

**Zur Zulässigkeit nationaler CO<sub>2</sub>-Grenzwerte  
für dem Emissionshandel unterfallende neue  
Energieerzeugungsanlagen**

**Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm  
Assessorin Henrike Wegener**

## Inhaltsverzeichnis

1. Unzureichende Lenkungswirkung des Emissionshandels.....	2
2. Verhältnis von EU-Emissionshandels- und IED-Richtlinie.....	4
3. Vereinbarkeit mit dem Vorsorgeprinzip zweifelhaft .....	7
4. Nationale CO <sub>2</sub> -Grenzwerte als Schutzverstärkung .....	8
a) Anwendbarkeit von Art. 193 AEUV .....	9
b) Systemkonformität .....	11
c) Verbesserung des Umweltschutzes .....	14
5. Änderungsbedarf im deutschen Recht.....	15
6. Zusammenfassung und Fazit.....	18

### 1. Unzureichende Lenkungswirkung des Emissionshandels

In der Wirtschaftskrise wurde europaweit die Produktion gedrosselt. Das hat zu einem massiven Überangebot an Emissionshandelszertifikaten am Markt geführt. In der Folge ist der Preis für eine Lizenz, die zum Ausstoß von einer Tonne Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) berechtigt, von knapp 30 Euro (2008) auf aktuell um die vier Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> gefallen. Zwischenzeitlich lag der Preis sogar bei nur noch knapp über zwei Euro die Tonne. Der Emissionshandel bietet in seiner konkreten Ausgestaltung für die ihm unterfallenden Industrie- und Energieversorgungsunternehmen in der EU offensichtlich keinen effektiven Anreiz, frühzeitig und nachhaltig umzusteuern und in klimafreundliche Techniken zu investieren.<sup>1</sup> Trotz des weiter dynamischen Ausbaus der Erneuerbaren Energien sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland jüngst erneut angestiegen. Hauptgrund sind die Inbetriebnahme großer neuer Kohlekraftwerke und

---

<sup>1</sup> Siehe zur grundsätzlichen Kritik am Emissionshandelssystem bzw. dessen konkreter Ausgestaltung bereits *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), *Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung*, 2011, Tz. 444; *Wegener, B.*, *Die Novelle des Emissionshandelssystems*, ZUR 2009, 283 ff.; *Winter*, *Das Klima ist keine Ware*, ZUR 2009, 289 ff.; *Ziehm*, *Eine Kritik am Emissionshandel – Sackgasse oder Königsweg?*, *Solarzeitalter* 2008, 34 ff.

die insbesondere wegen der niedrigen CO<sub>2</sub>-Emissionskosten hohe Auslastung von Bestandsanlagen.

Die Industrienationen müssen ihre Treibhausgasemissionen bis 2050 um 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990 reduzieren. Andernfalls wird die globale Erwärmung nicht auf zwei Grad Celsius begrenzt werden können. Die Bundesregierung hat sich vor diesem Hintergrund auf die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland um mindestens 80 Prozent bis 2050 verständigt.<sup>2</sup> Die danach notwendige nahezu vollständige Dekarbonisierung unserer (Industrie-)Gesellschaft bis zur Mitte des Jahrhunderts wird jedoch umso teurer, je später man damit beginnt. Die nachhaltige Umsteuerung in den Industrie- und Energieversorgungsunternehmen muss deshalb jetzt in Gang gesetzt und darf nicht länger aufgeschoben werden.

Eine grundlegende Reform des Emissionshandelssystems ist indes nicht in Sicht. Zwar hat die Europäische Kommission durchaus Ideen zur langfristigen Reduzierung des Überangebots von Zertifikaten unterbreitet,<sup>3</sup> doch fehlt es an einem konkreten Gesetzesvorschlag. Unabhängig davon dürfte derzeit eine Einigung unter den Mitgliedsstaaten über eine umfassende Reform des Emissionshandelssystems in Anbetracht der teils unterschiedlichen nationalen Energiepolitiken und -interessen ausgeschlossen sein.<sup>4</sup>

Bislang konnte noch nicht einmal eine Verständigung über kurzfristige Maßnahmen im Rahmen des Emissionshandels erzielt werden. Im Gegenteil. Am 16. April 2013 haben die Abgeordneten des Europaparlaments mehrheitlich gegen den Vorschlag der Kommission für ein so genanntes Backloading gestimmt. Beabsichtigt war, 900 Millionen Zertifikate vorübergehend vom Markt zurückzuhalten und erst später verfügbar zu machen. Um den Zertifikatspreis zu stabilisieren, sollten sie erst nach 2015, aber noch in der dritten Emissionshandelsperiode von 2013 bis 2020 ausgegeben werden. Der Unterausschuss des Europäischen Parlaments hat jetzt bis Mitte Juni Zeit, um den ursprünglichen Kommissionsvorschlag weiter zu beraten und sich mit dem Rat und der Kommission auf einen Kompromiss zu einigen. Das Ergeb-

---

<sup>2</sup> Vgl. Energiekonzept der Bundesregierung für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 28. September 2010, [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept\\_bundesregierung.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept_bundesregierung.pdf).

<sup>3</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com\\_2012\\_652\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2012_652_en.pdf).

<sup>4</sup> Vgl. <http://www.europeanenergyreview.eu/site/pagina.php?id=4024>.

nis wäre sodann erneut im Plenum vorzulegen. Es bleibt abzuwarten, ob und in welcher Form das gelingt.

