



---

**Ausarbeitung**

---

**Die Effort-Sharing Decision 406/2009/EG**  
Vorgaben zu CDM- und JI-Maßnahmen

## **Die Effort-Sharing Decision 406/2009/EG**

### Vorgaben zu CDM- und JI-Maßnahmen

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 149/18  
Abschluss der Arbeit: 15.10.2018  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Völkerrechtlicher Hintergrund</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Unionsrechtlicher Hintergrund</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>Die Effort-Sharing Decision</b>	<b>5</b>
4.1.	Vorgaben der Effort-Sharing Decision	5
4.2.	Rezeptionen in der Literatur	6
4.3.	Fazit	7
<b>5.</b>	<b>Ausblick</b>	<b>8</b>

## 1. Fragestellung

Der Fachbereich ist um Auskunft ersucht worden, ob vor dem Hintergrund des Art. 5 der sog. Efort-Sharing Decision (Entscheidung Nr. 406/2009/EG<sup>1</sup>) der Mechanismus der gemeinsamen Projektdurchführung (Joint Implementation – JI) und der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism – CDM) von Deutschland (noch) genutzt werden können.

## 2. Völkerrechtlicher Hintergrund

Diese beiden Mechanismen sind in Art. 6 und 12 des Kyoto-Protokolls als Möglichkeiten für Industrieländer normiert, durch anerkannte Klimaschutzprojekte in anderen Staaten ihren Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll zur Emissionsreduktion von Treibhausgasen nachzukommen. Der CDM ermöglicht es Industrieländern, als Alternative zur Emissionsreduktion im eigenen Land, in Projekte zu investieren, mit denen Emissionen in Entwicklungsländern ohne Reduktionsverpflichtung aus dem Kyoto-Protokoll vermindert werden. Im Rahmen der JI können Industrieländer einen Teil der von ihnen geforderten Emissionsreduktion leisten, indem sie Projekte finanzieren, mit denen Emissionen in anderen Industrieländern verringert werden. Mit dem Kyoto-Protokoll ist die völkerrechtliche Verankerung der beiden Mechanismen zunächst bis 2012 vereinbart worden.<sup>2</sup> 2012 wurde eine Verlängerung des Kyoto-Protokolls in wesentlichen Bestandteilen in Form einer zweiten Verpflichtungsperiode bis 2020 vereinbart.<sup>3</sup>

## 3. Unionsrechtlicher Hintergrund

Die beiden Mechanismen, CDM und JI, sind auch ins Unionsrecht übernommen worden.<sup>4</sup>

Das Unionsrecht versucht mit zwei verschiedenen Systemen, den Emissionsausstoß der Mitgliedstaaten zu reduzieren. Das eine ist das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS), welches den Ausstoß von Emissionen durch Vorgaben für Unternehmen begrenzt. Innerhalb der unionsrechtlich normierten Emissionsgrenze erhalten oder erwerben Unternehmen (Anlagenbetreiber) Emissionszertifikate, auf deren Grundlage sie Emissionen verursachen dürfen. Das andere System, die sog.

---

<sup>1</sup> [Entscheidung Nr. 406/2009/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, ABl. vom 5.6.2009, Nr. L 140/136.

<sup>2</sup> Hohmuth/Wolf, Zusätzliche Emissionsminderungen als Voraussetzung für die Anerkennung als Joint-Implementation (JI) und Clean-Development Mechanism (CDM) Klimaschutzprojekt nach dem Projekt-Mechanismen-Gesetz (PromechG), NuR 2009, S. 470 (476).

<sup>3</sup> Garske, Joint Implementation – Ökonomische Klimaschutzinstrumente und Technologiediffusion in Transformationsstaaten, 2013, S. 47.

<sup>4</sup> S. hierzu bspw. die [Richtlinie 2004/101/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, ABl. vom 13.11.2004, Nr. L 338/18.

Lastenteilung (effort sharing), erfasst Bereiche, welche nicht dem EU-EHS unterfallen, und verpflichtet unmittelbar die Mitgliedstaaten zur Reduzierung von Emissionen in diesen Bereichen. Die Effort-Sharing Decision gehört in den Bereich der Lastenteilung und verpflichtet die Mitgliedstaaten zu individuellen Reduzierungen des Treibhausgasausstoßes von 2013 bis 2020.

