

Walter Hyll, Angela Köppl, Stefan Schleicher

Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie

Mit Beginn des Jahres 2005 sollen für alle 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Emissionen von CO₂ für die meisten energieintensiven Wirtschaftszweige durch ein "Cap-and-Trade-System" begrenzt werden. Grundlage dafür ist die EU-Emissionshandelsrichtlinie. Österreich hat am 31. März 2004 seinen Allokationsplan mit den aggregierten Sektordaten an die Europäische Kommission übermittelt. Er sieht eine jährliche Zuteilung von CO₂-Emissionszertifikaten im Ausmaß von 32,8 Mio. t (ohne Allokationsreserve) an die etwa 200 betroffenen Unternehmen vor. Am 7. April 2004 wurden Details zum Allokationsplan in Hinblick auf die anlagenbezogene Allokation sowie die Zuteilung der Reserve nachgereicht.

Begutachtung: Daniela Kletzan, Kurt Kratena • Wissenschaftliche Assistenz: Alexandra Wegscheider • E-Mail-Adressen: Angela.Koeppl@wifo.ac.at, Alexandra.Wegscheider@wifo.ac.at

Im Rahmen von internationalen Übereinkommen hat sich Österreich zu einer aktiven Klimapolitik verpflichtet. Im Kyoto-Protokoll wurden 1997 erstmals verbindliche quantitative Ziele für die Treibhausgasemissionen der Industrie- und Transformationsländer in der Periode 2008 bis 2012 festgelegt. Das EU-weite Reduktionsziel sieht eine Verringerung der Emissionen der sechs Treibhausgase¹⁾ gegenüber 1990 um 8% vor. Die Beiträge der einzelnen Mitgliedsländer zu diesem EU-Ziel sind sehr unterschiedlich und in der "EU-Burden-Sharing-Vereinbarung" festgelegt. Österreich hat sich zu einer Einschränkung der Treibhausgase um 13% gegenüber dem Basisjahr 1990 verpflichtet. Abbildung 1 dokumentiert das starke Auseinanderklaffen zwischen diesem Ziel und der tatsächlichen Entwicklung in Österreich seit 1990.

Die EU hat ein Klimaschutzprogramm (ECCP: Europäische Kommission, 2004A) mit Maßnahmen zur Reduktion der Schadstoffemissionen in allen Bereichen (Industrie, private Haushalte, Verkehr) erarbeitet und 2003 mit der Richtlinie für den Handel mit Treibhausgasen²⁾ eine erste konkrete gemeinschaftsweite Politikmaßnahme zur Einschränkung der Treibhausgase gesetzt.

Die Richtlinie regelt für die Pilotphase 2005 bis 2007 den Handel mit CO₂-Emissionszertifikaten bestimmter Sektoren und Großemittenten. Das "EU Emissions Trading" als klimapolitisches Instrument wurde unter dem Aspekt einer kosteneffizienten Verringerung von CO₂-Emissionen konzipiert. Der Emissionshandel basiert auf einem Austausch von Zertifikaten zwischen Unternehmen mit günstigen Reduktionsoptionen und anderen mit hohen Vermeidungskosten oder technologisch eingeschränkten Vermeidungsoptionen (Prozessemissionen), für die der Zukauf von Zertifikaten günstiger ist als eigene Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen. Im Vergleich mit regulatorischen Instrumenten liegen die Vorteile eines Emissionshandelssystems in der Flexibilität für die Unternehmen, zwischen eigenen Reduktionsmaßnahmen und dem Zukauf von Zertifikaten entscheiden zu können; dies ist letztlich mit höherer Kosteneffizienz verbunden, ohne die umweltpolitische Effektivität zu verringern. Aber auch Emissions Trading ist – wie jedes andere Instrument zur Erreichung des gemeinsamen Ziels einer Verringerung des Treibhauseffekts – mit Kosten verbunden.