Doch selbst wenn es eine Verständigung im Parlament und im Rat über ein Backloading geben sollte: Es wäre in keinem Fall eine Dauerlösung, mit ihr würde keine langfristige Planungs- und Investitionssicherheit geschaffen werden. Gerade die braucht es aber, um wirksame Lenkungseffekte zu erzielen. Mit Blick auf die bis 2050 zu erreichenden Klimaschutzziele ist ein (weiteres) Untätigbleiben nicht vertretbar.<sup>5</sup>

Auf die ausbleibende, jedenfalls aber in hohem Maße unzureichende Steuerungswirkung des Emissionshandels muss nachhaltig und planungssicher reagiert werden. Das kann durch verbindliche CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenzwerte geschehen. Zwar konnten sich die Mitgliedstaaten nicht auf eine Festlegung europaweit verbindlicher CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenzwerte in der neuen EU-Richtlinie über Industrieemissionen<sup>6</sup> einigen. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Festlegung (nationaler) CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenzwerte ausgeschlossen ist. Einen absoluten Vorrang des Emissionshandels in dem Sinne, dass zusätzliche ordnungsrechtliche Instrumentarien unzulässig wären, gibt es europarechtlich nämlich nicht. Im Gegenteil dürfte es mit dem primärrechtlichen Vorsorgeprinzip unvereinbar sein, auch künftig allein auf den Emissionshandel zu setzen und CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für die dem Emissionshandelsregime unterfallenden neuen Anlagen allgemein auszuschließen. Überdies gilt die primärrechtlich verankerte Schutzverstärkungsklausel. Das heißt, den Mitgliedstaaten steht die Möglichkeit der Festsetzung nationaler CO<sub>2</sub>-Grenzwerte auch im Hinblick auf diejenigen Anlagen offen, die am Emissionshandel teilnehmen. Auch wenn europaweit einheitlich geltende CO<sub>2</sub>-Grenzwerte zweifelsohne wünschenswert wären, so vermag die Untätigkeit bzw. Uneinigkeit auf Unionsebene nicht zugleich auch ein Untätigbleiben einzelner Mitgliedstaaten in dieser Frage zu rechtfertigen. Wollte man das anders sehen, plädierte man im Ergebnis für einen Stillstand der Umweltpolitik insgesamt. Im Einzelnen:

## 2. Verhältnis von EU-Emissionshandels- und IED-Richtlinie

---

<sup>5</sup> Siehe auch die Forderungen von *Töpfer*, Handelsblatt vom 12. Dezember 2012, S. 15.

<sup>6</sup> Siehe Ziffer 4 a).

Mit der Emissionshandels-Richtlinie 2003/87/EG<sup>7</sup> wurde europaweit ein Handelssystem für CO<sub>2</sub>-Emissionen aus bestimmten Industrieanlagen eingeführt. Im 21. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87/EG heißt es:

*„Mit der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung wurde eine allgemeine Regelung zur Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung eingeführt, in deren Rahmen auch Genehmigungen für Treibhausgasemissionen erteilt werden können. Die Richtlinie 96/61/EG sollte dahin gehend geändert werden, dass - unbeschadet der sonstigen in jener Richtlinie geregelten Anforderungen - keine Emissionsgrenzwerte für direkte Emissionen von Treibhausgasen aus Anlagen, die unter die vorliegende Richtlinie fallen, vorgeschrieben werden und dass es den Mitgliedstaaten freisteht, keine Energieeffizienzanforderungen in Bezug auf Verbrennungseinheiten oder andere Einheiten am Standort, die Kohlendioxid ausstoßen, festzulegen.“*

Zuvor hatte die Europäische Kommission zur Begründung des Vorschlags für die Emissionshandels-Richtlinie ausgeführt:<sup>8</sup>

*„Um das reibungslose Zusammenspiel des Emissionshandels mit der IVU-Richtlinie zu gewährleisten, ist eine Änderung der IVU-Richtlinie erforderlich. In dieser Änderung würde deutlich gemacht, dass für Schadstoffe einer Anlage, die unter diese Richtlinie fallen, nur dann im Rahmen der IVU-Richtlinie Emissionsgrenzwerte für die direkten Emissionen dieser Gase durch die Anlage festgesetzt werden, wenn sie erhebliche lokale Auswirkungen haben.“*

Durch Art. 26 der Richtlinie 2003/87/EG wurde daher die Richtlinie 96/61/EG<sup>9</sup> über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-

---

<sup>7</sup> Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 275 vom 25. Oktober 2003, S. 32, geändert durch die Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. L 140 vom 5. Juni 2009, S. 63.

<sup>8</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, KOM (2001) 581 endg., S. 10.

Richtlinie) in Art. 9 Abs. 3 UAbs. 3 um eine entsprechende Regelung ergänzt. Art. 9 Abs. 3 UAbs. 3 wurde unverändert in die Neufassung der IVU-Richtlinie von 2008, die Richtlinie 2008/1/EG,<sup>10</sup> übernommen und lautete:

*„Sind Treibhausgasemissionen einer Anlage in Anhang I der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft in Zusammenhang mit einer in dieser Anlage durchgeführten Tätigkeit aufgeführt, so enthält die Genehmigung keine Emissionsgrenzwerte für direkte Emissionen dieses Gases, es sei denn, dies ist erforderlich, um sicherzustellen, dass keine erhebliche lokale Umweltverschmutzung bewirkt wird.“*

Die IVU-Richtlinie 2008/1/EG ist zwischenzeitlich ihrerseits durch die Richtlinie 2010/75/EG<sup>11</sup> über Industrieemissionen (IED-Richtlinie) ersetzt worden. Art. 9 Abs. 1 der IED-Richtlinie übernimmt die Regelung der IVU-Richtlinie aus Art. 9 Abs. 3 UAbs. 3 mehr oder weniger wortgleich:

*„Sind Treibhausgasemissionen einer Anlage in Anhang I der Richtlinie 2003/87/EG in Zusammenhang mit einer in dieser Anlage durchgeführten Tätigkeit aufgeführt, so enthält die Genehmigung keine Emissionsgrenzwerte für direkte Emissionen dieses Gases, es sei denn, dies ist erforderlich, um sicherzustellen, dass keine erhebliche lokale Umweltverschmutzung verursacht wird.“*

Für CO<sub>2</sub>-Emissionen hat der europäische Gesetzgeber im Sekundärrecht damit zunächst einen Vorrang des Emissionshandelsregimes vor ordnungsrechtlichen Instrumentarien begründet.

---

<sup>9</sup> Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. L 257 vom 10. Oktober 1996, S. 26.