In beiden Systemen können bzw. konnten CDM- und JI-Maßnahmen grundsätzlich zur Anwendung kommen. Durch CDM-Maßnahmen werden von den Mitgliedstaaten bzw. Unternehmen Gutschriften über zertifizierte Emissionsreduktionen (CER) erworben.<sup>5</sup> Emissionsminderungen im Rahmen von JI werden als Emissionsreduktionseinheit (ERU) gemessen und können ebenfalls verwendet werden, um Reduktionsvorgaben auf Unionsebene zu erfüllen.<sup>6</sup>

#### 4. Die Effort-Sharing Decision

Fraglich ist, ob die CDM- und JI-Mechanismen auf Unionsebene gemäß der Effort-Sharing Decision aktuell noch von Mitgliedstaaten im System der Lastenteilung angewandt werden können.

##### 4.1. Vorgaben der Effort-Sharing Decision

Art. 5 Abs. 1 der Effort-Sharing Decision bestimmt, dass die Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Emissionsreduktions-Verpflichtungen aus Art. 3 der Effort-Sharing Decision grundsätzlich zertifizierte Emissionsreduktionen (CER) und Emissionsreduktionseinheiten (ERU) verwenden dürfen. Die grundsätzliche Anwendbarkeit von JI- und CDM-Maßnahmen folgt zudem aus Art. 6 Abs. 1 lit. b und Art. 7 Abs. 1 lit. c der Effort-Sharing Decision.<sup>7</sup>

Allerdings unterliegt die Möglichkeit zur Verwendung von CER und ERU in der Effort-Sharing Decision zeitlichen Anforderungen und Grenzen. So dürfen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 5 Abs. 1 der Effort-Sharing Decision CER und ERU verwenden, die für Emissionsreduktionen bis zum 31. Dezember 2012 ausgestellt worden sind und für nach dem 1. Januar 2013 erzielte Emissionsreduktionen, wenn die entsprechenden Projekte vor dem Jahr 2013 registriert worden sind. CER für Emissionsreduktionen aus Projekten in den sog. am wenigsten entwickelten Ländern können bis 2020 verwendet werden oder bis diese Länder ein entsprechendes Abkommen mit der EU ratifiziert haben. Gemäß Art. 5 Abs. 4 der Effort-Sharing Decision darf ein Mitgliedstaat pro Jahr Gutschriften aus CDM- und JI-Maßnahmen grundsätzlich nur in einer Menge verwenden, die 3% der Treibhausgasemissionen des betreffenden Mitgliedstaats im Jahr 2005 entspricht. Folglich ist die Nutzung von CDM- und JI-Maßnahmen nur in beschränktem Umfang möglich.

---

<sup>5</sup> Cames/Matthes/Healy, [Themenpapier des EP](#) zur Funktionsweise des EHS und der flexiblen Mechanismen, 2011, S. 17.

<sup>6</sup> Cames/Matthes/Healy, Themenpapier des EP zur Funktionsweise des EHS und der flexiblen Mechanismen, 2011, S. 19.

<sup>7</sup> Art. 7 Abs. 1 lit. c bestimmt, dass bei Mitgliedstaaten, deren Treibhausgasemissionen die jährlichen Emissionszuweisungen übersteigen, das Recht, einen Teil der Emissionszuweisung des Mitgliedstaats und seiner JI/CDM-Rechte einem anderen Mitgliedstaat zu übertragen, vorübergehend ausgesetzt wird, bis der Mitgliedstaat seiner Emissionsreduktions-Verpflichtung wieder nachkommt. Daraus folgt inzident, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich JI/CDM-Rechte besitzen.