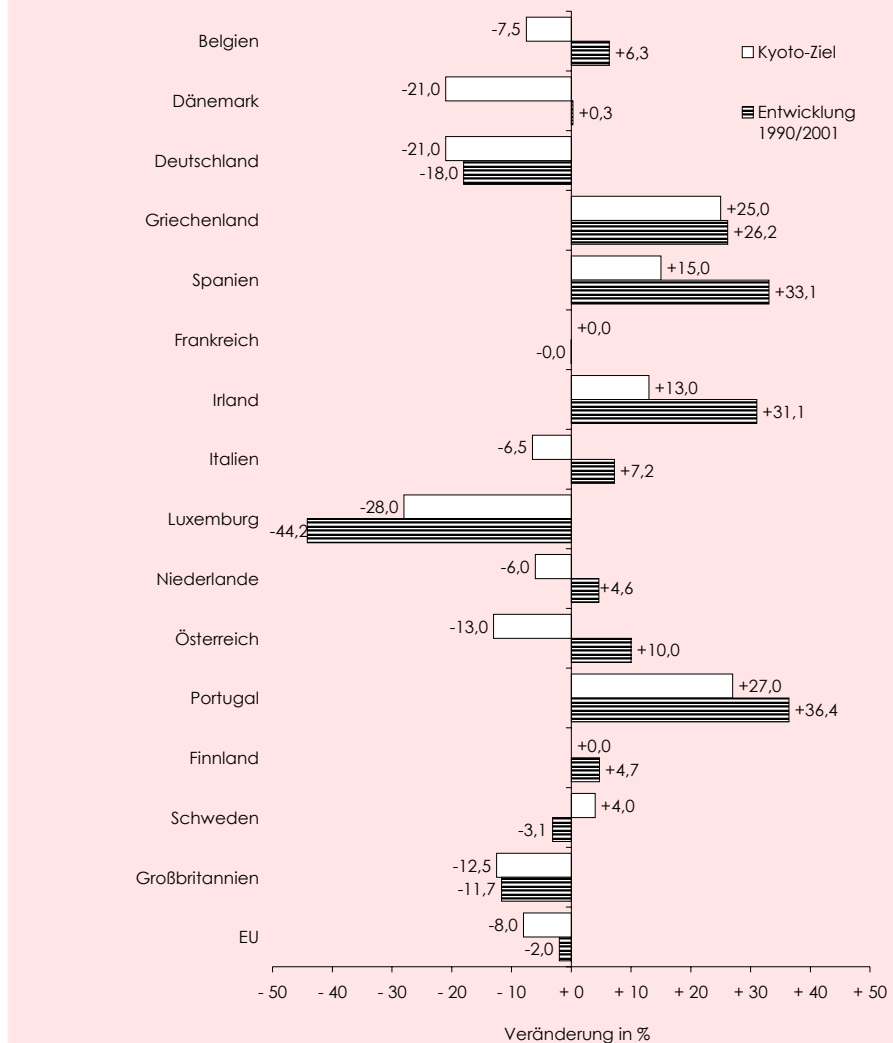
¹⁾ CO₂, CH₄, N₂O, SF₆, HFC, PFC.

²⁾ Richtlinie 2003/87/EG.

Rahmenbedingungen

Eckpunkte der EU-Emissionshandelsrichtlinie

Abbildung 1: Kyoto-Ziel und tatsächliche Entwicklung der Treibhausgasemissionen



Q: EEA.

Betroffen von der Emissionshandelsrichtlinie sind die Sektoren³⁾ "Energieumwandlung und -umformung", "Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung", "Mineralverarbeitende Industrie" (Zementindustrie, Kalkindustrie, Glasindustrie und Ziegelindustrie) sowie "Papier- und Zellstoffindustrie".

