



Klimaschutzrecht

Vorlesung im Sommersemester 2022

Prof. Dr. Martin Burgi



§ 11 Emissionshandelsrecht

I. Europäischer Emissionshandel (Emission Trading Scheme - ETS) auf der Grundlage der Richtlinie 2003/87/EG

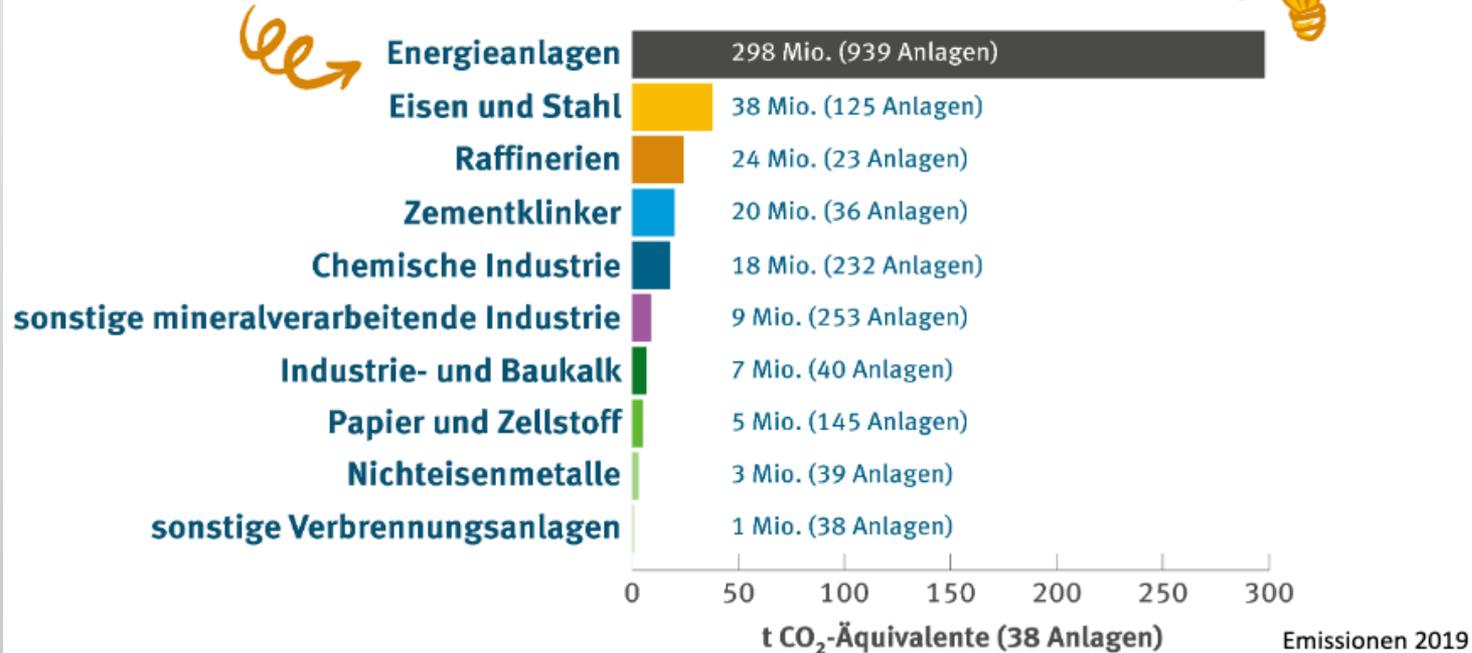
- Hierdurch wurde eine Absenkung der CO₂-Emissionen in den betroffenen Sektoren um 43 % erreicht (!)
- Anwendungsbereich: Energie, Industrie, Flugverkehr (seit 2012)
- Nationale Umsetzung durch das TEHG (Treibhausgasemissionshandelsgesetz)



1. Cap and Trade

- Verknappung der Atmosphärennutzung auf stetig sinkende Caps durch Aufteilung der begrenzten Gesamtemissionsmenge in 1 Tonne CO₂-Äquivalente
 - Jedes Zertifikat begründet einen Anspruch auf Freisetzung der damit abgedeckten Menge
 - Wichtige Parameter: Größe des Caps, kostenlose oder bereits kostenpflichtige Erstzuteilung, Ausgangslage in der jeweiligen Wirtschaft
 - Wer keine Zertifikate besitzt, muss Teile der Anlage stilllegen oder Zertifikate im Handel erwerben
 - Permanenter Druck auf technische Innovation

8. EU ETS Emissionen und Teilnehmer in Deutschland (2018)



Source UBA



2. Funktionsweise

- Vorhandensein einer Immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung deckt seit Einführung des Systems nicht mehr die Emission von CO₂ durch die betreffende Anlage ab
- Vielmehr bedarf die Freisetzung von Treibhausgas gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 TEHG einer eigenen Genehmigung. Hierfür zuständig ist das Umweltbundesamt (dort: Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt)) in Berlin
- Im Anwendungsbereich des BImSchG wird diese Genehmigung von der Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 13 BImSchG erfasst.