Weitere Hinweise auf den zeitlichen Rahmen von CDM- und JI-Maßnahmen lassen sich den Erwägungsgründen der Effort-Sharing Decision entnehmen. Gemäß Erwägungsgrund Nr. 16 ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten auch weiterhin CDM-Gutschriften verwenden können, da dies dazu beiträgt, zu gewährleisten, dass es nach 2012 einen Markt für diese Gutschriften gibt. Der JI-Mechanismus wird in Erwägungsgrund Nr. 15 der Effort-Sharing Decision thematisiert. Wird kein internationales Abkommen über den Klimawandel erzielt, in der die den Industrieländern zugeteilten Mengen festgelegt werden, so sind diesem Erwägungsgrund zufolge ab 2012 keine JI-Projekte mehr möglich. Für die Reduktion von Treibhausgasemissionen durch solche Projekte sollten jedoch durch Übereinkommen mit Drittländern weiterhin Gutschriften anerkannt werden. Ähnliche Formulierungen finden sich in der Begründung des Vorschlags der Effort-Sharing Decision der Kommission.<sup>8</sup>

Hintergrund dieser Vorgaben dürfte sein, dass 2009, als die Entscheidung erlassen wurde, die erste Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls, als grundlegende völkerrechtliche Basis der CDM- und JI-Mechanismen, bis einschließlich 2012 vereinbart worden war.<sup>9</sup>

#### 4.2. Rezeptionen in der Literatur

Es gibt nur wenige Ausarbeitungen, die sich mit den Konsequenzen dieser zeitlichen Vorgaben der Effort-Sharing Decision befassen. Die meisten dieser Ausführungen erörtern zudem nur die Nutzung der CDM- und JI-Maßnahmen durch Unternehmen im Rahmen des EU-EHS, nicht durch Staaten.<sup>10</sup> Vorgaben zur Nutzung von CDM- und JI-Maßnahmen im EU-EHS finden sich u. a. in Art. 11a der Richtlinie 2003/87/EG.<sup>11</sup> Es gibt in mehreren Punkten, wie dem Zeitpunkt der Registrierung der Projekte vor dem Jahr 2013, Übereinstimmungen mit den Vorgaben des Art. 5 der Effort-Sharing Decision und Art. 11a der Richtlinie 2003/87/EG. Daher werden im Folgenden auch die Literaturlösungen zu CDM- und JI-Maßnahmen im Rahmen des EU-EHS rezipiert.

Auf der Internetseite der Kommission wird ohne Benennung der anwendbaren Rechtsakte festgehalten, dass die Teilnehmer am Emissionshandelssystem der EU bis 2020 internationale Gutschriften aus dem CDM- und dem JI-Mechanismus zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen des EU-EHS verwenden können. Allerdings sei die Verwendung von neuen Gutschriften in

---

<sup>8</sup> [Vorschlag für eine Entscheidung](#) des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, KOM(2008) 17 endgültig.

<sup>9</sup> Lacasta/Oberthür/Santos/Barata, From Sharing the Burden to Sharing the Effort: Decision 406/2009/EC on Member State Emission Targets for non-ETS Sectors, in: Oberthür/Pallemaerts, The New Climate Policies of the European Union, 2010, S. 93 (106).

<sup>10</sup> Die Nutzung dieser Maßnahmen durch Unternehmen im Rahmen des Emissionshandelssystems der EU ist auf Unionsebene durch die [Richtlinie 2004/101/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, ABl. vom 13.11.2004, Nr. L 338/18, geregelt worden.

<sup>11</sup> [Richtlinie 2003/87/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. vom 25.10.2003, Nr. L 275/32.

Form von CER nach 2012 verboten, es sei denn, das Projekt sei in einem der am wenigsten entwickelten Länder ansässig.<sup>12</sup>

In der Kommentarliteratur findet sich bei *Danner/Theobald* die Feststellung, dass mit Beginn der sog. dritten Handelsperiode des EU-EHS 2013 die Regeln zur Nutzung von CERs und ERUs eingeschränkt worden sind und der Handel mit ihnen daher vermutlich abklingen werde.<sup>13</sup> Im Kommentar von *Landmann/Rohmer* wird die Anwendbarkeit von CER und ERU gemäß Art. 11a der Richtlinie 2003/87/EG in der dritten Handelsperiode ausführlicher erörtert. Die bereits in der Zeit von 2008 bis 2012 gestattete Nutzung von CER und ERU werde in den Zeitraum der dritten Handelsperiode 2013 bis 2020 überführt, soweit die Kontingente nicht ausgeschöpft worden sein. Darüber hinaus seien neue Emissionsreduktionen aus CDM- und JI-Maßnahmen nutzbar, sofern sie aus vor 2013 registrierten Projekten stammen. Bei Projekten, die erst nach dem 31.12.2012 registriert worden sind, seien nur Projekte nutzbar, die in den am wenigsten entwickelten Ländern stattfinden.<sup>14</sup>