Die wesentlichen Punkte des EU-Emissionshandels sind:

- Der Emissionshandel beginnt mit einer Pilotphase am 1. Jänner 2005. Die Pilotphase läuft bis Ende 2007⁴⁾.
- In der ersten Phase beschränkt sich der Handel auf CO₂-Emissionszertifikate⁵⁾.
- In der Pilotphase müssen mindestens 95% der Zertifikate an die betroffenen Anlagen kostenlos vergeben werden, 5% könnten über eine Auktion zugeteilt werden.
- Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, bis Ende März 2004 nationale Allokationspläne auf Basis objektiver und transparenter Kriterien an die Europäische Kommission zu übermitteln⁶⁾.

³⁾ Anhang I der Richtlinie 2003/87/EG.

⁴⁾ Der EU-Emissionshandel regelt nur die in der Richtlinie angeführten Anlagen; für die anderen Sektoren sind die in den nationalen Klimastrategien festgelegten Ziele relevant.

⁵⁾ Andere Treibhausgase sollen später einbezogen werden.

⁶⁾ Zeitgerecht abgeliefert haben Deutschland, Finnland, Irland, Österreich; Entwürfe liegen vor von Großbritannien, den Niederlanden, Lettland und Portugal (http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission_plans.htm). Die Beitrittsländer müssen ihre Allokationspläne bis 1. Mai 2004 abliefern.

- Der Nationale Allokationsplan muss mit den Zielen der nationalen Klimastrategien korrespondieren, d. h. die einbezogenen Unternehmen sollen zur Erreichung des Klimaschutzziels im Rahmen ihrer technologischen Möglichkeiten beitragen.
- Die Erstzuteilung soll keine Marktverzerrung bzw. keine Verschlechterung der Wettbewerbsposition der betroffenen Anlagen bewirken.

Die Aufgabe der Europäischen Kommission wird es sein, die nationalen Allokationspläne in Hinblick auf ihre Wettbewerbseffekte sowie ihren Beitrag zu den nationalen Klimazielen zu überprüfen.

Die EU-Emissionshandelsrichtlinie ist der erste relevante Umsetzungsschritt des EU-Klimaschutzprogramms. Die EU nimmt mit der Umsetzung dieses anreizorientierten Instruments, das nicht mit dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls verknüpft ist, eine Führungsrolle in der globalen Klimapolitik ein.

Neben dem unmittelbaren Klimaziel soll durch den Emissionshandel in der europäischen Wirtschaft ein Impuls für technologische Innovationen gesetzt werden, der im Sinne des Lissabon-Gipfels zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen soll. Dieser Innovationsimpuls sollte auch im Sinne der europäischen Energiepolitik die Abhängigkeit der europäischen Wirtschaft von fossilen Energieträgern und Energieimporten verringern und durch die Entwicklung von Technologien mit geringer CO₂-Intensität dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung Rechnung tragen.

Die EU-Emissionshandelsrichtlinie muss in den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. In Österreich wurde am 10. Februar 2004 der Entwurf für ein österreichisches Emissionszertifikatengesetz in den Ministerrat eingebracht und am 24. März 2004 vom Parlament beschlossen. Das Emissionszertifikatengesetz bildet die Grundlage für die Erstellung des Nationalen Allokationsplans, der bis 31. März 2004 an die Europäische Kommission abzuliefern war. In Österreich sind etwa 200 Anlagen vom Emissionshandel betroffen. Wie Österreich dürfte die zeitgerechte Übergabe des Nationalen Allokationsplans auch anderen EU-Mitgliedstaaten Probleme bereitet haben.

Wesentliche Charakteristika der Umsetzung des Emissionshandels in Österreich in der Pilotphase sind einerseits die vollständige Gratiszuteilung der Zertifikate und andererseits die Berücksichtigung eines Wachstumsfaktors⁷⁾ für die einbezogenen wirtschaftlichen Aktivitäten. Damit wird der überwiegende Teil der zu erwartenden Emissionen abgedeckt werden. Zusätzliche Kosten entstehen den Anlagenbetreibern somit nur für über die Allokationsmenge hinausgehende Emissionen. Trotz der Gratiszuteilung ist davon auszugehen, dass die Betroffenheit zwischen den Unternehmen, in Abhängigkeit von der jeweiligen CO₂-Produktivität (Umsatz je Tonne CO₂), schwanken kann. Die Zuteilung der Zertifikate folgt in Österreich der Allokationsformel:

Menge an Zertifikaten = Emissionsbasis₁₉₉₈₋₂₀₀₁ + Wachstumsfaktor_{Branche} – Klimaschutzfaktor_{Branche} .

