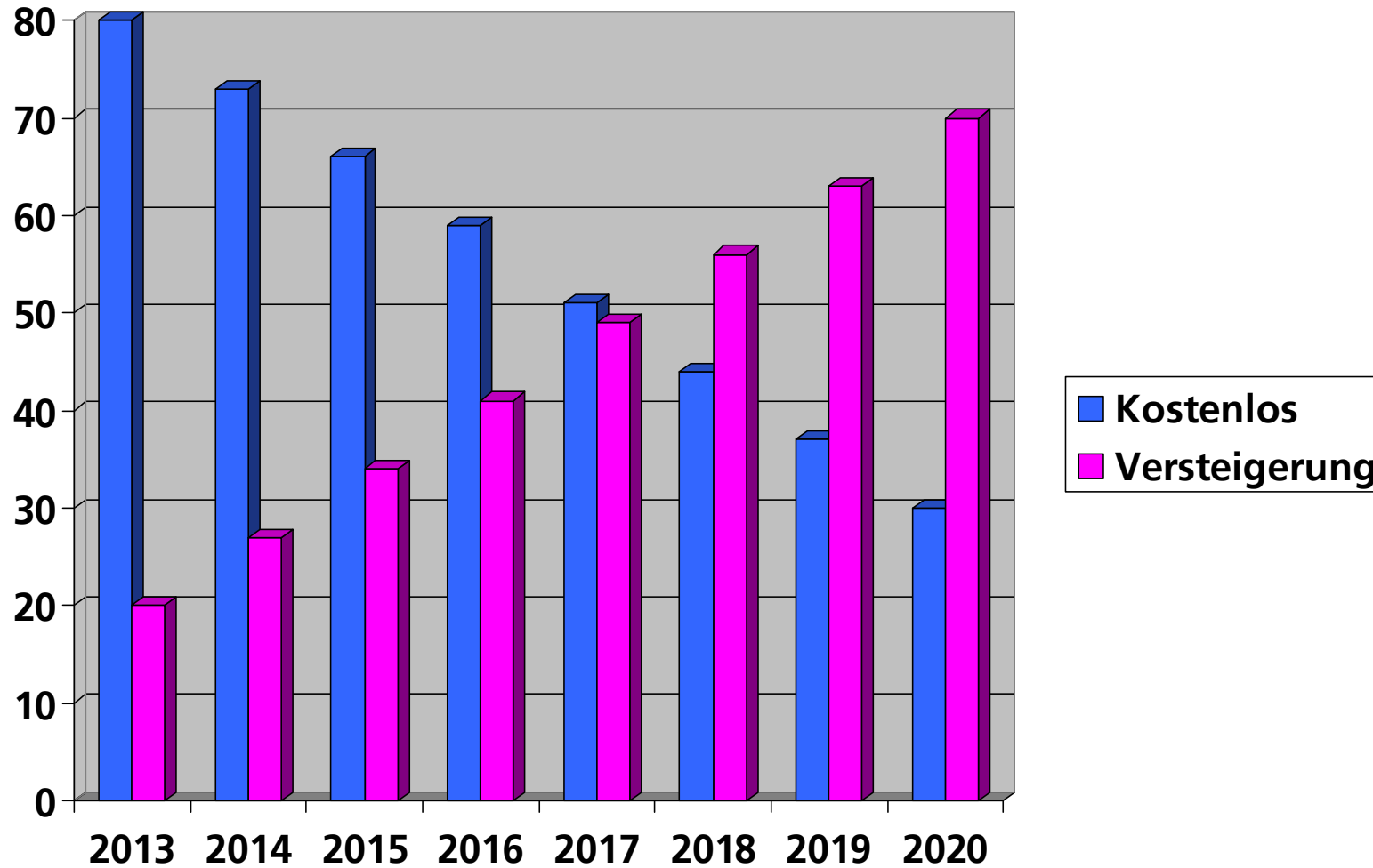


Zuteilungsregel: Fokus Versteigerung bereits 2013 60%!