<sup>10</sup> Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. L 24 vom 29. Januar 2008, S. 8.

<sup>11</sup> Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. L 334 vom 17. Dezember 2010, S. 17.

### 3. Vereinbarkeit mit dem Vorsorgeprinzip zweifelhaft

Erhebliche Zweifel bestehen allerdings an der Vereinbarkeit eines solchen allgemeinen Ausschlusses von CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenzwerten mit dem primärrechtlich verankerten Vorsorgeprinzip. Art. 191 Abs. 2 S. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt fest, dass die Umweltpolitik der EU unter anderem auf den „Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung“ beruht. Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV konstituiert einen allgemeinen verbindlichen Handlungsauftrag für die Unionsorgane. Das Vorsorgeprinzip im Sinne dieser Vorschrift legitimiert zum Handeln bereits bei einer bloßen Besorgnis möglicher Umweltbeeinträchtigungen unterhalb der Gefahrenschwelle. Es verpflichtet – unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips – auf eine Risikovermeidung.<sup>12</sup> Maßnahmen zum Schutz der Umwelt sollen nicht erst bei drohenden Schäden durch konkrete Umweltgefahren eingreifen, sondern bereits im Gefahrenvorfeld bei der Risikoverminimierung ansetzen. Daraus folgt eine Pflicht zu einer möglichst weit vorausschauenden und planenden Umweltvorsorge, die darauf ausgerichtet ist, Umweltschäden erst gar nicht entstehen zu lassen. Gerade auch komplexe Umweltphänomene, bei denen durch eine summative Wirkung des für sich genommen ungefährlichen Verursacherbeitrags über lange Zeiträume eine Umweltgefährdung entstehen kann, können frühzeitig ansetzende politisch-administrative Maßnahmen erfordern.

Weder die IED- noch die Emissionshandels-Richtlinie treffen jedoch Vorkehrungen, um sicherzustellen, dass selbst leicht vermeidbare CO<sub>2</sub>-Emissionen und damit Klimaschäden durch den ergänzenden Erlass von Grenzwerten oder anderen Instrumenten tatsächlich auch vermieden werden. Der Kohlendioxidausstoß ist vielmehr unabhängig von seiner Vermeidbarkeit bis zum Erreichen des auf der Grundlage der Emissionshandels-Richtlinie bestimmten Caps zulässig. IED- und Emissionshandels-Richtlinie enthalten überdies auch keine Regelung für den Fall, dass die Emissions-

---

<sup>12</sup> Siehe nur *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Auflage 2011, Art. 191 AEUV Rn. 28, 31; *ders.*, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, S. 153 ff.; *Schröder*, *Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes*, in: *Rengeling* (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, 2. Auflage 2003, § 9 Rn. 35; *Lübbe-Wolff*, *Präventiver Umweltschutz – Auftrag und Grenzen des Vorsorgeprinzips im deutschen und europäischen Recht*, in: *Bizer/Koch* (Hrsg.), *Sicherheit, Vielfalt, Solidarität*, 1998, S. 51 ff.; *Wahl/Appel*, *Prävention und Vorsorge*, 1995, S. 58 ff.; *Rengeling*, *Umweltvorsorge und ihre Grenzen im EWG-Recht*, 1989, S. 24.

handels-Richtlinie in der Praxis nicht so funktioniert, wie bei ihrem Erlass erwartet worden war.

Diese „Regelungslücken“ dürften jedenfalls dann, wenn offensichtlich ist, dass es auf Grund des Preisverfalls bei den Zertifikaten keine Anreize für die am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen zu Senkung ihrer Treibhausgas-Emissionen gibt, mit dem Vorsorgeprinzip unvereinbar sein.<sup>13</sup> Das gilt erst recht, weil der Klimawandel nach den Erkenntnissen aller seriösen Klimawissenschaftler bereits gegenwärtig stattfindet, die Schwelle von der Vorsorge hin zur Gefahrenabwehr mithin bereits überschritten ist.

Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten sich weder auf eine grundlegende Reform des Emissionshandelsystems noch auf eine Festlegung von europaweiten CO<sub>2</sub>-Grenzwerten in der IED-Richtlinie verständigen können bzw. konnten,<sup>14</sup> bedeutet deshalb nicht, dass die einzelnen Mitgliedstaaten ihrerseits ebenfalls weiter untätig bleiben müssten und dürften.

#### **4. Nationale CO<sub>2</sub>-Grenzwerte als Schutzverstärkung**

Zwar erscheint die Auffassung, wonach Art. 9 Abs. 3 UAbs. 3 der IVU-Richtlinie (jetzt Art. 9 Abs. 1 der IED-Richtlinie) lediglich regelt, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der IVU-Richtlinie nicht verpflichtet seien, CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenzwerte in Genehmigungen vorzusehen, wenn eine Anlage unter das Emissionshandelsregime fällt, die Mitgliedstaaten aber CO<sub>2</sub>-Grenzwerte festsetzen könnten, wenn sie dies nicht in einer Genehmigung in Umsetzung der IVU-Richtlinie, sondern einer anderweitigen Genehmigung täten<sup>15</sup> kaum vertretbar. Denn dies widerspricht der Intention, mit der die Emissionshandels-Richtlinie die Aufnahme von Art. 9 Abs. 3 UAbs. 3 sei-

---

<sup>13</sup> So auch *Epiney*, Zur Entwicklung des Emissionshandels in der EU, ZUR 2010, 236, 242; *Diehr*, Rechtsschutz im Emissionszertifikate-Handelssystem, 2006, S. 168 f.

<sup>14</sup> Siehe Ziffer 4 a).