Ende März 2004 traten die Verhandlungen zum Nationalen Allokationsplan für den 2005 beginnenden EU-weiten Emissionshandel in die entscheidende Phase. In diesem Zusammenhang prallen verschiedene Positionen aufeinander: In der öffentlichen Wahrnehmung war in erster Linie die Gefährdung des Wirtschaftsstandortes durch die Klimaschutzpolitik präsent. Dies resultiert zum Teil daraus, dass Schätzungen der Kosten des Emissionshandels auf irreführenden Annahmen (z. B. alle Emissionszertifikate müssten auf dem Markt erworben werden) beruhen bzw. der Erstellung der Datengrundlage und Datenanalyse in Hinblick auf ökonomische Effekte nicht ausreichend Zeit zugemessen wurde. Wettbewerbseffekte durch den Emissionshandel hängen einerseits in erheblichem Maß davon ab, wie streng oder großzügig die Allokationspläne Österreichs, der anderen Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer ausgestaltet werden. Andererseits ist entscheidend, wie strikt die Europäische Kommission die nationalen Allokationspläne auf wettbewerbsverzerrende Aspekte überprüft.

⁷⁾ Das österreichische EZG sieht auch eine Reservehaltung für Neuanlagen vor.

Österreichisches Emissionszertifikate- gesetz

Verhandlungsergebnisse zum Nationalen Allokationsplan

Erstmals sichtbar wurden die Umriss eines Nationalen Allokationsplans im Ministerratsvortrag zum Emissionshandelsgesetz vom 10. Februar 2004. Dort finden sich zwei Prognose- und Zuteilungsvarianten. Die erste Variante, das "Business-as-Usual-Szenario" (BaU), ist in Bezug auf die Summe der zu handelnden Emissionen weitgehend identisch mit den Ergebnissen einer von KWI Consultants & Engineers gemeinsam mit dem WIFO erstellten Studie über die zu erwartende Entwicklung der Emissionen und die möglichen Auswirkungen des Emissionshandels auf den Wirtschaftsstandort Österreich (KWI – WIFO, 2004). Die zweite Variante addiert darüber hinaus Zusatzwünsche, die von den Anlagenbetreibern angemeldet wurden und weitgehend auf bereits genehmigten Neuanlagen basieren. Von beiden Prognosevarianten wird der "Klimaschutzbeitrag" abgezogen, der rund der Hälfte der in der Österreichischen Klimastrategie vereinbarten Emissionsminderung für die Sektoren Industrie und Energieversorgung entspricht. Damit ergibt sich eine politisch paktierte Zuteilung von Emissionszertifikaten zwischen 32,149 und 34,290 Mio. t CO₂.

Der nächste dokumentierte Verhandlungsschritt war der mit 22. März 2004 datierte Entwurf zum Nationalen Allokationsplan. Ausgangspunkt war ein modifiziertes Business-as-Usual-Emissionsvolumen von 34,132 Mio. t CO₂. Davon wurde wieder der Klimaschutzbeitrag von 1,650 Mio. t abgezogen. Von diesem reduzierten BaU-Volumen wurde eine Allokationsreserve von 1,2% für Neuzugänge gebildet (0,390 Mio. t).