- **Energiesektor:** ab 2013 **100% Versteigerung** – erwarteter weiterer Anstieg Strompreis 10-15%
- **Industriesektor:** Kostenlose Zuteilung wird über Sliding scale **schrittweise in Versteigerung** überführt, von 20% 2013 auf 70% Versteigerung in 2020, 100% in 2027
- Kostenlose Zuteilung auf Basis Benchmark, Entscheidung bis **31.12.2010** (z Zt Benchmarks für 54 Produkte)



Industrieanlagen: Sliding scale zur 100% Versteigerung 2020



Versteigerung

- Mindestens 50% der Versteigerungserlöse sind für THG-Reduzierung, erneuerbare Energien, CCS, Hilfe Entwicklungsländer, soziale Belange, Verwaltungskosten etc zu investieren
- Menge:

EU CAP

minus kostenlose Industriezertifikate

minus Neuanlagenreserve von 5%

verfügbare Versteigerungsmenge

90% an MS (Basis 2005)

**10% zusätzlich an
isb.Beitrittsländer**



Carbon Leakage: energieintensive Europäische Industrie?



Carbon Leakage

- Risiko: Verlagerung von CO₂ Emissionen aus der EU in Drittländer bei Sektoren, die im internationalen Wettbewerb stehen - solange kein international umfassendes Post-Kyoto Abkommen besteht
- **Für Carbon Leakage Möglichkeit langfristiger kostenloser Zuteilung bis 100% statt rascher Umsetzung Versteigerungsprinzip**
- Festlegung der Carbon Leakage durch Kommissionsbeschluss v. 24.12.2009