<sup>15</sup> *Wyatt/Macrory*, Does the EU's proposed directive on industrial emissions (IPPC) preclude member states from imposing emission limits for CO<sub>2</sub> under national rules other than impose implementing the proposed directive? 2010, S. 3 f.



nerzeit in die IVU-Richtlinie bewirkt hatte.<sup>16</sup> Die CO<sub>2</sub>-Emissionen von Anlagen, die dem Emissionshandelsregime unterfallen, sollten nur durch eben dieses Emissionshandelsregime beschränkt werden.<sup>17</sup>

Allerdings können im Rahmen so genannter Schutzverstärkungen nationale CO<sub>2</sub>-Grenzwerte in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen auch für diejenigen Unternehmen festgelegt werden, die am Emissionshandel teilnehmen. Das gilt jedenfalls im Hinblick auf neu zu errichtende Anlagen:<sup>18</sup>

### **a) Anwendbarkeit von Art. 193 AEUV**

Das Kioto-Protokoll<sup>19</sup> sieht den Einsatz von flexiblen Mechanismen wie den Emissionshandel weder überhaupt obligatorisch noch zwingend alternativ, sondern ausdrücklich als mögliche Ergänzung zu anderen Maßnahmen der Emissionsreduktion vor („Any such trading shall be supplemental to domestic actions for the purpose of meeting quantified emission limitation and reduction commitments under that Article“, Art. 17 S. 2 des Protokolls). Eine solche ergänzende Funktion des Emissionshandels war zunächst auch von der Europäischen Kommission in ihrem „Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen“<sup>20</sup> beabsichtigt. Erst durch eine Einflussnahme mehrerer Mitgliedstaaten kam es zu der oben beschriebenen „Trennung“ von Ordnungsrecht und Emissionshandel in der IVU- bzw. IED-Richtlinie. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hatte vor diesem Hintergrund dafür plädiert, den Verzicht auf ordnungsrechtliche Vorgaben zugunsten des Emissionshandels immerhin zunächst lediglich „unter Vorbehalt“ für eine Erprobungsphase vorzusehen.<sup>21</sup> Ordnungsrechtliche Steuerungsmechanismen hätten so im Fall einer unzureichenden Steuerungs-

---

<sup>16</sup> Vgl. insbesondere auch den 21. Erwägungsgrund der Emissionshandels-Richtlinie sowie die Begründung der Europäischen Kommission zur Emissionshandels-Richtlinie, oben Ziffer 2.

<sup>17</sup> Siehe auch *SRU*, Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung, Tz. 447.

<sup>18</sup> Auch für existierende Anlagen dürfte eine Festsetzung von CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenzwerten in entsprechenden Änderungsgenehmigungen nicht grundsätzlich unzulässig sein. In jedem Fall notwendig wären allerdings angemessene Übergangsfristen. Die Prüfung der Zulässigkeit der Festsetzung von CO<sub>2</sub>-Grenzwerten im Hinblick auf existierende Anlagen ist nicht Gegenstand des Gutachtens.

<sup>19</sup> Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change vom 11. Dezember 1997, [http://unfccc.int/essential\\_background/kyoto\\_protocol/items/1678.php](http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php).

<sup>20</sup> KOM (2000) 87 endg.

<sup>21</sup> *SRU*, Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, 2004 Tz. 67; *ders.*, Für eine neue Vorreiterrolle, 2002 Tz. 487.

wirkung des Emissionshandels kurzfristig wieder in Kraft gesetzt werden können. Auch dazu ist es bekanntermaßen nicht gekommen.

Das derart – nunmehr in Art. 9 Abs. 1 der IED-Richtlinie – ausgestaltete europäische Sekundärrecht vermag aber das europäische Primärrecht nicht außer Kraft zu setzen. Das bedeutet, insbesondere auch die Regelung über nationale Schutzverstärkungen in Art. 193 AEUV gilt uneingeschränkt.

Danach sind die Mitgliedstaaten durch europarechtliche Schutzmaßnahmen im Umweltbereich nicht gehindert, ihrerseits verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, sofern die betreffenden Maßnahmen mit den Verträgen vereinbar sind und der Europäischen Kommission notifiziert werden. Art. 193 AEU sieht für den Umweltbereich eine Ausnahme von dem Grundsatz des Ausschlusses abweichender nationaler Vorschriften vor. Der Verbesserung des Umweltschutzes wird unter bestimmten Voraussetzungen Vorrang vor der Harmonisierung des Rechtssystems eingeräumt. Gemäß Art. 193 AUEV können die Mitgliedstaaten über Umwelanforderungen des Gemeinschaftsrechts hinausgehen, wenn diese auf der Grundlage des Umwelttitels in Art. 192 AEUV – auf der auch IED- und Emissionshandelsrichtlinie fußen – getroffen wurden.

Der europäische Gesetzgeber hat die Geltung von Art. 193 AEUV für den hier fraglichen Fall erst kürzlich noch einmal explizit klargestellt. Im Laufe des Gesetzgebungsprozesses für die IED-Richtlinie war die Festlegung von CO<sub>2</sub>-Grenzwerten in der Richtlinie selbst diskutiert worden. Mitglieder des Europäischen Parlaments hatten insbesondere die Einführung eines europaweiten CO<sub>2</sub>-Grenzwertes für neue Kraftwerke gefordert.<sup>22</sup> Dazu kam es dann zwar letztlich nicht.<sup>23</sup> Dem lagen jedoch nicht rechtliche Bedenken im Hinblick auf das Zusammenwirken der IED- mit der Emissionshandels-Richtlinie, sondern vielmehr in erster Linie politische sowie möglicherweise auch formelle Erwägungen zugrunde.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Siehe ENDS Europe, IPPC should include CO<sub>2</sub> limit for power plants, 15. Oktober 2008.

<sup>23</sup> Siehe auch ENDS Europe, Game over for CO<sub>2</sub> limit in revised IPPC law, 28. Januar 2010.

<sup>24</sup> Die Einführung von CO<sub>2</sub>-Grenzwerten auf Grund von Änderungsanträgen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments wäre über Klarstellungen hinausgegangen und hätte die Bestimmungen der zu novellierenden IVU-Richtlinie in der Fassung des Vorschlags der Europäischen Kommission inhaltlich geändert. Im Hinblick auf das Verfahren hätte dafür gemäß der „Interinstitutionellen Vereinbarung über die systematischere Neufassung von Rechtsakten“ (ABl. C 77 vom 28. März 2001, S. 1) allein für diesen Punkt das gesamte Gesetzgebungsverfahren neu durchgeführt werden müssen.