Übersicht 1: Entwurf und endgültiger Nationaler Allokationsplan (NAP)

Zuteilung der CO₂-Emissionszertifikate

	Ministerratsbeschluss vom 10. Februar 2004 ¹⁾					Entwurf zum NAP vom 22. März 2004 ²⁾			NAP vom 31. März 2004 ³⁾	NAP vom 7. April 2004 ⁴⁾
	Prognose		Klimaschutzbeitrag	Zuteilung		Allokationsbasis	BaU	Zuteilung	Zuteilung	Zuteilung einschließlich Reservehaltung
	BaU + Neuanlagen	BaU		BaU + Neuanlagen	BaU					
	Mio. t CO ₂									
Energiewirtschaft	14,440	13,060	1,050	13,390	12,010	12,806	13,176	11,981	12,4	12,519
Elektrizitätsversorgung	10,741	9,746	0,800	9,941	8,946	9,559	9,746	8,820		9,209
Fernwärme	0,641	0,641	0,040	0,601	0,601	0,394	0,426	0,401		0,417
Mineralölverarbeitung	3,058	2,673	0,210	2,848	2,463	2,853	3,004	2,760		2,768
Allokationsreserve										0,125
Industrie	21,500	20,739	0,600	20,900	20,139	18,122	20,956	20,111	20,4	20,672
voestalpine AG	12,200	11,500	0,300	11,900	11,200	9,203	11,509	11,074	11,4	11,356
Sonstige Industrie	9,300	9,239	0,300	9,000	8,939	8,919	9,447	9,037	9,0	9,109
Allokationsreserve										0,207
Alle Anlagen	35,940	33,799	1,650	34,290	32,149	30,928	34,132	32,092	32,8	33,191
Ohne voestalpine	23,740	22,299	1,350	22,390	20,949	21,725	22,623	21,018	21,4	21,835
Ausgenommene Anlagen									0,8	0,800
Zuteilung einschließlich Reservehaltung									33,1	33,191

Q: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, WIFO-Berechnungen. BaU . . . "Business-as-usual-Szenario". – ¹⁾ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2004A). – ²⁾ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2004B). – ³⁾ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2004C). – ⁴⁾ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2004D).

Zur Zuteilung vorgesehen sind somit Emissionszertifikate im Ausmaß von 32,092 Mio. t. Diese Zuteilung kann verglichen werden mit der "Allokationsbasis" von 30,928 Mio. t, die weitgehend identisch ist mit dem Durchschnitt der Emissionen in der Basisperiode der Datenerhebung (1999/2001). Demnach übersteigen die zugeteilten Emissionsrechte für alle Anlagen das Emissionsvolumen in der Basisperiode um 3,8%; allerdings liegt die Zuteilung im Fall der voestalpine AG um 20,3% über der Basisperiode, sodass sich für die anderen Sektoren gegenüber der Basisperiode eine Einschränkung der Emissionsrechte um 3,3% ergibt.

Im endgültigen Allokationsplan, der am 31. März 2004 fertig gestellt und der Europäischen Kommission vorgelegt wurde, ist eine Zuteilung von Emissionszertifikaten von 32,8 Mio. t (ohne Reserve) vorgesehen. Gegenüber dem Entwurf vom 22. März 2004 wurden Anlagen mit einem Ausstoß von etwa 800.000 t CO₂ vom Emissionshandel

ausgenommen. Am 7. April 2004 wurden Details zum Nationalen Allokationsplan in Hinblick auf die anlagenbezogene Zuteilung sowie die Zuteilung der Reserve nachgereicht. Einschließlich der Reserve werden jährlich 33,2 Mio. t CO₂-Emissionszertifikate zugeteilt.

Übersicht 1 fasst den Prozess der Festlegung der Zuteilungsmenge für die Periode 2005 bis 2007 für die Sektoren Industrie und Energiewirtschaft zusammen.

Beachtliche Schwierigkeiten bereitete die Erstellung des Nationalen Allokationsplans nicht nur in Österreich. Dies wird am deutlichsten in der verspäteten Übermittlung an die Europäische Kommission. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Es dürfte nicht ausreichend kommuniziert worden sein, dass die Europäische Union die Reduktion von CO₂-Emissionen auch unabhängig von den weiteren Entwicklungen in der internationalen Klimapolitik aus energiepolitischen Gründen betreiben will. Die Versorgung der europäischen Wirtschaft mit fossilen Energieträgern wird aufgrund des Rückgangs der Eigenförderung an Erdgas und Erdöl vermehrt von politisch sensiblen Regionen wie dem Nahen Osten, aber auch Russland abhängen. Die EU sieht in der Reduktion von Treibhausgasen in der Industrie auch einen Anreiz zur Stimulierung von Technologien, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit stärken sollen.

Die europäische Industrie gab in der Klimapolitik dem Instrument des Emissionshandels in der Vergangenheit deutlich den Vorzug gegenüber Energiesteuern. Paradoxerweise haben weite Kreise der Industrie in der Vorbereitungsphase für den EU-Emissionshandel diese Position aufgegeben. Ein Grund dürfte darin liegen, dass die potentiellen Kosten des Zukaufs von nicht kostenlos zugeteilten Zertifikaten erheblich überschätzt wurden. Auch in Österreich bleibt ein fiktiver Fehlbetrag von Emissionsrechten unter der pessimistischen Annahme eines Marktpreises von 10 € je Tonne CO₂ auch für besonders energieintensive Branchen im Promillebereich der Umsätze (etwa Produktion von Kalk 0,94%, Zement 0,57%, Stahl 0,24%, feuerfeste Steine 0,09%, Papier 0,03%).

Auf Ebene der Europäischen Kommission dürfte der administrative Aufwand, der mit der Einrichtung des Emissionshandels verbunden ist, unterschätzt worden sein. Allein die Identifizierung der betroffenen Anlagen, die Erfassung der Daten und die notwendige Verifizierung ist mit erheblichen Transaktionskosten verbunden. Auch wurden die möglichen ökonomischen Effekte eines Emissionshandelssystems nicht ausreichend transparent gemacht.

Auf der Ebene der Unternehmen gibt eine Emissionsbeschränkung aus zwei Gründen kaum Anlass zu Investitionen:

- Der pro Tonne CO₂ erzielbare Umsatz dürfte in allen betroffenen Branchen weit über den erwarteten Marktpreis der Zertifikate liegen – sogar die energieintensive Zementindustrie erlöst mehr als 80 € je emittierte Tonne CO₂ gegenüber einem erwarteten Marktpreis von 10 € je Tonne Emissionsrechte. Somit sind auch die um Zertifikatskäufe verminderten Umsätze positiv.
- Investitionen, die die CO₂-Emissionen verringern, werden fast immer aus anderen Motiven durchgeführt, etwa zur generellen Senkung der Produktionskosten durch Einsatz effizienterer Technologien. So ermöglicht etwa die Kraft-Wärme-Kopplung durch Economies-of-Scope eine Senkung der Kosten der gemeinsam produzierten Produkte Elektrizität und Wärme gegenüber Technologien, die diese Produkte getrennt herstellen.

Ein grundlegender Mangel in der EU-Richtlinie zur Einführung des Emissionshandels mit Treibhausgasen ist jedoch das Design der Entscheidungsvorgänge für die Erstellung der nationalen Allokationspläne. Indem es den Mitgliedstaaten überlassen wird, die nationalen Beschränkungen (Caps) für die Emissionen festzulegen, entsteht eine Entscheidungssituation mit hohem Anreiz zur Überallokation, da die ökonomischen Effekte nicht nur von der Allokation im eigenen Land abhängen, sondern auch von der in anderen Mitgliedstaaten. Wie in Österreich wurden auch in anderen Staaten aufgrund der Interessen der betroffenen Branchen eher großzügige Allokationen konsensfähig.

Schwierigkeiten bei der Erstellung des NAP und deren Ursachen

Übersicht 2: Treibhausgasemissionen in Österreich

	Treibhausgasemissionen		CO ₂ -Emissionen	
	Anteile an den Gesamt- emissionen 2002	Veränderung 1990/2002	Anteile an den Gesamt- emissionen 2002 In %	Veränderung 1990/2002
Energetische Emissionen	75,4	+ 16,3	88,0	+ 15,2
Energiewirtschaft			21,5	+ 11,4
Industrie			17,9	- 4,1
Verkehr			29,6	+ 61,5
Private Haushalte und andere Wirtschaftsbereiche			18,9	- 5,6
Industrielle Prozesse	11,9	+ 0,0	10,7	+ 1,5
Landwirtschaft	8,7	- 12,3	0,0	+ 0,0
Abfallwirtschaft	3,4	- 28,9	0,0	- 47,6
Sonstige	0,5		1,3	
Insgesamt	100,0	+ 8,8	100,0	+ 14,4
Mio. t CO ₂ -Äquivalent	84,621		69,671	

Q: Umweltbundesamt (2004).

Zu Recht verwies im Zuge der Erstellung des Nationalen Allokationsplans die betroffene Industrie darauf, dass ähnlich energische Schritte zur Reduktion der Treibhausgasemissionen in den restlichen Sektoren nicht zu erkennen sind. Der Vergleich der österreichischen CO₂-Emissionen von 2002 mit dem für das Kyoto-Reduktionsziel entscheidenden Jahr 1990 (Übersicht 2) macht deutlich, dass die Emissionsentwicklung nicht von der Sachgütererzeugung bestimmt wird. Statt einer Annäherung an das österreichische Kyoto-Ziel, das für Österreich für den Zeitraum 2008 bis 2012 eine Reduktion um 13% vorsieht, überstiegen die CO₂-Emissionen nach den für 2002 verfügbaren Werten das Niveau von 1990 um 14,4%, die Emissionen aller sechs relevanten Treibhausgase um 8,8%. Somit liegen in Österreich die CO₂-Emissionen derzeit um 27,4%, die Summe der Treibhausgase um 21,8% über den Kyoto-Zielwerten. Die prozessbedingten CO₂-Emissionen der Industrie erhöhten sich bis 2002 hingegen um nur 1,5%, die energetisch bedingten verringerten sich sogar um 4,1%. Die CO₂-Emissionen der Energiewirtschaft überstiegen dagegen den Basiswert von 1990 um 11,4% und die des Sektors Verkehr sogar um 61,5%.

Schlussfolgerungen

Mit der Umsetzung des EU-weiten Emissionshandels ab dem Jahr 2005 übernimmt die EU eine Vorreiterrolle in der internationalen Klimapolitik. Die konkrete Ausgestaltung (nationale Allokationspläne, Gratiszuteilung der Zertifikate usw.) bewirkt gleichwohl Einbußen an der Effizienz und Effektivität dieses ökonomischen Umweltinstruments.

Die Zuteilung von 33,2 Mio. t CO₂ (einschließlich Reserve) an etwa 200 Anlagen der österreichischen Industrie und des energieerzeugenden Sektors berücksichtigt ein Wachstum der zu erwartenden Emissionen bereits bestehender sowie schon genehmigter Anlagen. Die vorgesehene Zuteilung dürfte demnach für die betroffenen Anlagen keine Beschränkungen bringen. Bis 30. Juni 2004 wird die Kommission den Nationalen Allokationsplan bewerten und ihn je nach Prüfergebnis genehmigen oder Änderungen fordern.

Im Prozess der Erstellung des Nationalen Allokationsplans nahm die österreichische Industrie aufgrund unvollständiger Informationen und Befürchtungen bezüglich einer Verschlechterung der Wettbewerbsposition (vor allem gegenüber den Beitrittsländern) eine harte Verhandlungsposition ein. Bestärkt wurde diese Haltung durch die Wahrnehmung, dass keine äquivalenten Politikinstrumente für andere relevante Sektoren (z. B. Verkehr) angewandt werden.

Die Umsetzung des EU-Emissionshandels ist – trotz der Einschränkungen – ein wichtiger Schritt in der Klimapolitik. Zentral in der Pilotphase 2005 bis 2007 ist der Lerneffekt mit einem neuen umweltökonomischen Instrument. Die Erfahrungen aus der Vorbereitungsphase sollten für die Erstellung des nächsten Allokationsplans produktiv genutzt werden. Dazu zählt auch die Erkenntnis, dass die Erstellung einer verlässlichen

Datenbasis und Abgrenzung der einzubeziehenden Anlagen einen nicht unbeachtlichen administrativen Aufwand verursacht. Die Akzeptanz durch die Betreiber der betroffenen Anlagen könnte gesteigert werden, indem einerseits glaubwürdige Politikmaßnahmen auch für andere Bereiche umgesetzt und andererseits wissenschaftliche Analysen zu den Kosten für einzelne Branchen bereits zu Beginn des Verhandlungsprozesses einfließen würden.

Bundesgesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Emissionszertifikatgesetz – EZG), Regierungsvorlage, Wien, März 2004.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft, Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels (Nationale Klimastrategie), Wien, 2002.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2004A), Vortrag an den Ministerrat: Entwurf des Emissionszertifikatgesetzes (EZG), Zl. 54 3895/11-V/4/04, Wien, 2004.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (2004B), Entwurf: Nationaler Allokationsplan für Österreich. Öffentliche Konsultation, Wien, 22. März 2004.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (2004C), Nationaler Zuteilungsplan für Österreich gemäß § 11 EZG, Wien, 31. März 2004.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (2004D), Nationaler Zuteilungsplan für Österreich gemäß § 11 EZG mit Ergänzungen vom 7. April 2004, Wien, 7. April 2004.

Europäische Kommission (2004A), European Climate Change Programme – ECCP, Brüssel, 2004, <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm>.

Europäische Kommission (2004B), Mitteilung der Kommission über Hinweise zur Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei der Anwendung der in Anhang III der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates aufgelisteten Kriterien sowie über die Bedingungen für den Nachweis höherer Gewalt, KOM(2003)830 endgültig, Brüssel, 7. Jänner 2004.

KWI, WIFO, EU-Emissionshandel – Auswirkungen auf den österreichischen Wirtschaftsstandort, Studie im Auftrag der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2004.

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 und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

Umweltbundesamt, Austria's National Inventory Report 2004, Wien, 2004.

Literaturhinweise

Implementing the EU Emissions Trading Directive – Summary

As of the start of 2005, plans within the European Union provide for carbon dioxide emissions to be limited by a so-called cap-and-trade system for the most energy-intensive industries in all 25 EU member states. The scheme is based on the emissions trading directive ("Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC"), which defines the benchmarks and criteria used to operate the system and identify the framework governing national legislation. The member states are obliged to determine national allocation plans for issuing emission certificates to installations.

The outlines of the national allocation plan for Austria were first sketched out at the Ministerial Council of 10 February 2004 in a report on the Emissions Trading Act.

The final allocation plan, completed on 31 March 2004 and further details from 7 April 2004 submitted to the European Commission, provides for allocating emission certificates for 33.2 million metric tons CO₂. Compared to the draft of 22 March 2004, installations emitting a total of 800,000 metric tons of carbon dioxide were excepted from emissions trading.

In the past, European industries had shown their clear preference of emissions trading over energy taxes. Interestingly enough, many of them retreated from their position in the run-up to EU emissions trading. One reason appears to have been that they had extremely overrated the potential cost for purchasing extra emission certificates in addition to those granted for free. In Austria, too, it is found that a fictitious shortfall of emission rights, pessimistically assuming market prices of 10 € per ton of carbon dioxide, will not exceed the promise range in turnover even in energy-intensive sectors: 0.94 percent for lime, 0.57 percent for cement, 0.24 percent for steel, 0.09 percent for refractories, and just 0.03 percent for paper.