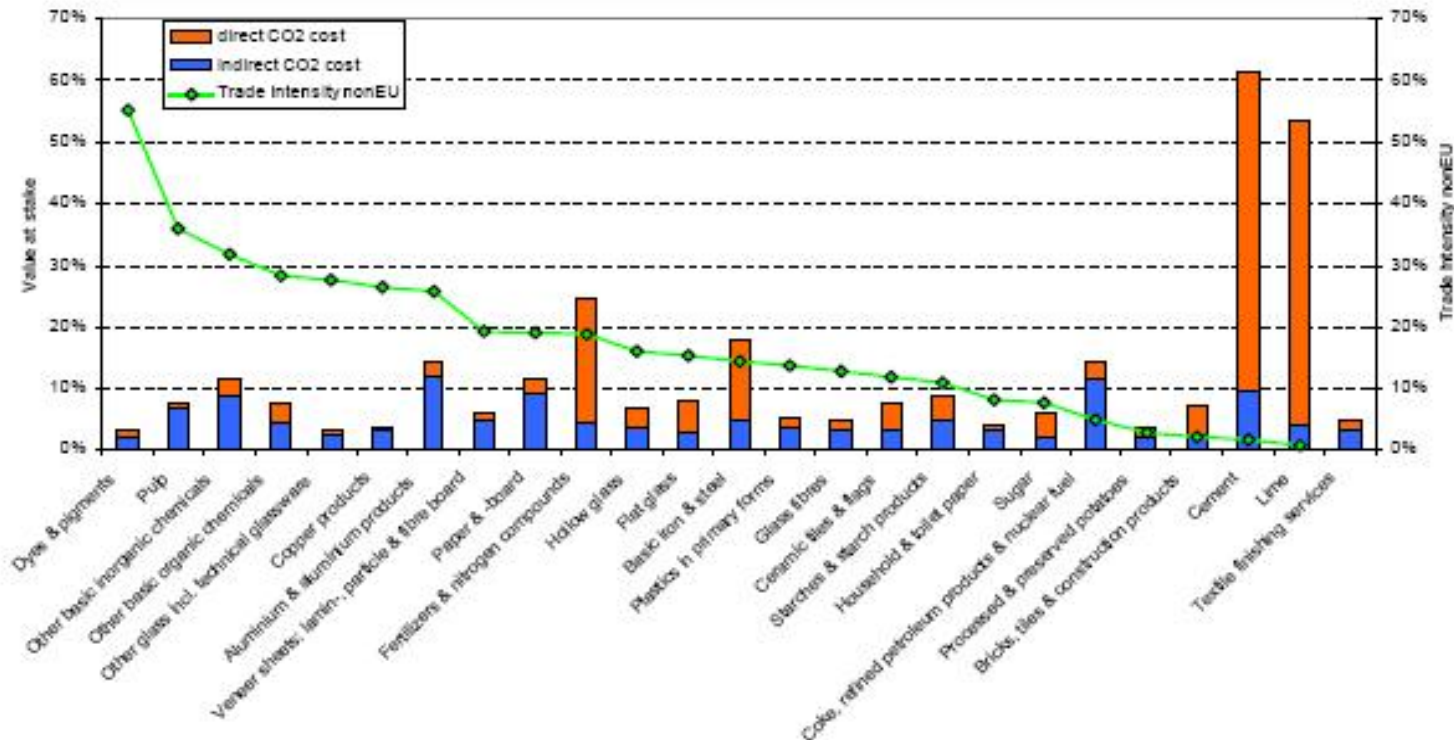




Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit

Handelsintensität / Belastung der Produktionskosten durch CO₂-Handel

Combining both criteria



Zeritifikate – drohende Kostenexplosion



**Phase III:
39 (Komm), -
50+(UBS),
50-100 (PC) € ?**

**Phase II:
z. Zt. ca 14 €**

**Phase I:
12,81-18,81€/t CO₂
(ohne 07)**



**Oktober 08
Umweltausschuss
EurParl**

**Dez. 2008 (vor EU
Wahl!)**
Abstimmung über
ETS 2013/2020 im
EurParl Plenum

bis 30. Juni 2010
Bericht der
Kommission über
Carbon Leakage
Sektoren an Rat und
Parlament

bis 31. Dez 2010
(RIE 6/11) Kommission
erlässt
Durchführungsmaß-
nahmen für die
Zuteilung

ETS III

2008 2009 2010 2011 2012 2013

Zeit

3.-14. Dez 08
UN-Klima-
konferenz
(Posen)

Dez 09
UN-Klima-
konferenz
(Kopenhagen)

4.-7. Juni 09
Europa-Wahl

Entwicklungen in den USA



Präsident Obama
2008:

Cap-and-Trade

verschiedene **Vorschläge für Cap-and-Trade Gesetz:**

- ‚Kerry-Boxer‘
- ‚Waxman-Markey‘
- ‚Kerry-Lieberman‘





US Cap-and-Trade = tot?

- **House of Representatives** Energie und Cap-and-Trade bill („*Waxman – Markey*“): 26 Juni 2009
- Beschluss des US Senats Ende Juli 2010
 - Der „*Kerry – Lieberman*“-Vorschlag wird nicht zur Entscheidung angenommen
 - Statt dessen nur Gesetzentwurf über Energiesubventionen und Ölreform





US Cap-and-Trade = tot?

- Ausblick:
 - Die Verabschiedung eines Cap-and-Trade Systems bis zur ‚Mid-term‘ Wahl im November ist noch möglich, aber nicht wahrscheinlich
 - Ein etwaiger Sieg der Republikaner vermindert die Wahrscheinlichkeit für eine US-weites Cap-and-Trade-System