- Für spätere Überwachungs- und Eingriffsmaßnahmen greift aber das speziellere System des TEHG ein
- Jährlich muss die erforderliche Anzahl von Berechtigungen je erfolgter Emission abgegeben werden → Sanktionierung nach Art. 30 TEHG (Geldzahlungspflicht in Höhe von 100 Euro pro emittierter Tonne ohne Berechtigung) sowie Veröffentlichung des Namens im Bundesanzeiger



- Erstzuteilung

- Kostenlos nach §§ 9 u. 11 TEHG (zwecks Vermeidung des sog. Carbon Leakage durch Verlagerung der Produktion in Staaten außerhalb der EU); daher bis 2030 kostenfreie Abgabe für die sog. energieeffiziente Industrie (vgl. Art. 10b Abs. 1 EH-RL, § 9 TEHG)
- Im Übrigen kostenpflichtige Abgabe im Rahmen einer Versteigerung nach § 8 TEHG (an der Energiebörse EES = European Energy Exchange AG)
- Anspruch auf Mehr-Zuteilung: Durchsetzbar per Verpflichtungsklage, da VA i.S.d. § 35 VwVfG



3. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

- EU-Grundrechte:
 - Eigentumsgrundrecht nach Art. 17 Charta und unternehmerische Freiheit nach Art. 16 Charta:
Gerechtfertigt (BVerwGE 124, 47 (69))
 - Grundrechte-Charta (Gleichbehandlungsgrundsatz) in Bezug auf die unterschiedlichen Zuteilungsformen:
Gerechtfertigt aufgrund unterschiedlicher Carbon Leakage-Risiken



- Finanzverfassungsrecht
 - Steuer oder Sonderabgabe?
 - Nach BVerfG, NVwZ 2018, 972 sei das Entgelt für zugeteilte Berechtigungen eine Sondervorteilsabschöpfungsabgabe, keine Steuer.
- Frage der Vereinbarkeit mit nationalen Grundrechten stellt sich nicht mehr, seit der Emissionshandel europaweit durchgeführt wird; in den ersten Perioden wurde die Zuteilung jeweils auf der Grundlage nationaler Zuteilungsgesetze bewirkt (vgl. hierzu *Burgi*, ZHR 2006, 539 ff.)



II. Nationaler Emissionszertifikatehandel (Brennstoffemissionshandel)

- Erfasst die Sektoren Wärmeerzeugung bei Gebäuden sowie im Verkehrsbereich die Emissionen aus der Verbrennung fossiler Kraftstoffe (mit Ausnahme des Luftverkehrs)
- Rechtsgrundlage Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), seit 2019 (vgl. *Frenz*, RdE 2020, 281; zu Verfassungsfragen *Messerschmidt*, DÖV 2021, 605).
- Erwerb in Auktionen; in der Einführungsphase durch Veräußerung zum Festpreis
- Das Aufkommen fließt in einen „Energie- und Klimafonds (EKF)“, einem „Sondervermögen“ i.S.d. GG



- Vereinbarkeit mit dem Finanzverfassungsrecht?
- Rechtsprechung: Neue Steuern können nur „erfunden“ werden, wenn sie einer der in Art. 105 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Art. 106 GG abschließend aufgezählten Steuerarten entsprechen. Im vorliegenden Zusammenhang ist das Merkmal „Gegenleistung“ problematisch. In der Einführungsphase des nationalen Emissionszertifikatehandels fehlte es an einer mengenmäßigen Begrenzung der Berechtigungen, so dass kein Sondervorteil abgeschöpft wurde; richtigerweise handelt es sich somit nicht um eine Sondervorteilsabschöpfungsabgabe, es passt aber auch keine der Steuerarten. Daher erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit.



III. Reformpläne

- Zu Umsetzung des EU-Programms „Fit für 55“: Weitere Reduzierungen des Cap sind zu erwarten
- Geplant ist außerdem die Einbeziehung von Heizstoffen und Treibstoffen (also Wärme- und Verkehrssektor) in den Anwendungsbereich, nach gegenwärtigem Kompromissstand aber voraussichtlich nur bei gewerblichem Wohnen und gewerblichem Verkehr.