In der Folge wurde sodann über die Zulässigkeit nationaler CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenzwerte diskutiert, was schließlich in die Formulierung des zehnten Erwägungsgrundes der IED-Richtlinie mündete:

*„Im Einklang mit Art. 193 AEUV hindert diese Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, zum Beispiel Vorschriften für die Treibhausgasemissionen, sofern solche Maßnahmen mit den Verträgen vereinbar sind und der Kommission notifiziert wurden.“*

Der zehnte Erwägungsgrund der auf der Grundlage von Art. 192 AEUV erlassenen IED-Richtlinie stellt also die Zulässigkeit nationaler Schutzverstärkungen auch im Bereich der Treibhausgase ausdrücklich fest.

### **b) Systemkonformität**

In Anlagengenehmigungen, die in Umsetzung der IED-Richtlinie in den Mitgliedstaaten erteilt werden, könnten unter den Voraussetzungen des Art. 193 AEUV CO<sub>2</sub>-Grenzwerte festgesetzt werden. Das gilt auch dann, wenn diese Anlagen zugleich dem Emissionshandelssystem unterfallen. Alternativ könnten unter den Voraussetzungen des Art. 193 AEUV CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für bestimmte Kategorien von Anlagen in allgemein bindenden Vorschriften vorgesehen werden, wenn in den Anlagengenehmigungen sodann auf diese allgemein bindenden Vorschriften verwiesen wird (vgl. Art. 6 der IED-Richtlinie).<sup>25</sup>

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) betont in ständiger Rechtsprechung zwar das Gebot der einheitlichen Anwendung des europäischen (Umwelt)Rechts. Denn die Frage, ob ein anderer Weg eines Mitgliedstaates im Ergebnis zu mehr Umweltschutz führt, wird nicht immer einfach zu beantworten sein. Das bedeutet allerdings nicht, dass Art. 193 AEUV als Schutzverstärkungen nur „systemimmanente“ Konkretisierungen oder nur solche nationalen Schutzmaßnahmen zulässt, die nicht allein der Verbesserung des Umweltschutzes dienen, sondern zudem unter Anwendung des europarechtlich vorgegebenen Instrumentariums strengere Bestimmungen treffen,

---

<sup>25</sup> Allgemein bindende Vorschriften sind Emissionsgrenzwerte oder andere Bedingungen, zumindest auf Sektorebene, die zur direkten Verwendung bei der Formulierung von Genehmigungsaufgaben festgelegt werden, vgl. Art. 3 Nr. 8 der IED-Richtlinie.

also beispielsweise den von der IED-Richtlinie vorgegebenen Emissionsgrenzwert für Schwefeldioxid auf nationaler Ebene weiter verschärfen.

Ausgehend von Sinn und Zweck des Art. 193 AEUV ist vielmehr eine Entscheidung im Einzelfall erforderlich, die den Prinzipien und Zielen des Art. 191 AEUV<sup>26</sup> im Rahmen des jeweiligen Wortlauts der zugrunde liegenden sekundärrechtlichen Gemeinschaftsregelung systematisch Rechnung trägt. Eine mitgliedstaatliche Schutzverstärkung ist danach zulässig, wenn sie in dieselbe Richtung wie die Gemeinschaftsregelung zielt, diese in systematisch vergleichbarer Weise weiterführt und dazu beiträgt, den Zielen und Prinzipien des Art. 191 AEUV näherzukommen.<sup>27</sup>

Bestätigung findet das in der IED-Richtlinie selbst. Denn die Schadstoffliste in Anhang II der IED-Richtlinie führt keine Treibhausgasemissionen auf, mithin trifft die Richtlinie auch keine Regelungen für Treibhausgasemissionen. Im zehnten Erwägungsgrund der IED-Richtlinie werden jedoch ausdrücklich „Vorschriften für Treibhausgasemissionen“ auf mitgliedstaatlicher Ebene für zulässig erklärt (siehe oben). Das heißt, die Mitgliedstaaten sind im Rahmen nationaler Schutzverstärkungen danach gerade nicht allein darauf festgelegt, strengere Vorgaben für vom Europarecht bereits reglementierte Schadstoffe zu normieren. Sie können vielmehr auch europarechtlich nicht reglementierte Stoffe in den Blick nehmen, vorausgesetzt, dies geschieht in einer systematischen vergleichbaren Weise und zur Verwirklichung der Ziele und Prinzipien des Art. 191 AEUV.

Das ist in Bezug auf Grenzwerte für CO<sub>2</sub>-Emissionen der Fall. Die IED-Richtlinie verlangt die Festlegung ordnungsrechtlicher Emissionsgrenzwerte für bestimmte Schadstoffe wie beispielsweise Schwefeldioxid oder Stickstoffoxide im nationalen Recht sowie sodann in den jeweiligen Anlagengenehmigungen (Art. 14 der IED-Richtlinie). Ordnungsrechtliche nationale Grenzwerte für CO<sub>2</sub> führten diesen Ansatz der IED-Richtlinie in systematisch gleicher Weise fort. Es handelt sich um einen zu den Instrumenten der IED-Richtlinie parallelen Ansatz für zusätzliche, also strengere Emis-

---

<sup>26</sup> Art. 191 EUV definiert die Ziele der Umweltpolitik der EU. Diese muss insbesondere zur Erhaltung und zum Schutz der Umwelt sowie zur Verbesserung ihrer Qualität beitragen. Die Umweltpolitik der EU zielt dabei unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.

<sup>27</sup> *Calliess* a.a.O., Art. 193 AEUV Rn. 9.

sionsgrenzwerte.<sup>28</sup> In Anbetracht der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die schädlichen Auswirkungen bestimmter CO<sub>2</sub>-Konzentrationen in der Atmosphäre, ist CO<sub>2</sub> auch als Luftschadstoff einzustufen.<sup>29</sup>

Mit nationalen CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenzwerten würde auch keineswegs das System der Emissionshandels-Richtlinie ad absurdum geführt werden. Denn dieses findet ja weiterhin für die unter Beachtung der möglicherweise festgelegten Grenzwerte emittierten CO<sub>2</sub>-Mengen Anwendung.<sup>30</sup>

Das Emissionshandelssystem selbst enthält im Übrigen bereits ordnungsrechtliche Elemente.<sup>31</sup> Das gilt etwa im Hinblick auf das brennstoffbezogene Benchmarking-System, für Mindeststandards für industrielle Großemittenten sowie schließlich für das Cap, mit dem die Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate bestimmt wird. Hinzukommt ein Weiteres: Die CCS-Richtlinie<sup>32</sup> sieht vor, dass für Anlagen, die ihre erste Genehmigung nach Inkrafttreten der CCS-Richtlinie erhalten, die räumlichen Voraussetzungen für die Nachrüstung der Anlage mit CCS-Technologie geschaffen werden müssen (so genanntes capture ready). Konkret muss auf dem Betriebsgelände genügend Platz freigehalten werden. Hierbei handelt es sich aber der Sache nach um eine Anforderung zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen, die über das immisionsschutzrechtliche Anlagenrecht auch gegenüber den am Emissionshandel teilnehmenden Betreibern durchzusetzen ist.<sup>33</sup>

Die Trennung zwischen Ordnungsrecht einerseits und Emissionshandelssystem andererseits ist also mitnichten eine absolute. Vielmehr existiert bereits gegenwärtig eine Kombination von Handelsmechanismus und Ordnungsrecht.

---

<sup>28</sup> *Epiney* a.a.O., S. 242; *SRU*, Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung, Tz. 449.

<sup>29</sup> Vgl. US Supreme Court, Urteil "Massachusetts et al. versus Environmental Protection Agency" vom 12. April 2007, <http://www.supremecourtus.gov/opinions/06pdf/05-1120.pdf>.

<sup>30</sup> *Epiney* a.a.O., S. 242.

<sup>31</sup> *Ziehm* a.a.O., S. 38.

<sup>32</sup> Richtlinie 2009/31/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006, ABI L 140 vom 5. Juni 2009, S. 114.

<sup>33</sup> Vgl. *Wickel*, Die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid (Carbon Capture and Storage) – Eine neue Technik als Herausforderung für das Umweltrecht, ZUR 2011, 115, 117.

### **c) Verbesserung des Umweltschutzes**

Nationale CO<sub>2</sub>-Grenzwerte würden aus Gründen eines effektiveren Klimaschutzes erlassen werden, sie dienen folglich dem Umweltschutzziel des Art. 191 AEUV. Zwar verlangt das Emissionshandelssystem die Einhaltung einer bestimmten Obergrenze von CO<sub>2</sub>-Emissionen durch das verbindlich vorgegebene Cap. An der Maßgeblichkeit dieses Caps für sämtliche europaweit dem Emissionshandelsregime unterfallenden CO<sub>2</sub>-Emissionen änderte sich auch bei Festsetzung nationaler CO<sub>2</sub>-Grenzwerte nichts. Das eigentliche – und aus Klimaschutzgründen gebotene – Ziel des Emissionshandels ist aber nicht die Einhaltung des Caps, sondern das nachhaltige Umsteuern unter anderem der Energieversorgungsunternehmen hin zu klimafreundlichen Techniken. Das bewirkt der Emissionshandel in der Praxis aber bislang gerade nicht.

CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenzwerte für neue Anlagen setzen genau an diesem Defizit an und bedeuten daher mindestens mittelfristig im Ergebnis einen besseren Klimaschutz. Sie tragen zur Umsteuerung der Investitionen in klimafreundlichere Technologien bei. CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenzwerte gewährleisten dabei zugleich eine langfristige Planungssicherheit.

Zudem: Das Cap des Emissionshandels wird für jede Handelsperiode neu verhandelt. Würden in Deutschland nationale CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenzwerte festgesetzt werden, wäre vor der kommenden Handelsperiode die deutsche Position in den Verhandlungen auch an diesen Grenzwerten und mithin insgesamt auf ein tieferes Cap hin ausgerichtet.

Hinzukommt das Folgende: Wollte man für die Zulässigkeit nationaler CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenzwerte unmittelbar eine Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht nur in Deutschland, sondern in Europa überhaupt als Voraussetzung für eine Schutzverstärkung nach Art. 193 AEUV fordern, bedeutete das, dass ein Mitgliedsstaat auch gegenüber neuen Großanlagen, die dem Emissionshandel unterliegen, auf nationaler Ebene keine Vorgaben erlassen dürfte. Und das ungeachtet der Tatsache, dass vom Emissionshandelssystem offensichtlich keine wirksame Lenkungswirkung ausgeht und der Kraftwerkspark in dem Mitgliedstaat deshalb eine Ausrichtung hin auf fossile Kraftwerke nimmt, die mit den Klimaschutzzielen des Mitgliedstaates nicht vereinbar ist.<sup>34</sup> Ein offenkundig unwirksames System kann aber nicht auch noch das Ergreifen

---

<sup>34</sup> Siehe dazu auch *Töpfer*, Handelsblatt vom 12. Dezember 2012, S. 15.

anderer, wirksamerer Maßnahmen ausschließen und verbieten. Wollte man das anders sehen, bedeutete das eine Manifestierung einer in hohem Maße unzureichenden Lenkungswirkung und damit letztlich Passivität in der europäischen und nationalen Klimaschutzpolitik. Das wäre schwerlich mit dem Sinn und Zweck des Emissionshandels sowie dem Vorsorgeprinzip vereinbar.

Großbritannien hat übrigens im Rahmen der Energy Market Reform bereits CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für Kraftwerke festgelegt und dies gegenüber der Europäischen Kommission notifiziert.<sup>35</sup> Die Grenzwerte sollen ausdrücklich das Ziel der Dekarbonisierung unterstützen und dazu beitragen, jedenfalls die CO<sub>2</sub>-intensivsten Kraftwerke zu verhindern.<sup>36</sup> Damit wird nicht auf das Cap, sondern explizit und zu Recht gerade auf das eigentliche Ziel des Emissionshandels, also das Umsteuern hin zu klimafreundlichen Technologien, Bezug genommen.

## 5. Änderungsbedarf im deutschen Recht

a) Unter Verweis auf Art. 9 Abs. 3 UAbs. 3 der IVU-Richtlinie (jetzt Art. 9 Abs. 1 der IED-Richtlinie) wurde in Deutschland ein angeblich zwingender europarechtlicher Ausschluss von nationalen CO<sub>2</sub>-Grenzwerten in Bezug auf die am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen angenommen und so die konkrete jetzige Ausgestaltung von § 5 Abs. 1 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)<sup>37</sup> begründet.<sup>38</sup>

Von den Grundpflichten des § 5 Abs. 1 BImSchG und den sie konkretisierenden Vorschriften ist danach allein die Schutzpflicht des § 5 Abs. 1 S.1 Nr. 1 BImSchG bei der Emission von Treibhausgasen, die dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)<sup>39</sup> unterliegen, anwendbar. Nicht anwendbar sind insbesondere die Vorsor-

---

<sup>35</sup> [http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2012-2013/0100/cbill\\_2012-20130100\\_en\\_5.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2012-2013/0100/cbill_2012-20130100_en_5.htm), Chapter Eight.

<sup>36</sup> Vgl. auch White Paper zu Energy Market Reform.

<sup>37</sup> Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge vom 15. März 1974, BGBl I, S. 721, ber. S. 1193, in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002, BGBl I, S. 3830, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 24. Februar 2012, BGBl I, S. 212.

<sup>38</sup> BT-Drs. 17/5296.

<sup>39</sup> Gesetz vom 21. Juli 2011, BGBl I, S. 1475.

gepflicht des § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG und die Energienutzungspflichten des § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BImSchG. Die Festsetzung von CO<sub>2</sub>-Grenzwerten in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen aus Klimaschutzgründen wird für am Emissionshandel teilnehmende Unternehmen mit § 5 Abs. 1 BImSchG ausdrücklich ausgeschlossen. Wörtlich heißt es in § 5 Abs. 1 S. 2 und 3 BImSchG:

*„Soweit genehmigungsbedürftige Anlagen dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unterliegen, sind Anforderungen zur Begrenzung von Emissionen von Treibhausgasen nur zulässig, um zur Erfüllung der Pflichten nach Satz 1 Nummer 1 sicherzustellen, dass im Einwirkungsbereich der Anlage keine schädlichen Umwelteinwirkungen entstehen; dies gilt nur für Treibhausgase, die für die betreffende Tätigkeit nach Anhang 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes umfasst sind. Bei diesen Anlagen dürfen zur Erfüllung der Pflicht zur effizienten Verwendung von Energie in Bezug auf die Emissionen von Kohlendioxid, die auf Verbrennungs- oder anderen Prozessen der Anlage beruhen, keine Anforderungen gestellt werden, die über die Pflichten hinausgehen, welche das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz begründet.“*

b) Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat 1984 in seiner Entscheidung zum Heidelberger Fernheizkraftwerk festgestellt, dass Fernwirkungen von Anlagenemissionen nicht dem Anwendungsbereich der Schutzpflicht aus § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG unterfallen, sondern insoweit auf § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG verwiesen. Die deutsche Vorsorgepflicht des § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG betrifft vor allem den Fall des Gefahrenverdachts, bei dem die Verdachtsmomente noch nicht ausreichen, um von einer Gefahr zu sprechen. Maßnahmen auf der Grundlage dieser Vorschrift sind nicht auf die Begrenzung von Emissionen nach dem Stand der Technik beschränkt, sie können auch an der Begrenzung von Immissionen ansetzen, um eine „Pufferzone“ unterhalb der Gefahrenschwelle zu gewährleisten. Das BVerwG hat dabei klargestellt, dass das immissionsschutzrechtliche Vorsorgegebot aus § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG es grundsätzlich zulasse, etwa den Brennstoffeinsatz von Anlagen zu steuern, indem die Nutzung bestimmter Brennstoffe untersagt werde.<sup>40</sup> Dafür

---

<sup>40</sup> BVerwGE 69, 37 ff.; siehe dazu auch Ziehm a.a.O., S. 38.



sei eine komplexe Neubewertung der Frage erforderlich, welche Emissionsbegrenzung von allen Anlagen über einen beträchtlichen Zeitraum hinweg als angemessene Vorsorge verlangt werden könne.

Aus heutiger Sicht, das heißt vor dem Hintergrund der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse über den Klimawandel<sup>41</sup> dürfte der Ausschluss der Fernwirkungen von Anlagenemissionen aus dem Anwendungsbereich des § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG jedenfalls im Hinblick auf CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht mehr haltbar sein. Der Klimawandel findet real statt. Es spricht vieles dafür, dass die Schwelle zur „Gefahr“ bereits überschritten ist, so dass es tatsächlich keineswegs mehr allein um Präventions-, sondern mindestens auch um Schutz- und Gefahrenabwehrmaßnahmen geht, mithin der Anwendungsbereich des § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG in Rede steht.

c) § 5 Abs. 1 S. 2 BImSchG schließt – siehe oben – Anforderungen an CO<sub>2</sub>-Emissionen jedoch nicht nur im Rahmen der Vorsorgepflicht des § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG, sondern in gleicher Weise für den Anwendungsbereich des § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG aus. Etwas anderes gilt nur dann, wenn verhindert werden soll, dass im Einwirkungsbereich der Anlage schädliche Umwelteinwirkungen entstehen. Der „Einwirkungsbereich“ einer Anlage ist zwar nicht notwendig auf deren unmittelbare Umgebung begrenzt, die Belastungen der Quelle müssen allerdings noch hinreichend zuverlässig zurechenbar sein.<sup>42</sup> Das ist bei Fernwirkungen regelmäßig nicht der Fall. Jedenfalls in Zusammenschau mit Art. 9 Abs. 1 der IED-Richtlinie ist davon auszugehen, dass § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG mit „Einwirkungsbereich“ den lokalen Einwirkungsbereich einer Anlage meint und die Möglichkeit der Begrenzung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, um globale Auswirkungen, nämlich die weitere globale Klimaerwärmung zu verhindern, gerade nicht umfasst.

Eine solche „hermetische Abschottung gegenüber alternativen Steuerungskonzepten“,<sup>43</sup> wie das deutsche Immissionsschutzrecht sie gegenwärtig in § 5 Abs. 1 BImSchG vorsieht, ist indes, siehe oben, mitnichten zwingend. Zur Festsetzung nationaler CO<sub>2</sub>-Grenzwerte bedürfte es also zunächst einer Änderung von § 5 Abs. 1 BIm-

<sup>41</sup> Siehe aktuell den Bericht der NOAA, wonach der Kohlendioxidwert in Alaska erstmals einen Monat lang 400 ppm überschritten hat, [http://www.co2-handel.de/article470\\_18407.html](http://www.co2-handel.de/article470_18407.html) (1. Juni 2012).

<sup>42</sup> Jarass, BImSchG, 9. Aufl. 2012, § 3 Rn. 33; Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 63. Ergänzungslieferung 2011, § 5 Rn. 88.

<sup>43</sup> Wolf, Die Genehmigung von Kohlekraftwerken im Zeichen der Europäisierung des Rechtsrahmens, NuR 2010, 244, 248; siehe auch SRU, Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung, Tz. 445.

SchG. Konkret wären die Sätze 2 und 3 von § 5 Abs. 1 BImSchG zu streichen. Sodann wären in der 13. BImSchV Emissionsgrenzwerte für CO<sub>2</sub> für Feuerungsanlagen für feste und flüssige Brennstoffen festzulegen.

## 6. Zusammenfassung und Fazit

Der Emissionshandel bietet in seiner konkreten Ausgestaltung keinen effektiven Anreiz für Industrie- und Energieversorgungsunternehmen in der EU, frühzeitig und nachhaltig umzusteuern und in klimaschonende Technologien zu investieren. Die ausbleibende, jedenfalls aber in hohem Maße unzureichende Lenkungswirkung des Emissionshandels bedarf einer Reaktion; ein (weiteres) Untätigbleiben ist mit Blick auf die bis 2050 zu erreichenden Klimaschutzziele nicht vertretbar. Zweifelsohne wären europaweit einheitlich geltende CO<sub>2</sub>-Grenzwerte wünschenswert. Eine Untätigkeit auf Unionsebene vermag indes nicht zugleich auch ein Untätigbleiben einzelner Mitgliedstaaten zu rechtfertigen. Im Gegenteil. Will Deutschland wieder eine Vorreiterrolle beim Klimaschutz übernehmen, so würden dafür mit der Festsetzung nationaler CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für Großfeuerungsanlagen entscheidende Signale gesetzt werden. Deutschland hätte damit zugleich die Chance, die derzeitige Passivität der EU im Bereich des Klimaschutzes mindestens aufzubrechen.

Nationale CO<sub>2</sub>-Grenzwerte sind europarechtlich zulässig. Einen absoluten Vorrang des Emissionshandels in dem Sinne, dass zusätzliche ordnungsrechtliche Instrumentarien unzulässig wären, gibt es europarechtlich nicht. Vielmehr muss die Vereinbarkeit des durch die Emissionshandels-Richtlinie und die Richtlinie über Industrieemissionen sekundärrechtlich begründeten allgemeinen Ausschlusses von CO<sub>2</sub>-Grenzwerten mit dem primärrechtlichen Vorsorgeprinzip bezweifelt werden.

Den Mitgliedstaaten steht die Möglichkeit offen, auf nationaler Ebene unter den Voraussetzungen der so genannten Schutzverstärkungsklausel in Art. 193 AEUV strengere Umweltschutzvorschriften zu erlassen. Das gilt auch im Hinblick auf die Festsetzung nationaler CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für diejenigen Neuanlagen, die am Emissionshandel teilnehmen. Nationale CO<sub>2</sub>-Grenzwerte sind systemkonform: Sie führen den Ansatz der IED-Richtlinie in systematisch gleicher Weise fort. Auch wird mit nationalen CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenzwerten keineswegs das System der Emissionshandels-

Richtlinie außer Kraft gesetzt. Im Übrigen enthält die Emissionshandels-Richtlinie selbst an mehreren Stellen ordnungsrechtliche Elemente. Es existiert also bereits gegenwärtig eine Kombination von Handelsmechanismus und Ordnungsrecht zur Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen. Ein offenkundig unwirksames System kann im Übrigen schwerlich den Ausschluss anderer, wirksamerer Maßnahmen nach sich ziehen. Wollte man das anders sehen, würde man einer in hohem Maße unzureichenden Lenkungswirkung untätig gegenüber stehen und in der Konsequenz die Klimaschutzpolitik in ihrem Kern aushöhlen.

Der im deutschen Immissionsschutzrecht gegenwärtig in § 5 Abs. 1 BImSchG vorgesehene Ausschluss ordnungsrechtlicher Vorgaben für dem Emissionshandel unterfallende Anlagen ist mithin nicht zwingend. Zur Festsetzung nationaler CO<sub>2</sub>-Grenzwerte bedürfte es zunächst einer Änderung von § 5 Abs. 1 BImSchG. Konkret wären die Sätze 2 und 3 von § 5 Abs. 1 BImSchG zu streichen. Sodann wären in der 13. BImSchV Emissionsgrenzwerte für Kohlendioxid für Großfeuerungs- und Gasturbinenanlagen festzulegen.

**Für Rückfragen:**

Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm  
Leiterin Klimaschutz und Energiewende  
Deutsche Umwelthilfe e.V.  
Hackescher Markt 4  
10178 Berlin  
Tel. 030 2400867-0  
E-Mail: [ziehm@duh.de](mailto:ziehm@duh.de)