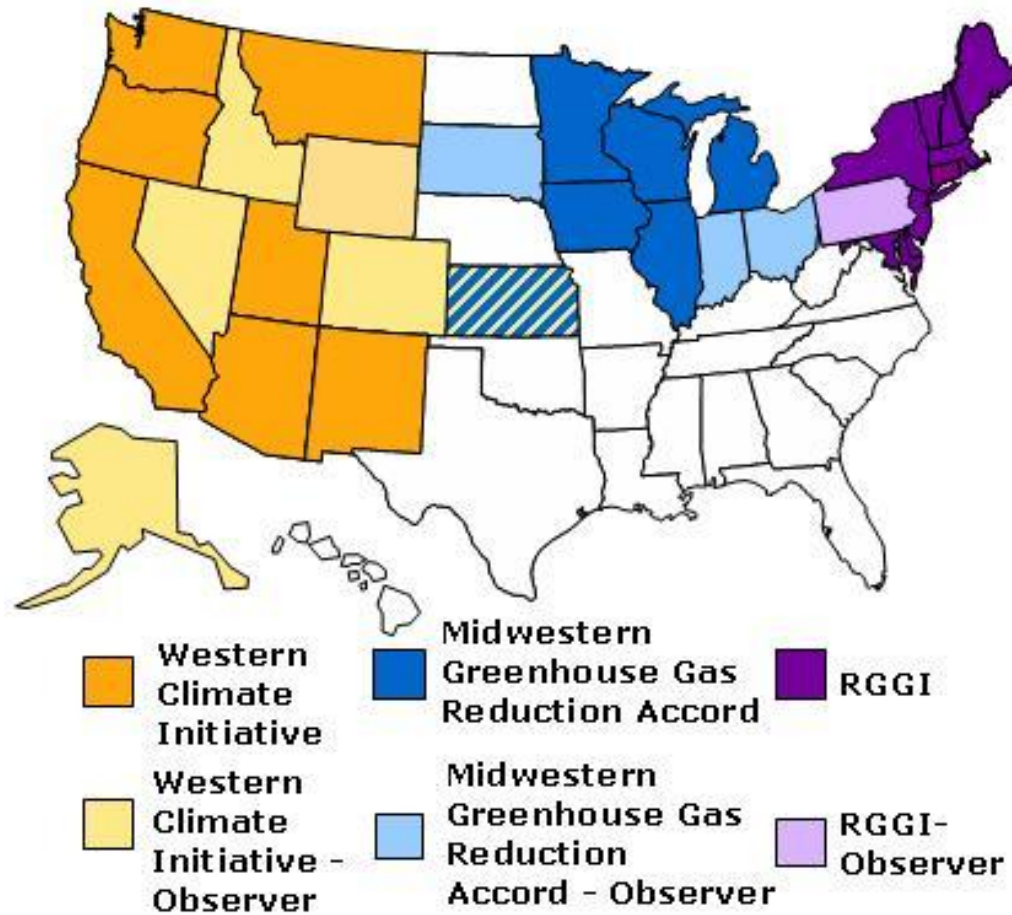


Entwicklungen in den USA

- Statt US Cap-and-Trade:
 - Ausbau der Förderung von **Renewables** (Zielvorgabe: 10% bis 2020) und **Energy Efficiency**
 - **Regionale Cap-and-Trade-Systeme**
 - Wechsel **von Kohle zu Gas** bei der Stromerzeugung
 - **Low carbon fuel standards**
 - CO₂-Regulierung durch die Environmental Protection Agency (*EPA*) nach dem US Clean Air Act (zB Verpflichtungen zur Implementierung von '**Best Available Control Technology**'



Regional Cap-and-Trade



RGGI:

Start: 2008

Minderungsziel: 10% bis 2018
(Basis: 2005)

WCI:

Geplanter Start: 2012

Minderungsziel: 15% bis 2020
(2005)

MGGRA –

Anfangszeitpunkt: unklar

Minderungsziel: 20% bis 2020
(2005)

Zusammen ca. 37 % der US CO2 Emissionen



Entwicklungen in China

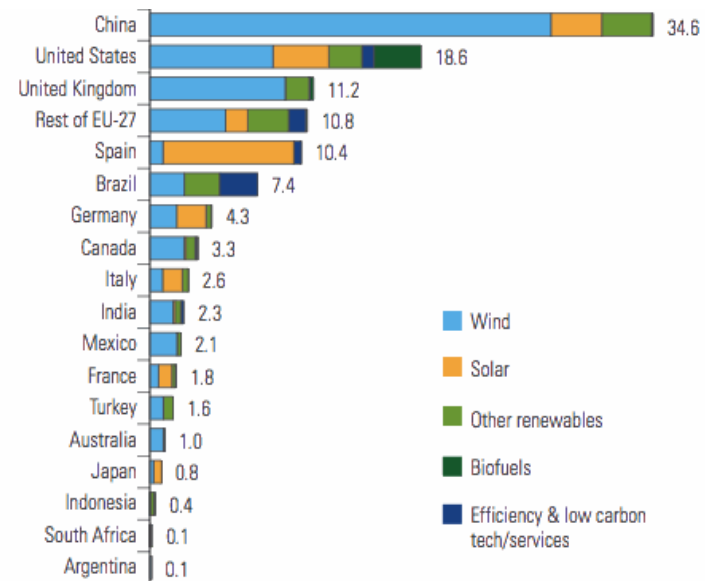


Förderung von Renewables:

- 2009: Subventionen i.H. von \$ 34,6 Mrd. in *clean energy*
- 2020 Ziele: 30GW Windenergie; 30GW Biomassenergie; und 1.8GW Sonnenkraft
- Gesamtziel für 2020: 100GW Kapazität aus Renewables



2009 Weltweit



Cap-and-Trade?

- Freiwilliges Cap-and-Trade hat begonnen
- Vorschlag: Errichtung eines verbindlichen Cap-and-Trade-Systems in den nächsten fünf Jahren



Wie geht es weiter mit Kyoto nach 2012?

- Dez. 2009: Scheitern der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen
- Nov/Dez 2010: UN-Klimakonferenz in Cancun/Mexico, (letzter Stand Point Carbon 23 August 2010) Ziel:
 - **Kyoto-Nachfolgeabkommen** für Industriestaaten (mit Ausnahme der USA)
 - **Eigenständige Verpflichtungserklärungen** der USA und Entwicklungsländer



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Rechtsanwalt Dr. Wolf Friedrich Spieth
FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER LLP
Environment Planning & Regulatory (EPR) Group
Potsdamer Platz 1
D - 10785 Berlin
T +49 30 20 28 38 91
F +49 30 20 28 37 66
E wolf.spieth@freshfields.com
W freshfieldsbruckhausderinger.com



FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER