



Martin-Luther-Universität
Halle-Wittenberg



Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht

Herausgegeben von:
Prof. Dr. Christian Tietje und
Prof. Dr. Gerhard Kraft

Martin Winkler
Der Treibhausgas-
Emissionsrechtehandel
im Umweltvölkerrecht

Oktober 2002

Heft 9

Der Treibhausgas-Emissionsrechtehandel im Umweltvölkerrecht

Von

Martin Winkler

Institut für Wirtschaftsrecht
Juristische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Martin Winkler verfasst als Stipendiat der Deutschen Bundesstiftung Umwelt eine Dissertation über Rechtsfragen des Klimaschutzes und des Emissionshandels. Die Dissertation wird von Prof. Dr. Monika Böhm, Marburg, betreut.

Christian Tietje/Gerhard Kraft (Hrsg.), Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht, Heft 9

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://www.dnb.ddb.de> abrufbar.

ISSN 1619-5388

ISBN 3-86010-665-1

Schutzgebühr Euro 5

Die Hefte der Schriftenreihe „Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht“ finden sich zum Download auf der Website des Instituts unter der Adresse:

www.wirtschaftsrecht.uni-halle.de

Institut für Wirtschaftsrecht
Juristische Fakultät
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
D-06108 Halle (Saale)
Tel.: 0345-55-23149 / -55-23180
Fax: 0345-55-27201
E-Mail: ecohal@jura.uni-halle.de

INHALTSVERZEICHNIS

A. Einleitung	5
B. Rechtliche Grundlagen	6
C. Ausgestaltung im Einzelnen	8
I. Zum Emissionshandel berechnigte Nationen.....	8
II. Handelsgut	8
III. Handelsvoraussetzungen gemäß <i>Marrakesh Accords</i>	9
IV. Handelsbeschränkungen.....	10
V. Compliance	10
VI. Handelsbeginn.....	12
1. Ratifizierung.....	12
2. Ergänzung des Kyoto-Protokolls.....	13
VII. Erstverteilung	13
VIII. Basisjahr.....	14
IX. Banking	14
D. Verhältnis zu EU-Emissionshandel und nationalem Emissionshandel	15
I. EU-Emissionshandel	15
II. Nationales Emissionshandelssystem	16
E. Verhältnis von Emissionshandel und Welthandelsrecht (WTO).....	17
F. Exkurs: Ethische Rechtfertigung des Emissionshandels	18
G. Ausblick	19
Schrifttum	20

A. Einleitung

Die auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 feierlich verabschiedete Klimarahmenkonvention (KRK)¹ schweigt sich über die Instrumente aus, die zur Erreichung des in Art. 2 und 4 KRK niedergelegten Klimaschutzzieles anzuwenden sind. Auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz (COP 1) in Berlin 1995 wurde das „Berliner Mandat“ angenommen,² mit dem ein neuer Verhandlungsprozess zur Konkretisierung der KRK eingeleitet wurde, der später so genannte AGBM-Prozess.³ Innerhalb dieser Verhandlungen tauchte 1996 der Emissionshandel⁴ erstmals in einem Verhandlungspapier auf.⁵ Die danach einsetzende Diskussion über die Aufnahme eines solchen Instrumentes in das Protokoll blieb während des gesamten AGBM-Prozesses überaus kontrovers.⁶ Schließlich einigten sich die Vertragsstaaten auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz (COP 3) in letzter Minute darauf, den Treibhausgas-Emissionsrechtehandel zu ermöglichen. Dieses Instrument gehört somit zu den drei „flexiblen Mechanismen“ oder „Kyoto-Mechanismen“. Neben dem Emissionshandel gehören hierzu die Gemeinsame Umsetzung (*Joint Implementation*, JI) nach Art. 6 Kyoto-Protokoll⁷ (KP) und der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (*Clean Development Mechanism*, CDM) nach Art. 12 KP.

Der Emissionshandel fand vor allem auf Drängen der USA, aber auch anderer Industrienationen Eingang in das KP.⁸ Hintergrund hierfür war, dass diese Akteure hofften, die in Art. 3 KP festgelegten Emissionsreduktionspflichten möglichst kostengünstig erfüllen zu können.⁹ Gerade der Emissionshandel als „marktwirtschaftliches Instrument“ ermöglicht – so jedenfalls die ökonomische Theorie – die Senkung der

* Dank geht an *Hermann E. Ott*, der mir die Welt des Klimaschutzes eröffnet und mich vielfältig unterstützt hat.

¹ Konvention der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992, ILM 1992, 849 (BGBl. 1993 II, 1783).

² Beschluss 1/CP.1, enthalten in FCCC/CP/1995/7/Add.1.

³ „AGBM“ steht für „Ad hoc Group on the Berlin Mandate“, also für die ad hoc eingesetzte offene Verhandlungsgruppe, die ein Vertragsprotokoll mit festen Reduktionspflichten erarbeiten sollte; dazu ausführlich *Oberthür/Ott*, Kyoto-Protokoll, 78 ff.

⁴ Anmerkung zur Terminologie: Es ist juristisch richtig, vom Emissions*rechte*handel zu sprechen, da der Handel nicht mit den emittierten Gasen stattfindet, sondern mit dem Recht zu emittieren. Gleichwohl wird nachfolgend vom Emissionshandel gesprochen, da dies die gängige Übersetzung des begriffsprägenden englischen Terminus *emissions trading* ist.

⁵ FCCC/AGBM/1996/2. Es handelte sich dabei um ein Papier des durch Art. 8 KRK eingesetzten ständigen Sekretariats der Vertragsstaatenkonferenz.

⁶ Zum Verlauf der Verhandlungen ausführlich *Depledge*, *Tracing the Origins*, Tz. 380 ff.; ferner *Oberthür/Ott*, Kyoto-Protokoll, 243 ff.; *Nowrot*, *German Yearbook of International Law* 44 (2001), 386 (405 ff.); *Durner*, AVR 37 (1999), 357 (415 ff.).

⁷ Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen; Beschluss FCCC/CP/1997/L.7/Add.1 vom 10. Dezember 1997, ILM 1998, 32 ff.; die Ratifizierungsurkunde Deutschlands und der EG wurde am 31. Mai 2002 am Sitz der VN in New York hinterlegt, das Transformationsgesetz ist jedoch noch nicht im BGBl. II veröffentlicht.

⁸ Vgl. hierzu die Nachweise in Fn. 6.

⁹ *Oberthür/Ott*, Kyoto-Protokoll, 243; nach Studien, die bei *Dunn/Flavin*, in: *Worldwatch Report* 2002, 97 (109), zitiert werden, könnten die möglicherweise mit der CO₂-Reduktion verbundenen Kosten der Industrieländer mit Hilfe des Emissionshandels in etwa halbiert werden.

Treibhausgasemissionen bei größtmöglicher Effizienz. Idealerweise werden in einem Treibhausgasmarkt die Emissionen nämlich dort reduziert, wo dies zu den geringsten Grenzvermeidungskosten möglich ist, also insbesondere in weniger entwickelten Nationen. In hoch entwickelten Industriestaaten dagegen sind zusätzliche Emissionsreduktionen häufig nur zu ungleich höheren Kosten erzielbar. Ein solcher Staat kann daher kostengünstiger Emissionen indirekt vermeiden, indem er fremde Emissionsrechte einem anderen Staat abkauft.¹⁰ Hiervon versprachen sich nicht nur die USA, Australien, Kanada oder Neuseeland,¹¹ wo der innenpolitische Widerstand gegen nationale Klimaschutzpolitische Maßnahmen besonders groß war,¹² sondern auch potentielle Emissionsverkäufer, wie z.B. Russland und die Ukraine, Vorteile.¹³ Demgegenüber stand freilich die Sorge anderer Akteure – namentlich der EU, etlicher Entwicklungsländer (anfangs namentlich Kenia und Iran, bei der COP 3 vor allem – im Namen der G 77¹⁴ – Indien und China)¹⁵ und vieler NGOs¹⁶ –, dass der Handel mit so genannter „heiße Luft“, das heißt mit Emissionen, die in Osteuropa allein aufgrund des wirtschaftlichen Niederganges frei und damit handelbar wurden, zu einem „Schlupfloch“ werden könnte, das tatsächliche Emissionsreduktionen verhindern könnte.¹⁷ Ein zentraler Verhandlungspunkt der Vertragsparteien war es daher, die nur rudimentären Regelungen des KP zum Emissionshandel zu konkretisieren, um ein transparentes und für alle Beteiligten akzeptables Handelssystem zu schaffen.¹⁸

B. Rechtliche Grundlagen

Abgesehen vom überaus schwierigen Verhandlungsprozess, der der Annahme der KRK vorausging, brachte es auch der Charakter der KRK als Rahmenkonvention mit sich, dass die Entscheidung über konkrete Maßnahmen einem später zu vereinbarenden Konventionsprotokoll vorbehalten bleiben sollte. In Folge des AGBM-Prozesses einigte sich die Dritte Vertragsstaatenkonferenz (COP 3) im Jahre 1997 in Kyoto schließlich auf den Text des Kyoto-Protokolls, in dem erstmals konkrete Reduktionspflichten für die Industrienationen festgelegt wurden, in dem aber auch der Emissionshandel erwähnt und in groben Umrissen geregelt wurde. Einschlägig sind die Art. 3.10, 3.11 und 17. Diese lauten im englischen Original:

¹⁰ Zu den volkswirtschaftlichen Annahmen vgl. *Cansier*, Umweltökonomie, 192 ff.; *Hansjürgens*, in: Zentrum für interdisziplinäre Forschung (Hrsg.), ZiF Jahresbericht 98/99, 30 (30 ff.).

¹¹ Die dem Klimaschutzprotokoll eher ablehnend gegenüber stehenden Nationen hatten in Kyoto die so genannte *Umbrella Group* gebildet; zu dieser Gruppe gehören neben der JUSCANNZ-Gruppe (USA, Kanada, Australien, Japan, Norwegen, Neuseeland) auch Russland und die Ukraine.

¹² Zur Verhandlungsstrategie der USA ausführlich *Luhmann*, Jahrbuch Ökologie 2001, 207 ff.

¹³ *Oberthür/Ott*, Kyoto-Protokoll, 243 ff.

¹⁴ G 77 bezeichnet die Verhandlungsgruppe der Entwicklungs- und einiger Schwellenländer.

¹⁵ *Depledge*, Tracing the Origins, Tz. 382 u. 389.

¹⁶ Siehe stellvertretend *Bals*, in: Worldwatch Report 2002, 7 (29 f.).

¹⁷ *Depledge*, Tracing the Origins, Tz. 385; näher unten unter C. VIII.

¹⁸ *Oberthür/Ott*, Kyoto-Protokoll, 245.

Art. 3.10.

Any emission reduction units, or any part of an assigned amount, which a Party acquires from another Party in accordance with the provisions of Article 6 and of Article 17 shall be added to the assigned amount for that Party.

Art. 3.11.

Any emission reduction units, or any part of an assigned amount, which a Party transfers to another Party in accordance with the provisions of Article 6 and of Article 17 shall be subtracted from the assigned amount for that Party.

Art. 17

The Conference of the Parties shall define the relevant principles, modalities, rules and guidelines, in particular for verification, reporting and accountability for emissions trading. The Parties included in Annex B may participate in emissions trading for the purposes of fulfilling their commitments under Article 3 of this Protocol. Any such trading shall be supplemental to domestic actions for the purpose of meeting quantified emission limitation and reduction commitments under that Article.

Schon aus dem Wortlaut wird deutlich, dass in Kyoto nur ein erster Rahmen für den zwischenstaatlichen Emissionshandel gesetzt wurde. Auch dies war Folge der komplizierten Verhandlungen und ein Kompromiss auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, denn wegen der noch umstrittenen Fragen wollte am Ende keine Vertragspartei das Protokoll scheitern lassen.¹⁹

Auf der Vierten Vertragsstaatenkonferenz (COP 4) im November 1998 in Buenos Aires wurde lediglich ein „politischer Fahrplan“ zur weiteren Vorgehensweise – der *Buenos Aires Plan of Action* (BAPA) – verabschiedet. Die vielen noch offenen Fragen – insbesondere, was genau unter „*supplemental to domestic action*“ zu verstehen sein soll und wie Sanktionsmechanismen ausgestaltet sein könnten – wurden erst nach überaus zähen Verhandlungen bei der (fortgesetzten) Sechsten und Siebten Vertragsstaatenkonferenz in Bonn (COP 6 im Juli 2001) und Marrakesch (COP 7 im November 2001) gelöst. Maßgebliche Dokumente sind das *Bonn Agreement*²⁰ sowie die *Marrakesh Accords*²¹, die im Sinne von Art. 17 KP das Emissionshandelsregime näher ausgestalten, ohne freilich das Protokoll durch ein *amendment* zu verändern, wie Art. 17 KP es an sich vorsah. Vielmehr handelt es sich beim *Bonn Agreement* um eine politische Absichtserklärung. Der rechtliche Status der *Marrakesh Accords* ist gleichsam in der Schwebe: Da es sich dabei um eine Entscheidung der COP handelt, *amendments* zum Kyoto-Protokoll nach Art. 13 KP aber nur von einer „Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol“ (COP/MOP) beschlossen werden können, bleibt die förmliche Änderung des Kyoto-Protokolls der ersten Ver-

¹⁹ Zum beinahe dramatischen Verhandlungsverlauf siehe *Depledge*, *Tracing the Origins*, Tz. 388 ff., sowie den „Insider-Bericht“ von *Oberthür/Ott*, *Kyoto-Protokoll*, 245 ff.

²⁰ FCCC/CP/2001/L.7 vom 24. Juli 2001.

²¹ Erhältlich im Internet: < <http://unfccc.int/resource/docs/tp/tp0200.pdf> > (besucht am 05. September 2002).

tragsstaatenkonferenz (COP/MOP) vorbehalten.²² Es ist jedoch davon auszugehen, dass der bislang nur politisch akzeptierte Text der *Marrakesh Accords* ohne nennenswerte Veränderungen rechtsverbindlich angenommen werden wird.²³

C. Ausgestaltung im Einzelnen

I. Zum Emissionshandel berechnigte Nationen

Eine der relativ unumstrittenen Fragen war die nach den am Emissionshandel teilnehmenden Staaten. Bereits in Art. 17 KP ist geregelt, dass nur die in Anhang B aufgeführten Industrienationen untereinander mit Emissionen handeln dürfen. Dies war freilich nicht von Anfang an klar; vielmehr gab es längere Zeit auch Bestrebungen, solche Entwicklungs- oder Schwellenländer, die sich freiwilligen Reduktionsverpflichtungen unterworfen haben, am Emissionshandel teilnehmen zu lassen. Im Laufe der Verhandlungen wurde – als Zugeständnis an die Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer (G77) – der entsprechende Vorschlag aus dem Verhandlungstext herausgenommen, so dass auch die Einbeziehung von Nicht-Annex B-Staaten gegenstandslos wurde.²⁴ Somit blieb es bei der Beschränkung auf die OECD-Staaten, die Staaten Ost- und Mitteleuropas sowie einiger Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

II. Handelsgut

Gegenstand der Emissionshandel sind – wie bereits erwähnt – nicht Gase an sich. Bezugspunkt sind die in Art. 3.7 i.V.m. Anhang B des KP zugeteilten höchstzulässigen Emissionsmengen für den Zeitraum von 2008 bis 2012 mit dem Basisjahr 1990 (*assigned amount unit*, AAU).²⁵ Für Deutschland ergibt sich daraus eine Reduktionspflicht von 8%.²⁶ Zu beachten ist jedoch, dass dies nicht nur das wichtigste Treibhausgas CO₂ umfasst, sondern fünf weitere, in Anlage A aufgeführte Treibhausgase, nämlich Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O), teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (H-FKW oder HFC), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (FKW oder PFC) sowie Schwefelhexafluorid (SF₆). Alle relevanten Treibhausgase werden gleichsam in einen Korb geworfen und sind somit hinsichtlich der Reduktionspflichten austauschbar (*basket approach*).²⁷ Die deutsche Reduktionspflicht von 8% bezieht sich also nicht auf CO₂ allein, sondern kann ebenso gut durch adäquate Reduktionen der anderen Treibhausgase erfüllt werden, es können sogar Emissionssteigerungen bei einem Treibhausgas durch Emissionsreduktionen bei einem anderen Gas kompensiert werden. Die Vergleichbarkeit der aufgrund ihrer chemisch-physikalischen Eigenschaften

²² Die COP/MOP kann natürlich erst stattfinden, wenn das KP in Kraft getreten ist. Die COP/MOP dürfte voraussichtlich unmittelbar nach der COP 9 im Dezember 2003 tagen.

²³ *Ott*, Yearbook of International Environmental Law 12 (2001) (im Erscheinen).

²⁴ Dazu *Oberthür/Ott*, Kyoto-Protokoll, 244 ff.

²⁵ Dies verdeutlichen anhand eines Rechenbeispiels *Oberthür/Ott*, Kyoto-Protokoll, 173 f.

²⁶ Im Rahmen des nach Art. 4 KP ermöglichten *burden sharing* zwischen den Mitgliedstaaten der EU hat sich Deutschland zu einer Reduktion von 21% verpflichtet, um weniger entwickelten Mitgliedstaaten Raum für Emissionssteigerungen zu geben.

²⁷ Zum Korbansatz ausführlich *Oberthür/Ott*, Kyoto-Protokoll, 171 ff.

ganz unterschiedlich treibhausintensiven Gase wird erreicht, indem ihr Treibhauspotential (*Greenhouse Warming Potential*, GWP) in Kohlendioxidäquivalenten ausgedrückt wird (vgl. Art. 5.3 KP).²⁸ Gegenstand des Emissionshandels sind nun diese CO₂-Äquivalente, gemessen in metrischen Tonnen.

Darüber hinaus können auch Emissionsreduktionseinheiten (*emission reduction unit*, ERU) gehandelt werden.²⁹ Dabei handelt es sich um Emissionsreduktionen, die im Rahmen von JI-Projekten (Art. 6 KP) erzielt wurden. Unter etwas restriktiveren Bedingungen können auch Emissionsreduktionseinheiten aus CDM-Projekten (Art. 12 KP) gehandelt werden (*certified emission reduction*, CER). Es entsteht dann ein Dreiecksverhältnis: Staat A finanziert in Staat B ein CDM-Projekt und erreicht damit eine Emissionsreduktion von n Tonnen CO₂ bzw. CO₂-Äquivalenten. Diese n Tonnen kann dann Staat C von A erwerben, wenn Staat A die Emissionsgutschriften aus dem CDM-Projekt nicht zur Erreichung seines in Anlage B festgelegten Reduktionszieles benötigt. Diese Möglichkeit erweitert den Anwendungsbereich sowohl von CDM als auch des Emissionshandels potentiell ganz beträchtlich.³⁰

Schließlich wurden in Marrakesch auch *removal units* (RMU), also Emissionsreduktionen, die aus der Kohlenstoffbindung in Senken erzielt wurden, unter bestimmten Voraussetzungen für handelbar erklärt.

III. Handelsvoraussetzungen gemäß *Marrakesh Accords*

Abgesehen von der bereits im Kyoto-Protokoll geregelten Voraussetzung, dass nur solche Nationen am Handel teilnehmen dürfen, die in Anlage B aufgelistet sind, sind durch die *Marrakesh Accords* weitere Bedingungen für die Teilnahme am Emissionshandel getroffen worden.³¹ Zusammengefasst kann eine Vertragspartei am Emissionshandel teilnehmen („*is eligible to transfer and/or acquire ERUs, CERs, AAUs, or RMUs*“), wenn sie

- das Kyoto-Protokoll ratifiziert hat,
- sich dem in Marrakesch beschlossenen Compliance-System unterwirft,
- ein nationales Emissionsdatenerfassungssystem etabliert hat (vgl. Art. 5 KP),
- rechtzeitig und korrekt über die jährlichen Treibhausgasemissionen Bericht erstattet (vgl. Art. 7 KP, Art. 12.1 lit. a KRK),
- ein Senkeninventar vorgelegt hat (vgl. Art. 7 KP, Art. 12.1 lit. a KRK),
- und zusätzlich ab der 2. Verpflichtungsperiode rechtzeitig und korrekt über die Kohlenstoffeinbindung von Senken Bericht erstattet.

Hierbei handelt es sich um Bedingungen, die sich weitgehend aus dem Kyoto-Protokoll selbst ergeben und daher im Grundsatz unumstritten waren.

²⁸ CO₂ hat *per definitionem* ein GWP = 1; die für die Vertragsparteien verbindliche Festlegung des GWP findet sich in Entscheidung 2/CP.3.

²⁹ Dazu auch *Oberthür/Ott*, Kyoto-Protokoll, 250.

³⁰ Vgl. zur Zusammenführung der drei Kyoto-Mechanismen *Henrichs*, Implementierung, 177 f.

³¹ Entscheidung 15/CP.7.

IV. Handelsbeschränkungen

Weitaus umstrittener als die Handelsvoraussetzungen waren mögliche Beschränkungen des Emissionshandels.

Eine der auch in der Öffentlichkeit diskutierten Fragen war die, inwieweit der Emissionshandel zu inländischen Reduktionsmaßnahmen nachrangig sein sollte. Art. 17 KP traf insoweit die Aussage, dass der Emissionshandel „ergänzend zu den im eigenen Land ergriffenen Maßnahmen“ (*supplemental to domestic action*) erfolgt. Die EU,³² die G 77 und die Umweltverbände forderten lange Zeit, dieses Erfordernis durch Statuierung einer Obergrenze zu konkretisieren; beispielsweise wurde vorgeschlagen, dass die flexiblen Mechanismen nicht mehr als 50 % der nach Anlage B eingegangenen Reduktionsverpflichtung erbringen sollten.³³ Dieser Ansatz konnte sich nicht durchsetzen; vielmehr wurde die Kompromissformel getroffen, dass *the use of the mechanisms shall be supplemental to domestic action and domestic actions shall thus constitute a significant element of the effort made by each Party included in Annex I to meet its quantified emission limitation and reduction commitments under Article 3, paragraph 1.*³⁴ Diese eher weiche Formulierung wurde häufig kritisiert, doch erlaubt sie immerhin politischen Druck auf Länder, die inländische Maßnahmen offensichtlich nachrangig behandeln. Darüber hinaus wurde diese Formel auch im Zusammenhang mit der Errichtung des *Compliance Committee*, also des für die Erfüllungskontrolle zuständigen Ausschusses, wiederholt.³⁵ Stellt dieser Ausschuss fest, dass die flexiblen Mechanismen nicht „ergänzend“ zu inländischen Maßnahmen eingesetzt werden, kann dies zum Verneinen der *compliance* führen und hätte dann für den betreffenden Staat nicht unerhebliche Konsequenzen.

Eine weitere Begrenzung des Emissionshandels ergibt sich daraus, dass jede am Handel teilnehmende Vertragspartei eine *Commitment Period Reserve* zurückhalten muss. Um den Handel mit „ungedeckten“ Emissionsrechten zu verhindern, muss jeder Staat mindestens 90% der AAU's oder das Fünffache des zuletzt bestätigten Jahrestreibhausgasinventars zurückhalten, je nachdem, welcher Wert niedriger ist. Unterschreitet ein Staat diese Reserve, wird er vom Verkauf von Emissionen ausgeschlossen, bis der Wert – zum Beispiel durch Ankauf von Emissionsrechten – wieder erreicht ist.

V. Compliance

Der in Bonn wohl umstrittenste, in Marrakesch aber unerwartet zügig verabschiedete Verhandlungspunkt war der der Erfüllungskontrolle.³⁶ Das beschlossene Kon-

³² Die Forderung nach *supplementality* wurde offiziell erstmals 1997 von der EU erhoben, vgl. *Depledge*, *Tracing the Origins*, Tz. 385.

³³ *Althammer*, ÖW Nr. 2, 1998, 21 (21); siehe auch *Ott*, *Yearbook of International Environmental Law* 12 (2001) (im Erscheinen); der *WWF*, *Position Statement*, 3, forderte sogar, dass nur 10% der Reduktionsverpflichtungen außerhalb der eigenen Ländergrenzen erfüllt werden dürften.

³⁴ Präambel zu Entscheidung 15/CP.7; siehe dazu *Marr/Oberthür*, NuR 2002, 573 (576).

³⁵ *Marrakesch Accords*, 131.

³⁶ Dazu *Nowrot*, *German Yearbook of International Law* 44 (2001), 396 (424); *Sach*, *Das Kyoto-Protokoll*, 18 ff.; *Oberthür/Marr*, ZUR 2002, 81 (82 ff.).

trollsystem sucht im Umweltvölkerrecht seinesgleichen.³⁷ Organisatorisch-institutionell liegt die Erfüllungskontrolle in den Händen des *Compliance Committee*, das neben dem Plenum und einem ständigen Büro zwei jeweils 10köpfige Unterabteilungen unterhält: Die *facilitative branch* dient weniger der Kontrolle als vielmehr der Unterstützung der Vertragsparteien bei der Erfüllung der Pflichten, beispielsweise hinsichtlich der vertragsgemäßen Berichterstattung. Die Unterstützung kann etwa darin bestehen, technische und finanzielle Hilfe zu gewähren oder aus dritter Hand zu vermitteln. Die *enforcement branch* dient der Erfüllungskontrolle im engeren Sinne: Sie hat zu überprüfen, ob die jeweilige Reduktionspflicht nach Art. 3.1 KP (i.V.m. Anlage B) erfüllt wurde, ob die Anforderungen der Art. 5 und 7 KP hinsichtlich der Treibhausgasinventarisierung und –berichterstattung eingehalten wurden und ob die Kriterien, die zur Teilnahme an den flexiblen Mechanismen berechtigen, vorliegen.

Der *enforcement branch* obliegt es, Vertragsstaaten die Berechtigung zur Teilnahme am Emissionshandel zu entziehen, wenn eine oder mehrere Teilnahmevoraussetzungen nicht oder nicht mehr vorliegen. In einem solchen Fall kann der betroffene Staat den Antrag stellen, dass die Teilnahmeberechtigung wiederhergestellt wird; dazu ist erforderlich, dass der Vertragsstaat neue Informationen vorlegt, aus denen hervorgeht, dass die Teilnahmevoraussetzungen in Zukunft vorliegen werden. Ob dem so ist, wird in einem detailliert geregelten Verfahren von der *enforcement branch* geprüft. Gegen endgültige Entscheidungen der *enforcement branch* besteht die Möglichkeit, Berufung an die COP/MOP einzulegen. Der Einspruch muss innerhalb von 45 Tagen nach Zugang der endgültigen Entscheidung erhoben werden, andernfalls wird die Entscheidung unanfechtbar. Dies allein ist ein gewaltiger Eingriff in die Souveränität der Vertragsstaaten, ebenso wie die Regelung, dass während des „Berufungsverfahrens“ die Entscheidung der *enforcement branch* Rechtskraft behält, der Einspruch also keine „aufschiebende Wirkung“ hat. Insgesamt ist das – hier nur cursorisch beschriebene – Reglement zur Erfüllungskontrolle außergewöhnlich detailliert und durchsetzungsstark. Ein ähnlich weit reichendes *Compliance Regime* dürfte allenfalls im Bereich GATT/WTO zu finden sein.

Streit besteht nach wie vor über die Rechtsnatur des Compliance-Regimes:³⁸ Vor allem die USA aber auch Japan und Rußland lehnen die rechtsverbindliche Übernahme der entsprechenden Passagen in das Kyoto-Protokoll durch ein entsprechendes *amendment* ab. Demgegenüber setzt sich vor allem die EU für die Aufnahme der Compliance Regelungen in das Protokoll ein. Die Entscheidung hierüber wurde in Marrakesch auf die nächste Vertragsstaatenkonferenz vertagt; wahrscheinlich ist, dass dann der Kontroll- und Sanktionsmechanismus (nur) mit einer Entscheidung der COP angenommen werden wird. Zwar käme einem solchen Beschluss geringere Bindungswirkung zu als der förmlichen Ergänzung des Protokolls; gleichwohl könnte auch ein solcherart angenommener Sanktionsmechanismus faktisch große Bindungswirkung entfalten, den entsprechenden politischen Willen der Vertragsparteien unterstellt.³⁹

³⁷ Ott, Yearbook of International Environmental Law 12 (2001) (im Erscheinen).

³⁸ Dazu *ibid.*; Oberthür/Marr, ZUR 2002, 81 (88).

³⁹ *Ibid.*; Durner, AVR 37 (1999), 357 (397 f.), verweist in anderem Zusammenhang darauf, dass die fehlende Rechtsverbindlichkeit der Reduktionsziele des Art. 4 KRK nie dazu geführt habe, dass die Staaten ihre Reduktionspflicht in Frage gestellt hätten, eher das Gegenteil sei der Fall. Daran wird

VI. Handelsbeginn

1. Ratifizierung

Grundvoraussetzung für den Beginn des Emissionshandels ist, dass das Kyoto-Protokoll in Kraft tritt. Nach Art. 25.1 KP tritt die Vereinbarung am neunzigsten Tag nach dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem mindestens 55 Vertragsparteien das Protokoll unterzeichnet haben; darüber hinaus müssen unter den unterzeichnenden Parteien mindestens so viele in Anlage B aufgeführten Staaten vertreten sein, dass 55% der im Jahre 1990 auf die Industriestaaten entfallenden Treibhausgasemissionen repräsentiert sind.

Gegenwärtig ist das Kyoto-Protokoll von 91 Staaten ratifiziert worden.⁴⁰ Diese erreichen 37,1% der Annex-1-Emissionen, das 55%-Ziel ist somit bislang nicht erreicht; zu dessen Erreichung muss in jedem Fall noch Russland, auf das 17,4% der Emissionen entfallen, ratifizieren. Das Ratifizierungsverfahren wurde dort am 11. April 2002 förmlich eingeleitet.⁴¹ Verfehlt wurde das angestrebte Ziel, das Kyoto-Protokoll öffentlichkeitswirksam zum Gipfeltreffen des UN-Umweltprogrammes in Johannesburg („Rio+10“) im September 2002 in Kraft treten zu lassen. Erschwert wird das Inkrafttreten durch die beharrliche Weigerung der USA – die allein für ca. 36 % der Annex-1-Treibhausgasemissionen verantwortlich sind⁴² – unter der Präsidentschaft von *George W. Bush* das Protokoll zu ratifizieren. Ablehnend verhält sich ebenfalls die Kohle-Exportnation Australien (2,1% der Annex-1-Emissionen); in Kanada (3,3%) gibt es heftige innerstaatliche Diskussionen zwischen der eher „Kyoto-freundlichen“ Bundesregierung und einzelnen Bundesstaaten auf der einen und dem rohstoffreichen Bundesstaat Alberta auf der anderen Seite.⁴³ Die Blockade durch die USA und Australien wird das Inkrafttreten freilich nicht verhindern können, denn auch ohne diese Staaten erlangt das Protokoll Wirksamkeit, wenn neben der EG⁴⁴, die wie die Bundesrepublik am 31. Mai 2002 die Ratifizierungsurkunde in New York hinterlegt hat, auch Japan, Russland und die übrigen mittel- und osteuropäischen Länder im Übergang zur Marktwirtschaft (CEIT-Länder)⁴⁵ das Protokoll ratifizieren, da diese Staaten zusammen einen Anteil von 57,5% an den Emissionen haben.⁴⁶

Aus alledem folgt, dass frühestens Ende diesen Jahres, wahrscheinlich erst 2003, Handelsaktivitäten einsetzen können. Noch besteht freilich auch keine Eile für die

deutlich, dass der rechtlichen Qualifizierung einer Norm und dem Maß ihrer Verbindlichkeit kein übergroßes Gewicht beigemessen werden sollte.

⁴⁰ Erhältlich im Internet: <<http://unfccc.int/resource/kpstats.pdf>> (besucht am 06. September 2002).

⁴¹ Zum aktuellen Stand: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/2233220.stm>> (besucht am 06. September 2002).

⁴² FCCC/CP/1997/7/Add. 1, Annex.

⁴³ Erhältlich im Internet: <<http://www.planetark.org/dailynewsstory.cfm/newsid/17612/story.htm>> (besucht am 06. September 2002).

⁴⁴ Vgl. den von der Kommission vorgelegten Entwurf der Ratsentscheidung zur Ratifizierung in: KOM(2001) 579.

⁴⁵ Im einzelnen: Belarus, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Russische Föderation, Tschechien, Slowakei, Ukraine, Ungarn; hiervon haben lediglich Belarus und Russland noch nicht ratifiziert, der Ratifikationsprozess ist jedoch in der Russischen Föderation bereits eingeleitet.

⁴⁶ Vgl. *Oberthür/Ott*, Kyoto-Protokoll, 386, Tabelle 25.1.

Staaten, Emissionen zu kaufen, da erst um 2008 absehbar ist, inwieweit die jeweilige Reduktionsverpflichtung im Zeitraum bis 2012 auch durch inländische Maßnahmen erreicht werden kann. Erst wenn klar wird, dass die erforderliche Reduktion im Inland nicht erreichbar ist, tritt der Ankauf von Emissionsrechten in den Vordergrund. Einzelne Staaten – zum Beispiel die Niederlande oder Dänemark – allerdings haben schon frühzeitig erklärt, bei der Erfüllung des Reduktionszieles in jedem Fall auf die Kyoto-Mechanismen zurückgreifen zu wollen.⁴⁷ Diese Staaten dürften schon vor 2008 als Nachfrager auf dem Emissionsmarkt auftreten.

2. Ergänzung des Kyoto-Protokolls

Weitere notwendige Voraussetzung für den Beginn des zwischenstaatlichen Emissionshandels ist – wie sich aus der Formulierung von Art. 17 KP ergibt – dass die COP die soeben skizzierten „maßgeblichen Grundsätze, Modalitäten, Regeln und Leitlinien, insbesondere für die Kontrolle, die Berichterstattung und die Rechenschaftslegung beim Handel mit Emissionen“ verbindlich festlegt. Dies war und ist freilich nicht unumstritten, doch dürften der Wortlaut von Art. 17 KP wie auch die Entstehungsgeschichte keinen anderen Schluss zulassen.⁴⁸

Die somit erforderlichen Modalitäten sind mit den *Marrakesh Accords* nunmehr vorgezeichnet und bedürfen nur noch der förmlichen Annahme durch die Vertragsparteien. Wenn sich keine überraschenden politischen Entwicklungen ergeben, dürfte der Annahme nichts im Wege stehen.

VII. Erstverteilung

Für das Funktionieren eines Emissionshandelssystems besonders wichtig ist die Frage nach der Erstverteilung der Emissionsrechte. Hierfür stehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten zur Verfügung: Zum einen die kostenlose Vergabe auf Grundlage der bisherigen Emissionsmengen (*grandfathering*); zum anderen die Versteigerung in einer Auktion an die Höchstbietenden (*auctioning*).

Ogleich in der ökonomischen Theorie mehr für das Auktionsverfahren spricht, kam für den zwischenstaatlichen Emissionshandel von Anfang an nur die kostenlose Erstvergabe in Frage, denn eine kostenintensive Versteigerung wäre für die potentiellen Nachfragerstaaten unannehmbar gewesen. Bezeichnenderweise treffen weder das Kyoto-Protokoll noch die *Marrakesh Accords* explizite Aussagen über den Modus der Erstverteilung. Es ist davon auszugehen, dass für die verhandelnden Nationen ein Auktionsverfahren von Anfang an gänzlich undenkbar war und daher stillschweigend die Erstverteilung per *grandfathering* vorausgesetzt wurde.⁴⁹

⁴⁷ *Ibid.*, 388, Fn. 8.

⁴⁸ *Ibid.*, 252 f.

⁴⁹ *Henrichs*, Implementierung, 173, schließt von der Festlegung der AAU's in Anlage B darauf, dass nur *grandfathering* möglich sei; freilich ist die Kombination von Emissionsobergrenze und Auktion in einem „*baseline and credit*“-System theoretisch durchaus denkbar, vgl. *Althammer*, ÖW Nr. 2, 1998, 21.

VIII. Basisjahr

Als Basisjahr des Emissionshandels steht nunmehr 1990 fest. Das heißt, dass der Stand der Emissionen im Jahre 1990 entscheidend für die Beantwortung der Frage ist, ob ein Staat im Zeitraum 2008-2012 Emissionsrechte zu- oder verkaufen darf, um sein in Annex B festgelegtes Reduktionsziel zu erreichen. Durch die Wahl des Jahres 1990 konnte es freilich auch zu dem Problem kommen, dass osteuropäische Staaten „heiße Luft“ (im Verhandlungsjargon: *hot air*) verkaufen können, da der erst nach 1990 einsetzende wirtschaftliche Niedergang in diesen Ländern große Mengen an CO₂-Einsparungen mit sich brachte.⁵⁰ Zusätzlich problematisch wird dieses Angebot an heißer Luft durch die Tatsache, dass die USA aller Wahrscheinlichkeit nach das Kyoto-Protokoll nicht ratifizieren werden und daher vom Emissionshandel ausgeschlossen bleiben. Dies nimmt den potentiell größten Nachfrager vom Markt und wird voraussichtlich zu einem Preis von deutlich unter 10 EURO pro Tonne CO₂-Äquivalent führen.⁵¹ Ein derart niedriger Preis wiederum könnte zu falschen Signalen führen und Klimaschutzmaßnahmen selbst in Ländern, in denen diese relativ kostengünstig möglich wären, behindern.

Zu Beginn der Verhandlungen über den Emissionshandel enthielten die Diskussionspapiere und schließlich auch der im Oktober 1997 in Bonn bei der AGBM 8-Sitzung diskutierte Verhandlungstext (*Revised Text under Negotiation*) Einschränkungen für den Handel mit heißer Luft, indem als Basisjahr dasjenige Jahr festgesetzt werden sollte, in dem die Regelungen zur Ausgestaltung des Handelsregimes vereinbart sein würden.⁵² Im Zuge der Verhandlungen in Bonn „verschwand“ die entsprechende Passage freilich aus dem Verhandlungstext;⁵³ fortan spielte diese Frage eher im öffentlichen Raum eine Rolle.

IX. Banking

Im Zusammenhang mit dem Emissionshandelsregime ist schließlich auf die Möglichkeit des „In-Sich“-Handels hinzuweisen: Ein Staat, der sein nach Anlage B zugestandenes Emissionsbudget unterschreitet, kann die überobligatorischen Emissionsenkungen ähnlich einer Geldanlage gutschreiben lassen (*banking*). In kommenden Verpflichtungsperioden kann diese Gutschrift dann verrechnet werden. Dies belohnt Staaten, die weiter reichende Anstrengungen übernehmen. Marktseits könnte das *Banking* freilich problematisch werden, wenn zu viele Emissionslizenzen zurückgehalten werden und dadurch ein zu großer Nachfrageüberhang entstünde. Die damit verbundenen Preissteigerungen könnten zu großem politischen Druck in den betroffenen Ländern und im Extremfall zum einseitig erklärten Ausstieg solcher Staaten aus dem Protokoll führen. Auch im weniger schlimmen Fall birgt das *Banking* theoretisch

⁵⁰ Es wird davon ausgegangen, dass die tatsächlichen Emissionen Russlands aufgrund der wirtschaftlichen Krise um etwa 30% unter dem ursprünglich extrapolierten Zielwert für 2012 liegen werden; dies entspräche „freien“ Emissionen von ca. 300 Mio Tonnen p.a., vgl. *Althammer*, ÖW Nr. 2, 1998, 21; *Anonymus*, Eco XCVII, Nr. 5 vom 28. Oktober 1997, 1.

⁵¹ Vgl. *Bals*, Worldwatch Report 2002, 7 (29 f.).

⁵² *Depledge*, Tracing the Origins, Tz. 387.

⁵³ *Anonymus*, Eco XCVII, Nr. 5 vom 28. Oktober 1997, 1.

die Gefahr in sich, dass der Markt zu klein bleibt und nur wenige Handelsaktivitäten zustande kommen. Praktisch dürfte diese Gefahr freilich nicht allzu groß sein, da vor allem osteuropäische Länder ein Interesse daran haben werden, freie Lizenzen zu „vergolden“.

D. Verhältnis zu EU-Emissionshandel und nationalem Emissionshandel

I. EU-Emissionshandel

Wie bereits erwähnt, können auch Gutschriften aus projektbezogenen Emissionsminderungsmaßnahmen in Drittstaaten (CDM, JI) gehandelt werden. Eine der noch ungelösten Fragen ist dabei die, ob auch einzelne Unternehmen und andere Projektträger direkt untereinander in den Handel treten können, wie dies im EU-Grünbuch⁵⁴ und in einigen innerstaatlichen Emissionshandelssystemen vorgesehen ist.

An sich ist der Emissionshandel nach Art. 17 KP als *zwischenstaatliche* Maßnahme konzipiert. In den *Marrakesh Accords* finden sich jedoch Aussagen, dass durchaus auch nichtstaatliche Entitäten in den Handel eintreten könnten. Konkret heißt es:⁵⁵

„A Party that authorizes legal entities to transfer and/or acquire under Article 17 shall remain responsible for the fulfilment of its obligations under the Kyoto Protocol and shall ensure that such participation is consistent with the present annex. The Party shall maintain an up-to-date list of such entities and make it available to the secretariat and the public through its national registry. Legal entities may not transfer and/or acquire under Article 17 during any period of time in which the authorizing Party does not meet the eligibility requirements or has been suspended.“

Aus dieser Passage folgt, dass Einzelstaaten ihren Unternehmen den grenzüberschreitenden Handel mit Emissionen ermöglichen dürfen, soweit und solange der Staat die Berechtigung zum Emissionshandel nach den oben genannten Kriterien hat und soweit das nicht-staatliche Handelsregime den Bestimmungen der *Marrakesh Accords* entspricht.

Besondere Bedeutung hat dies für die Ausgestaltung des Richtlinienvorschlages der EU über die Errichtung eines Rahmens für ein gemeinschaftsweites Emissionshandelssystem vom 23. Oktober 2001.⁵⁶ Da der Vorschlag in direktem Zusammenhang mit dem Emissionshandel unter dem Kyoto-Protokoll steht – gewissermaßen soll auf europäischer Ebene zwischen 2005 und 2008 das neue Instrument „geübt“ werden – besteht die besondere Notwendigkeit, den gemeinschaftsweiten Handel streng nach den völkerrechtlichen Vorgaben zu konzipieren.

Ein möglicher Knackpunkt hierbei sind die Bestimmungen der *Marrakesh Accords* zur Teilnahmerechtigung. Unterstellt, ein Staat erfüllte diese Bedingungen nicht oder nicht mehr – beispielsweise infolge eines mangelhaften Systems zur Treibhaus-

⁵⁴ Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union (vorgestellt von der Kommission), KOM(2000) 87.

⁵⁵ *Marrakesh Accords*, 99.

⁵⁶ Vgl. Grünbuch KOM(2000) 87; RL-Entwurf KOM(2001) 581; vgl. dazu *Boie*, Handel mit Emissionsrechten, 10 ff.; *Epiney*, DVBl. 2002, 579 (579 ff.), jeweils m.w.N.

gaserfassung – und das *Compliance Committee* stellte dies verbindlich fest, dann hätte dies den Ausschluss des betreffenden Staates vom zwischenstaatlichen Emissionshandel zur Folge. Keine ohne weiteres notwendige Folge dieses Ausschlusses wäre es aber, dass dann auch Unternehmen mit Sitz in diesem Staat vom gemeinschaftsweiten Handel ausgeschlossen wären, denn Regelungen des Völkerrechts greifen nicht notwendigerweise auf die Ebene des Gemeinschaftsrechts durch. Gleichwohl hat die Kommission in ihrem Entwurf die Kompatibilität mit dem völkerrechtlichen Emissionshandelsregime deutlich herausgestellt;⁵⁷ in Art. 19.3 des Richtlinien-Entwurfs heißt es dementsprechend:

„In order to implement this Directive, the Commission shall ... ensure that transfers are not given effect where this would be incompatible with obligations resulting from the Kyoto Protocol.“

Dies bedeutet letztlich nichts anderes, als dass Entscheidungen des *Compliance Committee* unmittelbare Wirkung für die Ebene der Gemeinschaft, des Mitgliedstaates und des einzelnen Unternehmens hätte. Denn die Feststellung, ob Handelsaktivitäten eines Staates mit *obligations resulting from the Kyoto Protocol* inkompatibel sind, obliegt allein dem *Compliance Committee* bzw. – als Berufungsinstanz – der Vertragsstaatenkonferenz.

Das völkerrechtliche Regime hat somit weitreichende und direkte Auswirkungen auf das gemeinschaftsweite Handelssystem. Letztlich entfaltet das Völkerrecht damit Wirkungen, die direkt und unmittelbar die Rechtsstellung nicht-staatlicher natürlicher oder juristischer Personen berühren. Auch in dieser Beziehung stößt das Umweltvölkerrecht in eine neue Dimension vor.

II. Nationales Emissionshandelssystem

Ähnliches gilt für ein in Deutschland zu implementierendes Emissionshandelssystem.⁵⁸ Obwohl angesichts der völkerrechtlichen Vorgaben klar sein dürfte, dass an der Einführung des Emissionshandels kein Weg vorbei führt, bestehen in der Bundesregierung noch große Vorbehalte gegen dieses Instrument. Vor allem auf Druck der chemischen Industrie vertritt die Bundesregierung den Standpunkt, dass der Emissionshandel zunächst nur auf freiwilliger Basis eingeführt werden sollte.⁵⁹ Dies würde den Markt freilich unnötig verkleinern und dessen Funktionieren gefährden.

Durch die – unverständliche⁶⁰ – Blockadehaltung des BDI und VCI⁶¹ sowie einzelner Gewerkschaften⁶² ist die mit dem Beschluss über das Nationale Klimaschutzprogramm am 18. Oktober 2000 von der Bundesregierung unter Federführung des

⁵⁷ Vgl. Erwägung 16 des RL-Entwurfes KOM(2001) 581.

⁵⁸ Zum Stand der deutschen Diskussion vgl. *Schaffhausen*, in: Wuppertal Institute for Climate, Environment, Energy GmbH (Hrsg.), *Proceedings*, 33 (37 ff.); *Rehbinder/Schmalholz*, UPR 2002, 1 (1 ff.); *Graichen/Harders*, ZUR 2002, 73 (73 ff.); *Rengeling*, DVBl. 2000, 1725 (1725 ff.).

⁵⁹ *Bundesregierung*, *Perspektiven für Deutschland*, 123; anders aber jüngst der Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16. Oktober 2002.

⁶⁰ So auch BP-Chef *Lord John Brown* im Interview, DIE ZEIT, Nr. 19 vom 02. Mai 2002, 27.

⁶¹ Den Meinungs- und Kenntnisstand der deutschen Industrieunternehmen zum Emissionshandel analysieren *Santarius/Ott*, Wuppertal Paper, 122.

⁶² Vgl. Berliner Zeitung vom 11. März 2002, 31.

Bundesumweltministeriums eingesetzte Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“ (AGE) praktisch gescheitert.⁶³ Bis auf weiteres wird die AGE mit den Verbänden und Interessengruppen fortgeführt, die dem Konzept aufgeschlossen gegenüber stehen.⁶⁴

Durch die zögerliche und teilweise destruktive Haltung besteht die Gefahr, dass die Bundesrepublik – wie in der Vergangenheit schon bei anderen umweltpolitischen Maßnahmen der EU – nur wenig Einfluss auf die genaue Ausgestaltung der Emissionshandels-Richtlinie nehmen kann und dadurch letztlich den eigenen Interessen nachhaltig schadet.

E. Verhältnis von Emissionshandel und Welthandelsrecht (WTO)

Bei flüchtiger Betrachtung scheint der Emissionshandel kein Konfliktpotential mit Regelungen des GATT 1994 aufzuweisen.⁶⁵ Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Regelung des Art. 3.5 KRK, wonach Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimaänderungen „weder ein Mittel willkürlicher oder ungerechtfertigter Diskriminierung noch einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels“ sein dürfen.⁶⁶ Daraus folgt, dass eventuell handelsbeschränkende Maßnahmen eines Staates im Rahmen der Implementierung des Emissionshandels schwerlich mit der Zielsetzung des Klimaschutz-Regimes begründet werden könnten. Umgekehrt darf aber auch davon ausgegangen werden, dass die KRK und das Klimaschutz-Protokoll an sich nicht als GATT-widrig betrachtet werden können, da die WTO-Mitglieder ca. drei Viertel der Vertragsparteien zur KRK stellen und zu unterstellen ist, dass die Parteien nicht gleichzeitig zwei widersprüchlichen Vertragswerken angehören wollen.⁶⁷ Zudem fand ein Vorschlag Australiens, wonach das Protokoll ausdrücklich den Vorrang der WTO-Regeln anerkennen sollte, keinen Eingang in den überarbeiteten Verhandlungstext^{68, 69}. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass sowohl der in Johannesburg verabschiedete *Plan of Implementation*⁷⁰ als auch die *Doha Ministerial Declaration*⁷¹ die Formulierung enthalten, dass Welthandel und internationale Umweltabkommen sich *mutual supportive* verhalten sollen. Demgegenüber enthielt der ursprüngliche Entwurf⁷² noch die Formulierung „while ensuring WTO consistency“;

⁶³ Es gelang freilich, einen ersten Arbeitsbericht über die Arbeitsergebnisse der „Phase I (Januar – Dezember 2001)“ zu liefern, erhältlich im Internet: <www.bmu.de/download/dateien/emissionshandel_bericht_2001.pdf> (besucht am 06. September 2002).

⁶⁴ Mündliche Auskunft des BMU.

⁶⁵ So explizit *Petsonk*, Duke Environmental Law and Policy Forum 10 (1999), 185 (196 ff.); siehe ferner zum Verhältnis von Emissionshandel und WTO *Zhang*, Journal of World Trade 32 (No. 5, 1998), 219 (219 ff.); *Werksman*, European Community & International Environmental Law 8 (1999), 251 ff.; *Durner*, AVR 37 (1999), 357 (408 ff.); ausführlich zum Verhältnis von WTO zu mehrseitigen Umweltabkommen: *Biermann*, AVR 38 (2000), 455 (455 ff.); m.w.N.

⁶⁶ Ähnlich auch Art. 2.3 KP.

⁶⁷ *Biermann*, AVR 38 (2000), 455 (465); *Petsonk*, Duke Environmental Law and Policy Forum 10 (1999), 185 (194); ferner *Buck/Verheyen*, ZUR 2002, 89 (98).

⁶⁸ Consolidated Negotiating Text by the Chairman vom 13. Oktober 1997.

⁶⁹ *Depledge*, Tracing the Origins, Tz. 501 f.

⁷⁰ A/CONF.199/CRP.7, para. 92.

⁷¹ WT/MIN(01)/DEC/1, para. 6.

ursprüngliche Entwurf⁷² noch die Formulierung „*while ensuring WTO consistency*“, diese wurde im Laufe der Verhandlungen gestrichen.⁷³ Dies impliziert, dass GATT/WTO und KRK völkerrechtlich gleichrangig und beide Regime aus Sicht der Vertragsparteien miteinander vereinbar sind.

Zudem dürften Maßnahmen zum Schutz der Atmosphäre unter Art. XX lit. g GATT fallen, da die saubere Luft als „erschöpfliche Ressource“ zu betrachten ist.⁷⁴

Fraglich ist darüber hinaus, ob der Handel mit Emissionsrechten überhaupt unter den Anwendungsbereich des GATT fällt; dagegen spräche, dass es sich bei Emissionslizenzen wohl nicht um eine Ware handelt,⁷⁵ so dass die ganz auf Beschränkungen des Warenverkehrs zugeschnittenen Vorschriften des GATT schon von ihrem Sinn und Zweck her nicht anwendbar wären.⁷⁶ Hielte man das GATT für anwendbar, so dürften dessen Regelungen nach der *lex specialis*-Regel nur in Ausnahmefällen Anwendung finden, da mit den *Marrakesh Accords* ein wohl abschließendes Regelwerk vorliegt.

F. Exkurs: Ethische Rechtfertigung des Emissionshandels

Im europäischen Raum war – und ist zum Teil immer noch – umstritten, ob der Handel mit Emissionsrechten ethisch vertretbar ist. Die Sorge besteht darin, dass der „Handel mit Verschmutzungsrechten“ die Umwelt zum reinen Wirtschaftsgut mache und gleich einem „Ablasshandel“ die Lizenz zum Verschmutzen verleihe.⁷⁷ Auf den ersten Blick mag es in der Tat fragwürdig erscheinen, die „Luft zum Atmen“ oder den „Himmel über uns“ zu parzellieren und Eigentumsrechte daran zu versteigern. Eine solche Betrachtung geht freilich an der Sache vorbei: Bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass es sich bei Emissionsrechten um eine Art Verschmutzungsabgabe handelt; nicht das Eigentum an irgendwelchen Gasen wird gehandelt, sondern die Möglichkeit,⁷⁸ Gase in die Atmosphäre einzuleiten. Dies an die Zahlung eines Geldbetrages zu knüpfen ist keineswegs ein ethisch verwerflicher Ausverkauf der natürlichen Lebensgrundlagen, wenn man sich vor Augen hält, dass derselbe Eingriff in die Atmosphäre – d.h. das Einleiten von Treibhausgasen – andernfalls sogar völlig kostenlos erfolgen würde.

Sofern man das Einleiten von Abgasen in die Atmosphäre grundsätzlich für ethisch zulässig hält – die Gegenmeinung darf als extreme Minderheitsansicht unberücksichtigt bleiben – solange bestehen auch gegen den Emissionshandel keine durchgreifenden ethischen Bedenken.

⁷² „Draft Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development“, 26 June 2002, A/CONF.199/L.1, erhältlich im Internet: <www.johannesburgsummit/org> (besucht am 05. September 2002).

⁷³ *Ahrens*, UKÖB 2002, Nr. 19, 1 (3).

⁷⁴ WTO, *Unites States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, Appellate Body Report and Panel Report - Action by the Dispute Settlement Body, vom 20. Mai 1996, WT/DS2/9, para. 6.36 f.; im Ergebnis ebenso *Buck/Verheyen*, ZUR 2002, 89 (92 u. Fn.3), m.w.N.

⁷⁵ So, wenn auch vorsichtig, *Petsonk*, Duke Environmental Law and Policy Forum 10 (1999), 185 (197 ff).

⁷⁶ A.A., allerdings ohne nähere Begründung, wohl *Biermann*, AVR 38 (2000), 455 (464, Fn. 39).

⁷⁷ Vgl. *Althammer*, ÖW Nr. 2, 1998, 21 (21); *Oberthür/Ott*, Kyoto-Protokoll, 245; *Ott/Sachs*, Wuppertal Paper 110, 14, jeweils m.w.N.

⁷⁸ Gemäß *Marrakesh Accords*, 51, handelt es sich weder um ein Recht, noch um einen Anspruch.

G. Ausblick

Mit den detaillierten Regelungen der *Marrakesh Accords* über die Ausgestaltung des Emissionshandels gilt auch für diesen Bereich des internationalen Klimaschutz-Regimes, dass nach einer langen Zeit der Verhandlungen zukünftig Fragen der Umsetzung im Vordergrund stehen werden.⁷⁹

Inwieweit der Emissionshandel den in der Theorie gehegten Erwartungen gerecht werden kann, wird sich erst im Laufe der kommenden Jahre erweisen.

⁷⁹ *Ott*, Yearbook of International Environmental Law 12 (2001) (im Erscheinen); *Durner*, AVR 37 (1999), 357 (357).

SCHRIFTTUM

- Althammer*, Wilhelm, Kioto und die Folgen, *Ökologisches Wirtschaften* Nr. 2, 1998, 21-23.
- Abrens*, Ralph, Ökonomie reimt sich auch nach Johannesburg nicht auf Ökologie, *UM-WELT kommunale ökologische Briefe*, 2002, Nr. 19, 1-3.
- Anonymus*, Super-Heated Air, *Eco* XCVII, Nr. 5, 23. Oktober 1997, 1-3.
- Bals*, Christoph, Zukunftsfähige Gestaltung der Globalisierung. Strategien für eine nachhaltige Klimapolitik, in: *Worldwatch Institute Report. Zur Lage der Welt 2002*, Frankfurt/M. 2002, 7-55.
- Biermann*, Frank, Mehrseitige Umweltübereinkommen im GATT/WTO-Recht, *Archiv des Völkerrechts* 38 (2000), 455-503.
- Boie*, Wiebe-Katrin, Der Handel mit Emissionsrechten in der EG/EU - Neue Rechtssetzungsinitiative der EG-Kommission, *Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht*, Heft 1, Halle (Saale) 2002.
- Buck*, Matthias/*Verheyen*, Roda, Nationale Klimaschutzmaßnahmen und Welthandelsrecht: Konflikte, Synergien und Entwicklungsperspektiven, *Zeitschrift für Umweltrecht* 2002, 89-99.
- Bundesregierung*, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002.
- Cansier*, Dieter, *Umweltökonomie*, Stuttgart 1993.
- Depledge*, Joanna, Tracing the Origins of the Kyoto Protocol. An Article-by-Article Textual History. Prepared under contract to UNFCCC August 1999/August 2000, Technical paper FCCC/TP/2000/2, erhältlich im Internet: <<http://unfccc.int/resource/docs/tp/tp0200.pdf>> (besucht am 05. September 2002).
- Dunn*, Seth/*Flavin*, Christopher, Auf dem Weg zur Klimawandel-Agenda, in: *Worldwatch Institute Report. Zur Lage der Welt 2002*, Frankfurt/M. 2002, 97-137.
- Durner*, Wolfgang, The Implementation of the Climate Change Convention, *Archiv des Völkerrechts* 37 (1999), 357-437.
- Epiney*, Astrid, Emissionshandel in der EU – Der Richtlinienvorschlag der Kommission über einen Rahmen für den Handel mit Treibhausgasen in der EG – KOM(2001) 581, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2002, 579-584.
- Graichen*, Patrick/*Harders*, Enno, Die Ausgestaltung des internationalen Emissionshandels nach dem Kyoto-Protokoll und seine nationalen Umsetzungsvoraussetzungen, *Zeitschrift für Umweltrecht* 2002, 73-80.
- Hansjürgens*, Bernd, Handelbare Umweltlizenzen – Funktionsbedingungen und Anwendungsmöglichkeiten, in: *Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld* (Hrsg.), *Zentrum für interdisziplinäre Forschung, Jahresbericht 98/99*, Bielefeld 1999, S. 30-44.
- Henrichs*, Ralf, Die Implementierung der Kyoto-Mechanismen und die Analyse der Verhandlungsstrategien der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention, Frankfurt/M. u.a. 2001.
- Luhmann*, Hans-Jochen, Die Dominanz der USA im Kyoto-Protokoll – Annäherungen an ein Rätsel, in: *Altner*, Günter u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch Ökologie 2001*, München 2000, 207-224.
- Marr*, Simon/*Oberthür*, Sebastian, Die Ergebnisse der 6. und 7. Klimakonferenz in Bonn und Marrakesch, *Natur und Recht* 2002, 573-578.

- Nowrot*, Karsten, Saving the International Legal Regime on Climate Change?: The 2001 Conferences of Bonn and Marrakesh, German Yearbook of International Law 44 (2001), 396-429.
- Oberthür*, Sebastian/*Marr*, Simon, Das System der Erfüllungskontrolle des Kyoto-Protokolls: Ein Schritt zur wirksamen Durchsetzung im Umweltvölkerrecht, Zeitschrift für Umweltrecht 2002, 81-89.
- Oberthür*, Sebastian/*Ott*, Hermann E., Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klima-Politik für das 21. Jahrhundert, Opladen 2000.
- Ott*, Hermann E., Global Climate. Climate Policy after the Marrakesh Accords: From Legislation to Implementation, in: Yearbook of International Environmental Law 12 (2001) (im Erscheinen).
- Ott*, Hermann E./*Sachs*, Wolfgang, Ethical Aspects of Emissions Trading. Contribution to the World Council of Churches Consultation on "Equity and Emission Trading – Ethical and Theological Dimensions", Saskatoon, Canada, May 9-14, 2000, Wuppertal Paper Nr. 110, Wuppertal 2000.
- Petsonk*, Annie, The Kyoto Protocol and the WTO: integrating greenhouse gas emissions allowance trading into the global marketplace, Duke Environmental Law & Policy Forum 10 (1999), 185-220, erhältlich im Internet: <<http://www.law.duke.edu/journals/delpf/>> (besucht am 21. Oktober 2002).
- Rengeling*, Hans-Werner, Handel mit Treibhausgasemissionen, Deutsches Verwaltungsblatt 2000, 1725-1734.
- Sach*, Karsten, Das Kyoto-Protokoll und seine Ausgestaltung durch die Weltklimakonferenzen in Bonn und Marrakesch, Kiel 2002.
- Santarius*, Tilman/*Ott*, Hermann E., Meinungen der deutschen Industrie zur Einführung eines Emissionshandels, Wuppertal Paper 122, Wuppertal 2002.
- Schafhausen*, Franzjosef, Emissions trading as a component of national climate protection policy?, in: Wuppertal Institute for Climate, Environment, Energy GmbH (Hrsg.), Proceedings of the Workshop „Emissions Trading and Joint implementation as a Chance for the Central and Eastern European Countries“, TerraTec, Leipzig, March 2001, 33-46.
- Werksman*, Jacob, Greenhouse gas emissions trading and the WTO, Review of European Community & International Environmental Law 8 (1999), 251-264.
- World Wide Fund for Nature International* (WWF), Early Action Matters. Position Statement, October 1997.
- Zhang*, Zhong Xiang, Greenhouse Gas Emissions Trading and the World Trading System, Journal of World Trade 32 (No. 5, 1998), 219-239.

Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht
ISSN 1619-5388

Bislang erschienene Hefte

- Heft 1 Wiebe-Katrin Boie, Der Handel mit Emissionsrechten in der EG/EU – Neue Rechtssetzungsinitiative der EG-Kommission, März 2002, ISBN 3-86010-639-2
- Heft 2 Susanne Rudisch, Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation (WTO): Reformüberlegungen, April 2002, ISBN 3-86010-646-5
- Heft 3 Jost Delbrück, Das Staatsbild im Zeitalter wirtschaftsrechtlicher Globalisierung, Juli 2002, ISBN 3-86010-654-6
- Heft 4 Christian Tietje, Die historische Entwicklung der rechtlichen Disziplinierung technischer Handelshemmnisse im GATT 1947 und in der WTO-Rechtsordnung, August 2002, ISBN 3-86010-655-4
- Heft 5 Ludwig Gramlich, Das französische Asbestverbot vor der WTO, August 2002, ISBN 3-86010-653-8
- Heft 6 Sebastian Wolf, Regulative Maßnahmen zum Schutz vor gentechnisch veränderten Organismen und Welthandelsrecht, September 2002, ISBN 3-86010-658-9
- Heft 7 Bernhard Kluttig/Karsten Nowrot, Der „Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002“ – Implikationen für die Doha-Runde der WTO, September 2002, ISBN 3-86010-659-7
- Heft 8 Karsten Nowrot, Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz von Internet-Domains, Oktober 2002, ISBN 3-86010-664-3
- Heft 9 Martin Winkler, Der Treibhausgas-Emissionsrechtehandel im Umweltvölkerrecht, November 2002, ISBN 3-86010-665-1