*Czybulka* führt in einem Aufsatz zum Kommissionsvorschlag der Effort-Sharing Decision aus: „In begrenztem Umfang und nur für den Zeitraum vor Abschluss eines neuen internationalen Klimaschutzübereinkommens besteht die Möglichkeit der Verwendung von Gutschriften aus Projektmaßnahmen, vor allem in Entwicklungsländern, zur Erfüllung der in Art. 3 niedergelegten Verpflichtungen bis zu einem Höchstsatz von 3 %.“<sup>15</sup> Ähnlich ist die Zusammenfassung der Regelung des Art. 5 der Effort-Sharing Decision bzw. des diesbezüglichen Kommissionsvorschlags bei *Lacasta/Oberthür/Santos/Barata*: „The Commission proposed an annual limit for the use of such CDM/JI credits defined as the equivalent of three per cent of each Member State’s individual 2005 emissions in the non-ETS sectors [...]. In this context, the proposal also provided continuity for the international carbon market after 2012 by allowing the continued use of credits generated in existing CDM projects (registered and implemented during the 2008-2012 period) beyond 2012.“<sup>16</sup>

#### 4.3. Fazit

Gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. a bis c der Effort-Sharing Decision ist im Rahmen der sog. EU-Lastenteilung die Nutzung von CDM- und JI-Maßnahmen nur möglich, wenn die Projekte vor 2013 durchgeführt bzw. registriert worden sind oder in den am wenigsten entwickelten Ländern erfolgen.

---

<sup>12</sup> So die Zusammenfassung der Rechtslage auf der [Internetseite der Kommission](#).

<sup>13</sup> Zenke/Dessau, in: Danner/Theobald, Energierecht, EL 79, Stand: Dezember 2013, 140. Rechtsfragen des Handels mit Energie, Finanzinstrumenten und Zertifikaten, Rn. 48.

<sup>14</sup> Wolke, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 71. EL, Stand: Januar 2014, § 18 TEHG, Rn. 4-6.

<sup>15</sup> Czybulka, Klimaschutz außerhalb des Emissionshandelssystems, EurUP 2008, S. 109 (111).

<sup>16</sup> Lacasta/Oberthür/Santos/Barata, From Sharing the Burden to Sharing the Effort: Decision 406/2009/EC on Member State Emission Targets for non-ETS Sectors, in: Oberthür/Pallemaerts, The New Climate Policies of the European Union, 2010, S. 93 (106).

## 5. Ausblick

Mit dem Klimaschutzabkommen von Paris wurde nunmehr ein neuer Marktmechanismus geschaffen, der den CDM- und den JI-Mechanismus des Kyoto-Protokolls ab 2020 ersetzen soll. Art. 6 des Pariser Klimaschutzabkommens sieht kooperative Ansätze vor, welche die Verwendung international übertragener Minderungsergebnisse zum Erreichen der national festgelegten Reduktionsbeiträge beinhalten.<sup>17</sup> Die Verordnung (EU) 2018/842<sup>18</sup>, welche verbindliche nationale Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 normiert, erwähnt CDM- oder JI-Maßnahmen nicht.<sup>19</sup>

– Fachbereich Europa –

---

<sup>17</sup> So die Zusammenfassung der Rechtslage auf der [Internetseite der Kommission](#).

<sup>18</sup> [Verordnung \(EU\) 2018/842](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABl. vom 19.6.2018, L 156/26.

<sup>19</sup> S. diesbezüglich auch die [Antwort der Bundesregierung](#) auf die kleine Anfrage der FDP, Klimaschutzziele Deutschlands im Lichte des EU-Effort-Sharing, 27.9.2018, Drucksache BT 19/4659.